



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 149

Bogotá, D. C., martes, 14 de marzo de 2023

EDICIÓN DE 17 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER 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.

Bogotá, D. C., 10 marzo de 2023

Doctor

JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia. Informe de ponencia positiva para primer 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 primer debate en la Comisión Quinta Constitucional 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 del Congreso* número 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 número CQCP 3.5 /204/2022-2023 del 23 de noviembre de 2022.

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 cuales 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 de 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, aquel 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 solo 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, EE. UU., 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 cuales 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 número 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 solo 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 número 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 número 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 del 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 mencionan 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, solo 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 cuales 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 (artículos 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.

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

² Corte Constitucional. Sentencia C-519 de 1994, M.

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, 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 estos 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.

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 cultural”⁴.

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 perfectamente habría podido sustentarse en el artículo 35 del vigente Código de Minas, aun siendo este uno de los más importantes 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.

P. Vladimiro Naranjo Mesa.

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

⁴ *Ibidem*.

[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 primer 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 establece el Paisaje Cultural Cafetero y su zona amortiguadora, como zonas excluidas de megaminería 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>	<ul style="list-style-type: none"> • Se elimina exclusión y zona amortiguadora por las razones presentadas en la justificación del artículo 1. • Se elimina la referencia a “Megaminería” debido a que no corresponde a una categoría jurídica con contenido determinable.
<p>Artículo 1°. <i>Objeto</i>. El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer el Paisaje Cultural Cafetero y su zona amortiguadora, como zonas excluidas de megaminería para garantizar su protección y conservación, como patrimonio cultural de la humanidad, mediante la modificación del Código Minero Ley 685 de 2001.</p>	<p>Artículo 1°. <i>Objeto</i>. 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>	<ul style="list-style-type: none"> • El primer gran cambio se basa en sustituir la referencia a exclusión de minería por restricción, en tanto esta ponencia busca resguardar la minería artesanal y el suministro de materiales de construcción vitales para la edificación de las ciudades. • Se prescinde de modificar el Código de Minas en tanto resulta innecesario ya que la Ley 685 del 2001 ya consagra las figuras de restricción y exclusión de minería integralmente y solo sería adecuado hacer alusión a las normas que ya rigen mas no modificarlas.
<p>Artículo 2°. <i>Definiciones</i>. Para efectos de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones:</p> <p>a. Paisaje Cultural Cafetero: Para efectos de esta ley se entiende por Paisaje Cultural Cafetero Colombiano el territorio compuesto por los municipios delimitados por la Resolución número 2079 de 2011 del Ministerio de Cultura y sus anexos, estos equivalen a seis zonas localizadas en 51 municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca, rodeadas por un área de influencia o amortiguamiento, en el que se conjugan elementos naturales, económicos y culturales con un alto grado de homogeneidad en la región, y que constituye un caso excepcional en el mundo.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Definición del Paisaje Cultural Cafetero</i>. Se entenderá por Paisaje Cultural Cafetero de Colombia:</p> <p>Paisaje Cultural Cafetero: Corresponde al área principal y el área de influencia delimitadas por la resolución 2079 de 2011, del Ministerio de Cultura o la que haga sus veces, las cuales comprenden seis zonas localizadas en 51 municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se acotaron las definiciones con el fin de evitar la dispersión normativa. Se eliminaron las definiciones de “Zona amortiguadora” “Exploración minera” y “Etapa de explotación”. • Se eliminó la definición de “zona amortiguadora” debido a que propicia la confusión entre figuras de protección que hoy ya cuentan con diferentes restricciones a la actividad minera como pueden ser las áreas protegidas del SINAP. Adicionalmente, la ponencia aborda el Paisaje Cultural Cafetero como un todo y propende por la protección transversal y amplia de todos sus componentes.

TEXTO PRESENTADO	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p>b. Zona Amortiguadora del Paisaje Cultural Cafetero. Zona en la cual se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana en las zonas circunvecinas al Paisaje Cultural Cafetero. Estas zonas corresponden a las veredas de los municipios a que se refiere el literal A del presente artículo.</p> <p>c. Exploración: Búsqueda de depósitos minerales mediante labores realizadas para proporcionar o establecer presencia, cantidad y calidad de un depósito mineral en un área específica. La exploración regional es la etapa primaria de un proyecto de exploración encaminada a la delimitación inicial de un depósito mineral identificado en la etapa de prospección, con evaluación preliminar de la cantidad y la calidad. Su objetivo es establecer las principales características geológicas del depósito y proporcionar una indicación razonable de su continuidad y una primera evaluación de sus dimensiones, su configuración, su estructura y su contenido.</p> <p>d. Etapa de Explotación: Es el conjunto de operaciones que tienen por objeto la extracción o captación de los minerales yacentes en el suelo o subsuelo del área de la concesión, su acopio, su beneficio y el cierre y abandono de los montajes y de la infraestructura.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Se eliminó la definición de exploración y explotación debido a que ya se encuentran incorporadas legalmente en Colombia a través del Glosario Técnico Minero adoptado mediante Decreto número 2191 de 2003.
<p>Artículo 3°. Adiciónese un inciso y un párrafo al artículo 34 de la Ley 685 del 2001, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 34. <i>Zonas excluibles de la minería.</i> 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 o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.</p> <p>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.</p>	<p>ARTÍCULO ELIMINADO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La disposición del artículo 34 del Código de Minas al que hacía referencia el artículo tercero en su versión inicial, prohíbe de forma general los trabajos y obras de exploración y explotación minera sin excepción alguna. Lo anterior contradice el espíritu del proyecto con el que coinciden los Ponentes, en el sentido que se pretende evitar únicamente la realización de actividades mineras de alto impacto.

