



MEMORIA JUSTIFICATIVA

PROYECTO DE DECRETO

“Por el cual se regula la gestión integral del patrimonio geológico y paleontológico de la Nación y se reglamenta la Ley 45 de 1983”

1. ANTECEDENTES, OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA

El Estado Colombiano a lo largo de la historia ha buscado garantizar la protección del patrimonio geológico y paleontológico, para lo cual ha adoptado una serie de regulaciones en procura de este objetivo. Verbigracia de esto es la Ley 163 de 1959, mediante la cual se estableció que las investigaciones paleontológicas y geológicas pueden versar sobre el patrimonio histórico y artístico nacional que sea obra de la naturaleza y se haya conservado sobre la superficie o en el subsuelo nacional, dando la competencia en la materia a los Gobernadores. Esta disposición también señala como de “gran interés científico” las obras de la naturaleza, entendidas como monumentos inmuebles indispensables para el estudio de la flora y la geología (literal b del artículo 2 de la Ley 163 de 1959).

En el mismo sentido, el artículo 2 del Decreto 264 de 1963, incorporado al artículo 2.4.1.10 del Decreto Único Reglamentario del Sector de Cultura, Decreto 1080 de 2015 consideró como monumentos inmuebles, las obras de la naturaleza que tengan interés científico para el estudio de la geología y la paleontología.

Posteriormente, el Congreso de la República aprobó a través de la Ley 45 de 1983, la “Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural” proferida por la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el 23 de noviembre de 1972, por medio del cual se autorizó al Gobierno Nacional para su adhesión al mismo; y se consideró la necesidad de proteger el patrimonio cultural y el patrimonio natural, debido a su valor universal excepcional y a la “importancia que tiene para todos los pueblos del mundo la conservación de esos bienes únicos e irremplazables de cualquiera que sea el país a que pertenezcan”.

Esta disposición desarrolla el concepto de bienes (en términos de patrimonio geológico y paleontológico) que conforman el patrimonio natural y que son objeto de protección, entendiendo como estos los siguientes:

1. *Los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico;*
2. *Las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico;*



3. *Los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.*

En esta medida, la Convención adoptó el marco para establecer un sistema eficaz de protección colectiva de este patrimonio, obligando a los estados partes por una parte a identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio; y a procurar por la adopción de las siguientes medidas:

- a) *Adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general;*
- b) *Instituir en su territorio, si no existen, uno o varios servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural, dotados de un personal adecuado que disponga de medios que le permitan llevar a cabo las tareas que le incumban;*
- c) *Desarrollar los estudios y la investigación científica y técnica y perfeccionar los métodos de intervención que permitan a un Estado hacer frente a los peligros que amenacen a su patrimonio cultural y natural;*
- d) *Adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio;* y
- e) *Facilitar la creación o el desenvolvimiento de centros nacionales o regionales de formación en materia de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural y estimular la investigación científica en este campo;*

Posteriormente, la Ley 63 de 1986 aprobó la "Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales", suscrita en París el 17 de noviembre de 1970, en la que se consideró como bienes culturales aquellos objetos designados expresamente por cada Estado como de importancia para la ciencia y que pertenezcan a objetos de interés paleontológico.

A su vez, la Constitución Política de Colombia de 1991 estableció la obligación del Estado y las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación, señalando en el artículo 72 que la protección del patrimonio cultural está bajo la protección del Estado, y que los bienes del patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables¹.

Posteriormente con el Convenio sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente (Convenio UNIDROIT, 1995), suscrito por Colombia en 2012 y por medio de la cual se actualizó la Convención de 1970 (Ley 163 de 1959); se siguen protegiendo para los fines del convenio los bienes muebles de interés paleontológico, toda vez que el artículo dos

¹ Ver artículo 63 y 72 de la Constitución Política.



del Convenio UNIDROIT establece lo siguiente: *“A los efectos del presente Convenio, por bienes culturales se entiende los bienes que, por razones religiosas o profanas, revisten importancia para la arqueología, la prehistoria, la historia, la literatura, el arte o la ciencia, y que pertenecen a alguna de las categorías enumeradas en el anexo al presente Convenio”*. (Negrilla por fuera de texto).