TEXTO PRESENTADO	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p>Además de lo anterior, se incluirá dentro de las zonas de exclusión el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano y su zona de amortiguación compuesto por los municipios delimitados por la Resolución número 2079 de 2011 del Ministerio de Cultura y sus anexos.</p> <p>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.</p> <p>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 solo 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.</p> <p>Parágrafo. Para efectos de la presente ley, no se entenderá excluida la exploración y explotación minera a pequeña escala, de materiales de construcción y aluviales, en el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano”, de acuerdo a la reglamentación que expida el Gobierno nacional en el término de seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley.</p>		
<p>Artículo 4°. Modifíquese el literal c) del artículo 35 de la Ley 685 del 2001, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 35. <i>Zonas de minería restringida.</i> Podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas en las siguientes zonas y lugares, con las restricciones que se expresan a continuación:</p> <p>(...)</p> <p>c) En las zonas definidas como de especial interés arqueológico, histórico o cultural, siempre y cuando se cuente con la autorización de la autoridad competente. El Paisaje Cultural Cafetero, se entiende como zona excluida de megaminería en los términos del artículo anterior.</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 ponga en riesgo los elementos constitutivos del patrimonio cultural.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los Ponentes decidieron integrar la restricción consagrada en el artículo 35 del Código de Minas, lo cual de ningún modo exige reiterar o modificar esta disposición normativa. Se hace, en cambio, una clara referencia a la figura “zonas restringidas de minería”. • Se dispone que el Gobierno nacional, con la concurrencia de diferentes Ministerios, defina las condiciones específicas de restricción que aplicarán sobre el Paisaje Cultural Cafetero.

TEXTO PRESENTADO	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
	<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 y 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 correspondiente al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se propone una garantía necesaria para que la nueva condicionalidad que se está creando, tenga una relevancia incluso superior en el proceso de concesión de títulos y otorgamiento de licencias y demás autorizaciones relacionadas. • El artículo hace claridad acerca de la NO afectación sobre áreas previamente excluidas o que lleguen a estarlo en un futuro, las cuales se seguirán manejando bajo los términos de las figuras que respectivamente les apliquen.
<p>Artículo 5°. <i>Régimen de transición.</i> La prohibición descrita en los artículos precedentes, en ningún caso afectará los derechos adquiridos respecto de licencias o contratos de concesión en etapa de explotación. Tanto la renovación de dichas licencias, como la autorización para exploración y explotación de minería e hidrocarburos, quedan prohibidas en el Paisaje Cultural Cafetero, tras la vigencia de la presente ley. No se entenderán como derechos adquiridos, ni podrán entrar a este régimen de transición, aquellas licencias o contratos de concesión que se encuentren en etapa de exploración.</p>	<p>Artículo 4°. <i>Régimen de transición.</i> La restricción de minería en el Paisaje Cultural Cafetero en ningún caso afectará los derechos adquiridos respecto de licencias otorgadas o contratos de concesión suscritos. La renovación de dichas licencias no será concedida. El Gobierno nacional reglamentará la materia.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se mantiene la previsión de un régimen de transición cuya línea fundamental es el respeto por los derechos adquiridos. • Se propone al legislador, en virtud de la responsabilidad que debe invertir todas sus decisiones y actuaciones oficiales, mantener a salvo las reglas jurídicas y demás términos que han venido rigiendo específicamente, sobre cada uno de los proyectos mineros que se desarrollan en estas áreas. Tales pautas generadoras de expectativas legítimas con reflejo patrimonial, se encuentran recogidas en licencias concedidas por las autoridades públicas y en los contratos de concesión celebrados con particulares para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables.
<p>Artículo 6°. <i>Vigencia y derogaciones.</i> 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°. <i>Vigencia y derogaciones.</i> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se mantiene la misma redacción del proyecto original.

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

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.

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 desinversión en comento, pues se sabe que solo 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 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, solo 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 desinversión". (Expediente número 11001-03-15-000-2016-02279-00 del Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa, de 6 de junio de 2017).

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 Comisión Quinta de la Cámara de Representantes dar primer 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.*

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

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 1º. 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 2º. Definición del Paisaje Cultural Cafetero. El Paisaje Cultural Cafetero de Colombia corresponde al área principal y al área de influencia delimitadas por la Resolución número 2079 de 2011, del Ministerio de Cultura o la que haga sus veces, las cuales comprenden seis zonas localizadas en 51 municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca.

Artículo 3º. 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 4º. Régimen de transición. La restricción de minería en el Paisaje Cultural Cafetero en ningún caso afectará los derechos adquiridos respecto de licencias otorgadas o contratos de concesión suscritos. La renovación de dichas licencias no será concedida. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

Artículo 5º. 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



OCTAVIO CARDONA LEÓN
COORDINADOR PONENTE



CRISTIAN DANILO AVENDAÑO
PONENTE



OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA
PONENTE

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 104 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se establece obligatoria la educación económica y financiera en Colombia, se modifica parcialmente la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

2023-03-13 11:20:51 a. m.

Bogotá

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Edificio Nuevo del Congreso

Bogotá, D. C.

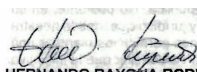
Referencia: Concepto al Proyecto de ley número 104 de 2022 Cámara.

Respetado doctor Lacouture, reciba un cordial saludo.

Con toda atención me permito remitir el concepto del Ministerio de Educación Nacional sobre la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 104 de 2022 Cámara, *por medio del cual se establece obligatoria la educación económica y financiera en Colombia, se modifica parcialmente la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones, acorde con el texto original del proyecto de ley.*

Desde el Ministerio de Educación Nacional estamos atentos a brindar toda la colaboración en las iniciativas legislativas que redunden en el mejoramiento de la educación del país.

Cordialmente,



HERNANDO BAYONA RODRÍGUEZ

Viceministro de Educación Preescolar, Básica y Media

Copia: H.R. Carlos Felipe Quintero Ovalle, H.R. Héctor David Chaparro Chaparro, H.R. Hugo Alfonso Archilla Suárez,

H.R. Germán Rogelio Roza Anís,

Ponentes: H.R. Gerson Lisfmaco Montaña Arizala y H.R. Dolcey Oscar Torres Romero.

CONCEPTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 104 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se establece obligatoria la educación económica y financiera en Colombia, se modifica parcialmente la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto

El proyecto de ley tiene por objeto establecer la obligatoriedad de la educación económica y financiera en Colombia, como disciplina integrada a los lineamientos curriculares de las ciencias sociales.