Conforme a lo anterior, se evidencia claramente la obligación del Estado de salvaguardar los bienes que integran el patrimonio natural de la Nación, así como la necesidad de establecer internamente unas herramientas eficientes para cumplir con los compromisos adquiridos, para lo cual en lo subsiguiente el Congreso de la República y el Gobierno Nacional se encargaron de adoptar una serie de disposiciones para desarrollar este mandato.

Es así como se expide la Ley 397 de 1997, a través de la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, prescribiendo en el artículo 4 modificado por el artículo 1 de la Ley 1185 de 2008, que hacen parte del patrimonio cultural de la nación todos aquellos bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble los que se les atribuye, entre otros, especial interés histórico, científico en ámbitos como el museológico o antropológico.

En ese sentido, dicha normativa en el artículo 6 modificado por el artículo 3 de la Ley 1185 de 2008, estableció que para la preservación de los bienes integrantes del patrimonio paleontológico se aplicarán los mismos instrumentos establecidos para el patrimonio arqueológico, entre los cuales se encuentran la declaratoria, registro, decomiso y algunas autorizaciones.

Justamente, el artículo 6° señalado establece dentro de las medidas para la preservación de los bienes integrantes del patrimonio arqueológico la autorización las personas naturales o jurídicas para ejercer la tenencia de los bienes del patrimonio arqueológico, siempre que estas cumplan con las obligaciones de registro, manejo y seguridad de dichos bienes que determine el Instituto; asimismo establece que los particulares tenedores de bienes arqueológicos deben registrarlos y que la falta de registro en un término máximo de 5 años a partir de la vigencia de esta ley constituye causal de decomiso de conformidad con el Decreto 833 de 2002; de igual manera contempla la obligación de dar aviso inmediato al Instituto Colombiano de Antropología e Historia o la autoridad civil o policiva más cercana por parte de quienes de manera fortuita encuentre bienes integrantes del patrimonio arqueológico.

En este sentido, el Decreto 833 del 2002 compilado en el Decreto 1080 del 2015 contempla dentro de las medidas de protección del patrimonio arqueológico la autorización de actos de intervención material sobre Áreas Arqueológicas Protegidas, la exploración y excavación de carácter arqueológico, los fines de la exploración o excavación de carácter arqueológico, la información sobre encuentro fortuito de bienes integrantes del patrimonio arqueológico, registro de bienes integrantes del patrimonio arqueológico, decomiso material de bienes integrantes del patrimonio arqueológico, entre otros.

Así las cosas, atendiendo a lo expuesto, y teniendo en cuenta que dentro de las atribuciones otorgadas al Servicio Geológico Colombiano se encuentra la protección del patrimonio geológico y paleontológico en el territorio nacional y éste a su vez se le aplica lo consagrado



en el artículo 6 de la Ley de cultura, se hace necesario establecer los instrumentos y mecanismos pertinentes que permitan garantizar su conservación y preservación acudiendo a los instrumentos establecidos para el patrimonio arqueológico y los demás bienes que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación.

De igual manera, teniendo claro que el patrimonio geológico y paleontológico es considerado como parte del patrimonio cultural de la nación, las acciones de protección para este último consagradas en la Ley cultura y el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura 1080 de 2015 también se constituyen en fundamento jurídico suficiente para la aplicación de las medidas de protección allí consagrados para la protección del patrimonio geológico y paleontológico.

En efecto, el artículo 14 de la Ley 397 de 1997 modificado por el artículo 9 de la Ley 1185 del 2008 establece en relación con los bienes del patrimonio cultural obligación de registro de bienes de interés cultural. Asimismo se consagra en el artículo 11 de Ley 397 de 1997 modificado por el artículo 7 de la Ley 1185 del 2008 el régimen de protección de los bienes de interés cultural, dentro de los cuales contempla la autorización para la intervención y exportación, entre otras.

Es importante destacar que con la expedición de los Decretos 4131 de 2011 y 2703 de 2013 se asignó al Servicio Geológico Colombiano la competencia para la protección del patrimonio geológico y paleontológico, la cual con anterioridad a la expedición de los mismos no estaba contemplada para ninguna autoridad estatal, no obstante que la normativa nacional contempla la protección de dicho patrimonio desde 1959 con la expedición de la Ley 163, de allí que la normativa expedida con anterioridad al 2011 no señaló expresamente al Servicio Geológico Colombiano como la autoridad encargada de asumir las acciones de protección de dicho patrimonio.