Motivación

Los autores del proyecto sostienen que es apremiante garantizar un nivel formativo básico a todos los ciudadanos con relación a la economía y el sistema financiero, puesto que, sin importar su edad o condición social, dichas relaciones cumplen un papel central en los proyectos de vida de los individuos y es necesario que cuenten con la capacidad de comprender los conceptos básicos que integran los servicios financieros, para que así puedan usarlos de manera apropiada y evitar que se

conviertan en verdaderos problemas u obstáculos para el buen manejo de finanzas personales.

II. CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y JURÍDICAS

El Ministerio de Educación Nacional (MEN), como cabeza del sector de la educación y en el marco de las funciones atribuidas en el Decreto número 5012 de 2009, destaca la importancia del proyecto de ley que se discute en el Congreso de la República. No obstante, en su contenido se advierten algunos elementos de carácter técnico y jurídico que, desde nuestra perspectiva, ameritan una especial revisión. En ese sentido, nos permitimos plantear una serie de observaciones respecto del articulado que nos llevarán a concluir que la iniciativa legislativa debe archivarse, con el propósito de que nuestra posición sea evaluada en el marco de las decisiones que constitucional y legalmente corresponden al Congreso. En ese sentido, procedemos a pronunciarnos respecto de los artículos del proyecto de ley así:

- **Artículos 1º y 6º.**

“Artículo 1º. Objeto. *La presente ley tiene por objeto establecer la obligatoriedad de educación económica y financiera en Colombia, como disciplina integrada a los lineamientos curriculares de las ciencias sociales”.*

“Artículo 6º. *Adiciónese un párrafo al artículo 23 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:*

Parágrafo Nuevo. *La educación para la comprensión básica y general sobre el funcionamiento del sistema económico y financiero será una disciplina integrada a los lineamientos curriculares de las ciencias sociales en básica secundaria, sin que se afecte el currículo e intensidad horaria en áreas de Ciencia y Lenguaje”.*

Respecto de los artículos transcritos, partimos de la noción general de que las disciplinas no se integran a los lineamientos curriculares, sino a las áreas del conocimiento, ya que los primeros corresponden a las orientaciones epistemológicas, pedagógicas y curriculares que define el MEN con el apoyo de la comunidad educativa, lo cual hace parte del proceso de fundamentación y planeación de las áreas obligatorias.

Para el caso concreto de las ciencias sociales, los lineamientos curriculares están concebidos en un marco disciplinar y pedagógico que permite a los estudiantes la comprensión de procesos y fenómenos sociales. En tal virtud, estos lineamientos no deben vislumbrarse como el conocimiento de facto o declarativo, es decir, que no se trata estrictamente de la definición de conceptos, personajes históricos, la ubicación de lugares, etc., sino que dan cuenta del acercamiento analítico y reflexivo a las situaciones sociales que rodean los diferentes contextos educativos.

Por su parte, los Estándares Básicos de Competencia corresponde al insumo que el Ministerio de Educación Nacional estructura para forjar en niños, niñas y jóvenes posturas críticas y éticas, pero fundamentalmente para promover el desarrollo de competencias que les permitan a los estudiantes ser capaces de resolver problemas en la vida cotidiana y cuestionarse acerca de los fenómenos sociales (pasado y presente) y la incidencia de estos en sus contextos.

En consonancia con lo expuesto, el propósito del área de ciencias sociales es propender por la comprensión de la realidad desde lo sistémico, para lo cual disciplinas como la historia, la economía, la geografía, entre otras,

aportan conocimientos y métodos, pero no se entiende este tipo de conocimiento como aprendizaje estático de un contexto, sino que se circunscribe en fenómenos políticos, económicos y sociales que permiten tener una mirada más amplia de los contextos sociales. Por ende, los docentes del área han sido los encargados de poner en marcha el despliegue pedagógico y disciplinar en las instituciones educativas para que se promueva el desarrollo de competencias en los estudiantes a partir del análisis de fenómenos sociales presentes y pasados que permiten comprender los contextos y realidades propias y externas de los estudiantes.

Tanto en los Lineamientos Curriculares como en los Estándares Básicos de Competencias del área de ciencias sociales, se brindan orientaciones y directrices claras para abordar la economía como un ámbito necesario para la comprensión de los fenómenos sociales. Así mismo, el aprendizaje de estas temáticas se plantea según el nivel de complejidad de los grados y los conjuntos de grados.

La propuesta legislativa presentada, al centrarse en un solo ámbito para la comprensión del mundo social, deja de lado la integralidad de los referentes para el área de ciencias sociales, cuyo propósito es que el estudiante se apropie de conceptos, analice fenómenos, asuma posturas críticas y comprenda la realidad social en la que vive para poder interactuar y tomar decisiones en sus contextos.

En el mismo sentido, la Ley General de Educación y el sistema formativo vigente, establece como premisa fundamental la integración de conocimientos, destrezas y competencias; esto se ve reflejado en la definición de las nueve (9) áreas obligatorias y fundamentales en donde se integran los procesos y asignaturas que se abordaban de manera fragmentada.

Para el caso específico del área de ciencias sociales, a través de informes y visitas a Instituciones Educativas, se encontró que uno de los asuntos problemáticos relacionado con las materias de esta área (historia, geografía y democracia) es que solo se enseñaban hasta el grado noveno de la básica, y desaparecían en la educación media, siendo reemplazadas por educación política y/o económica. Esto llevó a que, a través de la formulación de los Lineamientos Curriculares del área de ciencias sociales, se planteara esta orientación curricular desde una perspectiva abierta y flexible que:

- Integró el conocimiento social disperso y fragmentado a través de unos ejes generadores que, al implementarlos, promueven la formación de ciudadanas y ciudadanos que comprenden y participan en su comunidad de una manera responsable, justa, solidaria y democrática.

- Definió como área obligatoria y fundamental las ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y Democracia. Para la educación media hace obligatorias y fundamentales las mismas áreas de la educación básica en un nivel más avanzado, además de las ciencias económicas, políticas y filosofía.

La Educación Económica y Financiera (EEF) con perspectiva de Gestión de Riesgo y Recursos (GRR) busca promover en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarias para la toma de decisiones informadas y las actuaciones responsables en contextos económicos y financieros presentes en su cotidianidad; asimismo, incentiva el uso y administración responsable de los recursos y la participación solidaria en la búsqueda del bienestar individual y social.

Se reconoce entonces un gran aporte del área de ciencias sociales para la educación económica y financiera, sin embargo, para cumplir con el objetivo de incluir la

perspectiva de GRR, se requiere de los aportes de otras áreas como matemáticas, ciencias naturales y educación ambiental, filosofía, entre otras, y de competencias como las ciudadanas y las socioemocionales, es decir, que la educación económica y financiera trascienda el nivel de “disciplina escolar”.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, esta cartera pone de presente la inconveniencia de la disposición como uno de los argumentos por los cuales se sugiere no continuar con el trámite de la presente iniciativa legislativa.

- **Artículo 2°.**

“Artículo 2°. Ámbito de aplicación. La educación económica y financiera deberá ser obligatoria para la educación básica en el ciclo de secundaria, y para la educación media”.

Para pronunciarnos sobre este artículo, destacamos que la Ley 115 de 1994 “Ley General de Educación” plantea una estructura lógica que integra los conocimientos, destrezas y competencias de los educandos, y asegura, entre otros asuntos, la integralidad de los contenidos académicos mediante la interrelación de las bases conceptuales, la ciencia y la tecnología en los currículos respectivos.

De acuerdo con esto, se establecieron los objetivos de los niveles educativos de la educación básica y media. En cuanto a la educación básica secundaria, en el artículo 22 de la Ley 115 de 1994, se señalan los relativos al área de ciencias sociales de la siguiente manera:

“(…) f) La comprensión de la dimensión práctica de los conocimientos teóricos, así como la dimensión teórica del conocimiento práctico y la capacidad para utilizarla en la solución de problemas;

(…)

h) El estudio científico de la historia nacional y mundial dirigido a comprender el desarrollo de la sociedad, y el estudio de las ciencias sociales, con miras al análisis de las condiciones actuales de la realidad social;

i) El estudio científico del universo, de la Tierra, de su estructura física, de su división y organización política, del desarrollo económico de los países y de las diversas manifestaciones culturales de los pueblos;

j) La formación en el ejercicio de los deberes y derechos, el conocimiento de la Constitución Política y de las relaciones internacionales; (…)”.

Con relación a la educación media, el artículo 30 establece los siguientes objetivos específicos:

“a) La profundización en un campo del conocimiento o en una actividad específica de acuerdo con los intereses y capacidades del educando;

(…)

c) La incorporación de la investigación al proceso cognoscitivo, tanto de laboratorio como de la realidad nacional, en sus aspectos natural, económico, político y social;

d) El desarrollo de la capacidad para profundizar en un campo del conocimiento de acuerdo con las potencialidades e intereses;

e) La vinculación a programas de desarrollo y organización social y comunitaria, orientados a dar solución a los problemas sociales de su entorno;

f) El fomento de la conciencia y la participación responsables del educando en acciones cívicas y de servicio social;

g) La capacidad reflexiva y crítica sobre los múltiples aspectos de la realidad y la comprensión de los

valores éticos, morales, religiosos y de convivencia en sociedad, y (...)”.

La concreción de estos objetivos se ve reflejada en el contenido del artículo 23 de la norma en comento, el cual dispone como obligatorias y fundamentales:

1. Ciencias naturales y educación ambiental.
2. Ciencias sociales, historia, geografía, Constitución Política y Democracia.
3. Educación artística y cultural.
4. Educación ética y en valores humanos.
5. Educación física, recreación y deportes.
6. Educación religiosa.
7. Humanidades, lengua castellana e idiomas extranjeros.
8. Matemáticas.
9. Tecnología e informática”.

Y más adelante, el artículo 31 señala:

“(…) Para el logro de los objetivos de la educación media académica serán obligatorias y fundamentales las mismas áreas de la educación básica en un nivel más avanzado, además de las ciencias económicas, políticas y la filosofía”.

En este contexto, también es importante resaltar el contenido de los artículos 73, 77 y 78 de la Ley General de Educación en lo que respecta al marco de la autonomía institucional del que disponen los Establecimientos Educativos, encargados de fijar, de acuerdo con su Proyecto Educativo Institucional (PEI) o el Proyecto Educativo Comunitario (PEC), y en articulación con las Entidades Territoriales Certificadas correspondientes, las áreas definidas como obligatorias y fundamentales en los nueve grupos (artículo 23 de la Ley 115 de 1994); además de incluir en los grupos de áreas o asignaturas, las que definirá el establecimiento educativo para lograr los objetivos del PEI o PEC, sin sobrepasar el 20%. A continuación, se cita en su tenor literal el contenido de los artículos en cuestión:

“Artículo 73. Proyecto Educativo Institucional. Con el fin de lograr la formación integral del educando, cada establecimiento educativo deberá elaborar y poner en práctica un Proyecto Educativo Institucional en el que se especifiquen entre otros aspectos, los principios y fines del establecimiento, los recursos docentes y didácticos disponibles y necesarios, la estrategia pedagógica, el reglamento para docentes y estudiantes y el sistema de gestión, todo ello encaminado a cumplir con las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos (...).

Artículo 77. Autonomía escolar. Dentro de los límites fijados por la presente ley y el Proyecto Educativo Institucional, las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimientos definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la ley, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los lineamientos que establezca el Ministerio de Educación Nacional.

Parágrafo. Las Secretarías de Educación Departamentales o Distritales o los organismos que hagan sus veces, serán las responsables de la asesoría para el diseño y desarrollo del currículo de las instituciones educativas estatales de su jurisdicción, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

Artículo 78. Regulación del currículo. El Ministerio de Educación Nacional diseñará los lineamientos generales de los procesos curriculares y, en la educación formal

establecerá los indicadores de logros para cada grado de los niveles educativos, tal como lo fija el artículo 148 de la presente ley.

Los establecimientos educativos, de conformidad con las disposiciones vigentes y con su Proyecto Educativo Institucional, atendiendo los lineamientos a que se refiere el inciso primero de este artículo, establecerán su plan de estudios particular que determine los objetivos por niveles, grados y áreas, la metodología, la distribución del tiempo y los criterios de evaluación y administración. (...)”.

En ese orden de ideas, tal como lo indica el artículo 78 y como viene anotado en precedencia, para la regulación del currículo el Ministerio de Educación Nacional ha venido diseñando diferentes tipos de orientaciones desde un enfoque por competencias (lineamientos, estándares básicos de competencias, orientaciones pedagógicas, etc.) consideradas como puntos de apoyo para los Establecimientos Educativos, sin perjuicio de la autonomía de las instituciones educativas.

Esta cartera, desde el compromiso del desarrollo integral de los niños, niñas, jóvenes y adolescentes en el marco de una educación de calidad, desde el año 2012 viene movilizando una propuesta para la educación económica y financiera en alianza con diferentes entidades para aportar al desarrollo de capacidades que posibiliten la autonomía con sentido personal y social en el marco de los derechos humanos. Con corte a 2022 se cuenta con unas orientaciones pedagógicas actualizadas (Guía 26. MEN, 2022) y con la herramienta para estudiantes y docentes “Nueva Pangea”, la cual puede trabajarse en línea o con materiales descargables.

• Artículo 3°

“Artículo 3°. Objetivos. La cátedra de educación económica y financiera tendrá los siguientes objetivos generales:

a) Desarrollar una comprensión general sobre la estructura y funcionamiento de la economía nacional e internacional, así como el funcionamiento del sector financiero y asegurador;

b) Instruir suficientemente sobre aprendizaje el papel que tiene la economía en la vida cotidiana personal, familiar o escolar, la definición de economía, a partir del entendimiento de la escasez de recursos, de bienes y servicios y la responsabilidad sobre su uso y cuidado. Otros conceptos que se pueden explorar son mercado, oferta, demanda, canasta familiar, dinero y sectores económicos;

c) Propugnar por la generación de hábitos de ahorro e inversión para el cumplimiento de metas a mediano y largo plazo. Con una interiorización de conceptos tales como tipos de ahorro, formas de crédito, tipos de gasto, la tasa de interés, tipos de inversión, tipos de deuda, capacidad de endeudamiento, entre otros;

d) Desarrollar la comprensión y análisis de los elementos de la política económica que se implementan en una sociedad e influyen en la asignación y aprovechamiento en los recursos, la producción y consumo de algunos bienes y servicios y cómo afectan las decisiones personales o familiares”.

En lo que se refiere a este artículo en particular, nos permitimos reiterar que los niveles de educación básica y media no tienen el alcance mencionado en el artículo propuesto, sino que son más amplios en función de lo establecido en el marco normativo y los propósitos de la educación básica, tal como se presentan a continuación:

“Artículo 20. Objetivos generales de la educación básica. Son objetivos generales de la educación básica:

a) *Propiciar una formación general mediante el acceso, de manera crítica y creativa, al conocimiento científico, tecnológico, artístico y humanístico y de sus relaciones con la vida social y con la naturaleza, de manera tal que prepare al educando para los niveles superiores del proceso educativo y para su vinculación con la sociedad y el trabajo;* b) *Desarrollar las habilidades comunicativas para leer, comprender, escribir, escuchar, hablar y expresarse correctamente;* c) *Ampliar y profundizar en el razonamiento lógico y analítico para la interpretación y solución de los problemas de la ciencia, la tecnología y de la vida cotidiana;* d) *Propiciar el conocimiento y comprensión de la realidad nacional para consolidar los valores propios de la nacionalidad colombiana tales como la solidaridad, la tolerancia, la democracia, la justicia, la convivencia social, la cooperación y la ayuda mutua;* e) *Fomentar el interés y el desarrollo de actitudes hacia la práctica investigativa, y f) Propiciar la formación social, ética, moral y demás valores del desarrollo humano”.*

“Artículo 30. Objetivos específicos de la educación media académica. Son objetivos específicos de la educación media académica:

a) *La profundización en un campo del conocimiento o en una actividad específica de acuerdo con los intereses y capacidades del educando;* b) *La profundización en conocimientos avanzados de las ciencias naturales;* c) *La incorporación de la investigación al proceso cognoscitivo, tanto de laboratorio como de la realidad nacional, en sus aspectos natural económico, político y social;* d) *El desarrollo de la capacidad para profundizar en un campo del conocimiento de acuerdo con las potencialidades e intereses;* e) *La vinculación a programas de desarrollo y organización social y comunitaria, orientados a dar solución a los problemas sociales de su entorno;* f) *El fomento de la conciencia y la participación responsables del educando en acciones cívicas y de servicio social;* g) *La capacidad reflexiva y crítica sobre los múltiples aspectos de la realidad y la comprensión de los valores éticos, morales, religiosos y de convivencia en sociedad,* y h) *El cumplimiento de los objetivos de la educación básica contenidos en los literales b) del artículo 20, c) del artículo 21 y c), e), h), i), k), l), ñ) del artículo 22 de la presente ley.(...)”.*¹

De otro lado, el artículo 77 de la Ley General de Educación, en armonía con el principio de autonomía escolar, otorga a los establecimientos educativos la facultad de fijar sus propios currículos, lo cual implica definir e implementar planes de estudios y proyectos pedagógicos, organizar los temas y áreas fundamentales de conocimientos para cada nivel, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los límites fijados por la ley, el Proyecto Educativo Institucional y los lineamientos que expida el Ministerio de Educación Nacional.

De igual forma, la misma ley en comento establece los temas de enseñanza obligatoria y las áreas fundamentales que pueden ser organizadas e incorporadas a los currículos, con los métodos de enseñanza definidos por los establecimientos educativos. En tal sentido, el artículo 14 prevé los temas que son de enseñanza obligatoria, y el artículo 23 establece un marco de distribución de áreas obligatorias y fundamentales, las cuales comprenden un mínimo del 80% del plan de estudios. El 20% restante, que no corresponde a temas y áreas obligatorias del plan de estudios, se encuentra previsto en el Proyecto Educativo Institucional (PEI) y se configura como

un espacio reservado para que los establecimientos educativos definan asignaturas optativas que desarrollen sus principios y fines, así como los proyectos pedagógicos que son elaborados con la participación de la comunidad educativa de acuerdo con los contextos de sus regiones.

Atendiendo a lo expuesto, el diseño e implementación de estrategias educativas hace referencia a las acciones que ejecuta en conjunto el Ministerio de Educación Nacional, las Entidades Territoriales Certificadas en educación y los establecimientos educativos. Para que su ejecución cumpla con el propósito de atender a la población destinataria focalizada, es preciso tener en cuenta diversos aspectos: administrativo, operativo, técnico, financiero y pedagógico y, cuando corresponda, los procesos de intersectorialidad, es decir, la gestión y ejecución de alianzas y apoyos interinstitucionales.

En asocio con las ideas desarrolladas, el Decreto número 457 de 2014 prevé que es el Ministerio de Educación Nacional el responsable del desarrollo de las competencias para la educación económica y financiera en el sistema educativo formal en los niveles de preescolar, básica y media. Para esta cartera, la educación económica y financiera tiene como propósito desarrollar en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarias para la toma de decisiones informadas y las actuaciones responsables en los contextos económicos y financieros presentes en su cotidianidad; así mismo, incentivar el uso y administración responsable de los recursos y la participación solidaria en la búsqueda del bienestar individual y social.

En ese sentido, en la construcción de la propuesta de educación económica y financiera el MEN ha desplegado, entre otras, las acciones que a continuación se resaltan:

- Diseño de una primera versión de los lineamientos de Orientaciones Pedagógicas para la educación económica y financiera. (Documento número 26 https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-340033_archivo_pdf_Orientaciones_Edu_economica_financiera.pdf).

- Pilotaje de la Educación Económica y Financiera (EEF) en 120 establecimientos educativos del país, adscritos a 26 Secretarías de Educación, con la participación de 1.289 docentes y directivos docentes.

- Elaboración de fichas didácticas de EEF con Asobancaria.

- Evaluación cualitativa del impacto de la educación económica y financiera. De esta evaluación de impacto realizada con el Banco de Desarrollo de América latina, antiguamente conocida como Corporación Andina de Fomento (CAF), y el Banco de la República en el 2015, se plantearon algunas recomendaciones tales como:

- a) Definir una guía y una ruta de implementación para garantizar la incorporación de la EEF en el aula;

- b) Construcción de un material de apoyo a los colegios;

- c) Redes de información.

Como resultado de la evaluación cualitativa, el Ministerio ajustó la propuesta de educación económica y financiera y esta se ha venido consolidando y fortaleciendo a través de la coordinación de esfuerzos de distintos entes, como es el caso de las alianzas que se han generado mediante los convenios con Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda) y Fundación Dividendo. De ellos se puede destacar:

1. **Fasecolda:** Tiene por objeto “*Aunar esfuerzos para promover en las niñas, niños, adolescentes y jóvenes el desarrollo de competencias básicas que les permitan*

¹ Ley 115 de 1994 “Ley General de Educación”.

tomar decisiones económicas, financieras y de gestión de riesgo de manera informada, mediante el desarrollo de metodologías de formación, el acompañamiento a la comunidad educativa y la evaluación de las acciones desarrolladas, de acuerdo con la política educativa del Ministerio de Educación Nacional”, bajo el cual se adelantaron las siguientes acciones:

a) Actualización del Documento número 26 de Orientaciones Pedagógicas para la Educación Económica y Financiera “*Mi plan, mi vida y mi futuro*” disponible en el siguiente enlace: https://www.mineducacion.gov.co/1780/articulos-340033_Orientaciones_Edu_economica_financiera_vfinal.pdf.

b) Diseño de un modelo pedagógico de gestión integral del riesgo, el cual se estructura en seis (6) fases, a saber: (1) diagnóstico, (2) priorización, (3) diseño, (4) implementación del piloto, (5) evaluación y socialización y, (6) gestión del conocimiento;

c) Publicación en la plataforma Colombia Aprende, en el micrositio de Activa tu Ciudadanía, del material pedagógico de Finanzas para el Cambio, el cual está articulado a las áreas de sociales y matemáticas. Dichas cartillas están dirigidas a estudiantes y profesores, y el material puede ser consultado en el siguiente enlace: <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/es/activatuciudadania/5873>.

2. **FUNDACIÓN DIVIDENDO:** Tiene por objeto “*Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para identificar acciones y proyectos que permitan articular y viabilizar estrategias para promover en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes el desarrollo de competencias básicas mediante el Programa de Educación Económica y Financiera*”; producto de este convenio, se están desarrollando las siguientes actividades que se articulan con las líneas de acción de la estrategia nacional de EEF:

a) Creación de una Guía Económica y Financiera con aplicaciones en Matemáticas;

b) Creación de preguntas Supérate de EEF;

c) Cesión del material de “Finanzas para el cambio”;

d) Apoyar un plan de comunicaciones;

e) Apoyo al MEN en la subcomisión de educación formal y generación de Alianzas.

Las actividades que se desarrollaron en cada uno de los convenios citados fueron articuladas con las líneas de acción definidas para la Subcomisión de Educación Formal en el marco de la estrategia nacional de educación económica y financiera de la Comisión Intersectorial de EEF.

En desarrollo de estas, se identificaron experiencias significativas como la llevada a cabo el 3 agosto de 2018, que consistió en un encuentro de intercambio de experiencias y aprendizajes relacionadas a la estrategia que integra la perspectiva de la gestión del riesgo en la Educación Económica y Financiera, donde participaron docentes y directivos docentes de los establecimientos educativos que hicieron parte del pilotaje. Adicional a lo anterior, en 2019 se inició una estrategia de educación económica y financiera dirigida especialmente a la educación media que aporta a los aprendizajes de grados 10 y 11 en:

A. Planear el futuro.

B. Administrar recursos de manera eficiente.

C. Comprender el contexto social y económico.

D. Generar cambios en las actitudes y las expectativas de estudiantes de educación media frente al rol económico.

Este proceso de actualización y ajuste de la propuesta de educación económica y financiera se incorporó en la orientación socioocupacional para que todos los jóvenes puedan identificar recursos y herramientas que posibilitan el ingreso a la educación superior o permitan su inserción laboral. Dentro de estos, se propende por el reconocimiento de oportunidades que ofrecen entidades públicas, organizaciones no gubernamentales, las instituciones de educación superior u otro tipo de entidades para acceder a diferentes alternativas de educación a través de créditos educativos, becas de estudio o participación gratuita en programas de formación dirigidos a determinadas poblaciones.

Igualmente, se incorporó la educación económica y financiera en el ecosistema de innovación para la educación media, en el eje de emprendimiento en términos de aproximación a oportunidades de financiación de sus iniciativas de emprendimiento o proyectos productivos.

Por su parte, la Ley 1955 de 2019 amplió el rango de cobertura en educación financiera. Para este fin, se avanzó en la implementación del Conpes 4005 de 2020: Política Nacional de Inclusión y Educación Económica y Financiera.

En cumplimiento de tal objetivo, el Ministerio de Educación Nacional suscribió un convenio con Asobancaria en 2020 “*Mi plan, mi vida, mi futuro - Nueva Pangea*”, para el desarrollo de una estrategia de educación económica y financiera en los establecimientos educativos del país, tendiente a promover en la educación media una cultura del ahorro, endeudamiento responsable, gestión adecuada del riesgo y planeación. La versión actualizada y ajustada de la propuesta inicial de educación económica y financiera está disponible en el siguiente enlace: https://www.mineducacion.gov.co/1780/articulos-340033_Orientaciones_Edu_economica_financiera_vfinal.pdf. Se resalta señala que, en desarrollo de este convenio, se crearon nuevos materiales para educación media y la actualización de la Guía 26 que se encuentra publicada en el siguiente enlace <https://www.sabermassermas.com/NuevaPangea/>.

Ahora bien, lo que plantea y busca la Guía 26 (MEN, 2022) respecto a la Educación Económica y Financiera (EEF) con perspectiva de Gestión del Riesgo y Recursos (GRR) es: “promover en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes los conocimientos, las habilidades y las actitudes necesarias para la toma de decisiones informadas y las actuaciones responsables en los contextos económicos y financieros presentes en su cotidianidad; así mismo incentivar el uso y administración responsable de los recursos y la participación solidaria en la búsqueda del bienestar individual y social”. Desde este propósito, la Educación Económica y Financiera (EEF) con perspectiva de gestión de riesgo y recurso, implica la comprensión de la complejidad de fenómenos sociales, económicos, políticos, ambientales y culturales que rodean al ser humano, y el reconocimiento de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, entendidos como condiciones que posibilitan una vida digna y autónoma: salud, educación, alimentación, vivienda y vestido, entre otras.

En tal virtud, la Guía 26 se plantea en el ámbito escolar como alternativa de implementación, no como un área obligatoria. Se trata de un proyecto pedagógico agenciado por la institución educativa en la que se hace partícipe a toda la sociedad, y se posiciona como un proceso de formación transversal y progresivo que pretende que los estudiantes se reconozcan como sujetos de derechos y que las instituciones educativas fortalezcan la reflexión y la práctica pedagógica, para la construcción de ciudadanía y el desarrollo de competencias.

La Guía guarda consonancia con el Plan Decenal de Educación 2016-2026, que enfatiza en la necesidad de promover una educación orientada a formar ciudadanos preparados para asumir crítica, activa y conscientemente los cambios y desafíos derivados del desarrollo tecnológico, la expansión de las redes globales y la internacionalización de la economía, la ciencia y la cultura; ciudadanos capaces de participar activa, decisoria, responsable y democráticamente en la organización política y social de la nación, y que puedan contribuir a las transformaciones económicas, políticas y culturales que requiere el país.

De acuerdo con esto, es importante precisar que lo expuesto en el artículo 3° de la presente iniciativa legislativa puede resultar contrario al enfoque de competencias planteado en los referentes de calidad, y a las acciones lideradas e implementadas por esta cartera ministerial para la promoción de la educación económica y financiera, con lo cual, de acuerdo con el análisis y la línea argumentativa desarrollada en el presente concepto se sugiere no continuar con el trámite del presente proyecto de ley.

- **Artículos 4° y 5°:**

“Artículo 4°. **Creación.** Adiciónese el literal g al artículo 14 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

G) *La educación para la comprensión básica y general sobre el funcionamiento del sistema económico y financiero, que contemple el desarrollo de conductas y hábitos financieros responsables.*

Artículo 5°. **Obligatoriedad.** Modifíquese el parágrafo 1° del artículo 14 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

Parágrafo 1°. *El estudio de estos temas y la formación en tales valores, salvo los literales a), b) y g) no exige asignatura específica. Esta información debe incorporarse al currículo y desarrollarse a través de todo el plan de estudios de ciencias sociales”.*

En línea con lo que se ha venido argumentando a lo largo del presente concepto, se considera que los artículos 4° y 5° previamente transcritos son contrarios a la apuesta de formación integral concebida dentro de la estructura planteada en la integralidad de la Ley 115 de 1994; especialmente, al abordaje interdisciplinar que se propone desde el área de ciencias sociales, que busca brindar herramientas para la comprensión sistémica de los contextos en los que se encuentran los estudiantes. El modelo educativo colombiano no está enfocado en la transmisión de contenidos académicos, sino en generar competencias en los niños, niñas y adolescentes. Adicionalmente, la modificación propuesta en estos artículos genera impacto fiscal producto de la asignación de carga horaria y docente.

- **Artículo 7°.**

“Artículo 7°. **Comité asesor para el diseño curricular.** Adiciónese un parágrafo al artículo 78 de la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

Parágrafo. *El Gobierno nacional establecerá, reglamentará la composición y funcionamiento de la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la construcción del diseño curricular de la educación económica y financiera; cuya función principal será la de asesorar y apoyar al Gobierno nacional en la elaboración y estructuración de los contenidos y estrategias a implementar.*

La creación de la Comisión Asesora del Ministerio de Educación Nacional para la construcción del diseño curricular de la educación económica y financiera no crea una nueva entidad y no generará nuevos gastos para el presupuesto nacional. Este comité será integrado por

funcionarios del Gobierno, representantes de los gremios que tengan interés en estas materias, las facultades de asuntos económicos y financieros, así como miembros del cuerpo docente que imparten enseñanza de las ciencias exactas y sociales quienes no recibirán remuneración alguna por su participación en dicho comité”.

Respecto de la creación de una comisión asesora que se encargue de la construcción del diseño curricular para la educación económica y financiera, se tiene que en las funciones propias del Ministerio de Educación Nacional, en especial las que se desprenden del Decreto número 5012 de 2009, ya se encuentra la de brindar asistencia técnica a las secretarías de educación. En ejercicio de esta función esta Cartera apoya y facilita la implementación y apropiación de la EEF con perspectiva de gestión del riesgo y recursos con GRR y, para el caso de las Entidades Territoriales, realiza el acompañamiento a los establecimientos educativos para garantizar la incorporación efectiva de la EEF con perspectiva de gestión del riesgo y recursos al PEI y a los Planes de Mejoramiento Institucional (PMI) (Ley 715 de 2001). En asocio con lo anterior, y en cumplimiento de las funciones establecidas en el artículo 78 de la Ley General de Educación, para la regulación del currículo el Ministerio de Educación Nacional ha venido diseñando diferentes tipos de orientaciones según lo descrito a lo largo del presente documento desde un enfoque por competencias (lineamientos, estándares básicos de competencias, orientaciones pedagógicas, etc.) consideradas como puntos de apoyo y orientación para los Establecimientos Educativos, sin perjuicio de la autonomía de las instituciones educativas.

Por lo anterior, no se requiere contar con un comité asesor para la construcción y elaboración de los diseños curriculares, atendiendo a que en el modelo actual el MEN se incorpora (para la construcción de los currículos) a los diversos actores del sector de la educación.

- **Artículo 8° y 9°:**

“Artículo 8°. *Con el fin de mejorar el acceso a información y educación económica y financiera autorícese al Gobierno nacional y a las instituciones educativas para celebrar convenios y acuerdos con entidades públicas y privadas de carácter nacional e internacional para la implementación de programas de promoción e implementación para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley”.*

“Artículo 9°. *El Ministerio de Educación Nacional a partir de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley, con el apoyo de la Comisión Intersectorial para la Educación Económica y Financiera (CIEEF), deberá desarrollar esquemas novedosos de formación dirigidos a los docentes del área de ciencias sociales de las instituciones educativas públicas, a partir de cursos con metodologías mixtas diseñadas para el desarrollo de las capacidades financieras de los formadores, con el fin de que adquieran los conocimientos necesarios para impartir los contenidos de educación económica y financiera a los estudiantes de dichas instituciones”.*

Con relación a los artículos enunciados, es importante resaltar que la figura de alianzas, articulación y demás que plantean los textos transcritos ya está desarrollada por los artículos 30 a 32 de la Ley 115 de 1994, para el caso de la educación en media. En complemento el Capítulo 4 de la Guía 26 señala la importancia del rol de los aliados en el siguiente sentido: “(...) se recomienda que las secretarías de educación y los establecimientos educativos establezcan alianzas con organizaciones y sectores afines al objetivo de la EEF con perspectiva de gestión del riesgo y recursos con GRR, tales como los sectores cooperativos, productivos y financieros,

cajas de compensación, los organismos de cooperación, y los no gubernamentales, entre otros. Estas alianzas, por supuesto, se establecen con base en las necesidades que los establecimientos educativos encuentren a partir de la lectura de contexto. De esa manera, las alianzas se hacen con el fin de fortalecer procesos que ya se están desarrollando en los establecimientos. Además, es clave buscar que estos aliados estén articulados con las orientaciones pedagógicas del MEN y con los lineamientos de las entidades territoriales. (...)”.

En conclusión, el tema de las alianzas a través de convenios o acuerdos con entidades públicas y privadas es un asunto que ya cuenta con una regulación legal, expresada además en otros instrumentos como la guía que se cita, por tanto, no se requiere de su incorporación en otro cuerpo normativo como el que plantea el proyecto de ley.

III. CONSIDERACIONES FISCALES

Como resultado del análisis efectuado por este Ministerio respecto al proyecto de ley en debate, se tiene que este no incluye un análisis del impacto fiscal en su exposición de motivos, por lo que respetuosamente sugerimos incluir en las ponencias de trámite respectivas, la información relativa a los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional para el financiamiento de dicho costo. Lo anterior, en cumplimiento del principio de sostenibilidad fiscal de que trata el artículo 334 de la Constitución Política y del artículo 7° de la Ley 819 de 2013 *“por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, toda vez que, en este caso, la exposición de motivos omite el análisis referido.

III. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de las funciones asignadas mediante Decreto Nacional número 5012 de 2009, y con el fin de aportar en la construcción del marco legislativo relacionado con la materia, respetuosamente y por las consideraciones expuestas recomienda no continuar con el trámite del proyecto, sintetizando sus argumentos en los siguientes puntos:

- La riqueza curricular que Colombia tiene responde a los mandatos de la Constitución, que en sus artículos 1°, 7° y 13 reconocen que el país es un Estado pluriétnico, multicultural, democrático, participativo

y pluralista. Por ello, el Ministerio de Educación Nacional establecen en las bases curriculares que cada establecimiento educativo parte de un marco de referentes nacionales, pero que respeta su autonomía para que, de acuerdo con su contexto, garanticen la pertinencia y congruencia de la educación.

- La propuesta puede resultar contraria a la estructura del sistema educativo colombiano y al abordaje interdisciplinar que se propone desde el área de ciencias sociales, que busca brindar herramientas para la comprensión sistémica de los contextos en los que se encuentran los estudiantes.

- El Ministerio de Educación Nacional ha venido diseñando diferentes tipos de orientaciones desde un enfoque por competencias (lineamientos, estándares básicos de competencias, orientaciones pedagógicas, etc.), consideradas como puntos de apoyo y orientación para los Establecimientos Educativos, sin perjuicio de la autonomía de las instituciones educativas, la cual podría verse vulnerada en los términos sugeridos en el proyecto de ley.

CONTENIDO

Gaceta número 149 - martes 14 de marzo de 2023

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PONENCIAS

Informe de ponencia texto propuesto para primer 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.	1
--	---

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios del ministerio de educación nacional al proyecto de ley número 104 de 2022 Cámara, por medio del cual se establece obligatoria la educación económica y financiera en Colombia, se modifica parcialmente la Ley 115 de 1994 y se dictan otras disposiciones.	11
--	----