En respuesta a esta necesidad, el Servicio Geológico Colombiano actualmente se encuentra tramitando la expedición de un decreto (cuyo proyecto se encuentra actualmente en revisión por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública), mediante el cual se pretende regular la gestión integral del patrimonio geológico y paleontológico de la Nación, de acuerdo con las facultades del Servicio Geológico Colombiano establecidas en la Ley y los reglamentos, y se desarrolla la Ley 45 de 1983, que incluye una serie de instrumentos con los cuales se busca brindar una adecuada protección a este patrimonio.

En esa medida es una prioridad avanzar en el planteamiento de metodologías y medidas que permitan el conocimiento a nivel nacional del patrimonio geológico y paleontológico, de acuerdo a las particularidades geológicas, paleontológicas y sociales del país y desarrollar las herramientas necesarias que permitan, como en el caso del patrimonio arqueológico, la protección de los bienes que conforman el patrimonio geológico y paleontológico de la Nación.

De lo contrario el Servicio Geológico Colombiano no podría cumplir con sus funciones a cabalidad y no se daría cumplimiento a lo establecido en la legislación de Cultura en especial con lo consagrado en la Ley 45 de 1983, de allí que uno de los fundamentos legales y lineamientos para el establecimiento de los trámites aquí adoptados sea la Ley 397 de 1997, ley 1185 de 2008, el Decreto 1080 de 2015, el Decreto Único Reglamentario del Sector



Cultura y demás normas concordantes, pues con base en esta normativa y atendiendo a una interpretación teleológica y sistemática de las mismas se logrará implementar cada uno de los trámites necesarios para la protección del patrimonio geológico y paleontológico.

2. AMBITO DE APLICACIÓN

El ámbito de aplicación del presente Decreto es de nivel nacional y va dirigido todos los interesados en desarrollar actividades sobre el patrimonio geológico y paleontológico, a la ciudadanía en general, las universidades, centros de investigación, museos, la comunidad científica y en general a todos quienes procuren la protección del referido patrimonio.

3. VIABILIDAD JURÍDICA

3.1. Análisis expreso y detallado de las normas que otorgan la competencia para la expedición del correspondiente acto

El proyecto de decreto es jurídicamente viable, su expedición encuentra soporte constitucional y legal, y sus disposiciones no contrarían el ordenamiento legal vigente, por lo que a continuación se regulan las normas sobre las cuales se soporta la reglamentación propuesta:

- La Ley 163 de 1959 y su Decreto Reglamentario 264 de 1963, Resolvió incluir las riquezas naturales geológicas y paleontológicas como parte del patrimonio nacional.
- Ley 45 de 1983, por medio del cual Colombia se adhirió y aprobó la Convención de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) sobre la protección del patrimonio mundial cultural y natural de 1972; consagra que Los Estados partes deben “adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar el patrimonio mundial cultural y natural.”
- Ley 63 de 1986, Colombia se adhirió y aprobó la Convención sobre las Medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de Bienes Culturales y contempló como bienes culturales, entre otros, “las colecciones y ejemplares raros de zoología, botánica, mineralogía, anatomía y los objetos de interés paleontológico”.
- Constitución de 1991, Consagró la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (artículo 8), así como el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables de los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y demás bienes que determine la ley (artículo 63).
- Ley 397 de 1997 modificada por la Ley 1185 de 2008, establece que hacen parte del patrimonio cultural de la Nación todos aquellos bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble a los que se les atribuye, entre otros aspectos, especial interés histórico, científico



en ámbitos como el museológico o antropológico. “Para la preservación de los bienes integrantes del patrimonio paleontológico se aplicarán los mismos instrumentos establecidos para el patrimonio arqueológico”.

- Decreto Ley 4131 de 2011, por medio de cual se ordenó el cambio de naturaleza jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas), de establecimiento público a Instituto Científico y Técnico denominándolo Servicio Geológico Colombiano (SGC), y en el numeral 9 del artículo 4 del Decreto Ley 4131 de 2011, asigna al Servicio Geológico Colombiano la competencia para “identificar, evaluar y establecer zonas de protección, que en razón de la presencia de patrimonio geológico o paleontológico del país, puedan considerarse áreas protegidas”.
- Decreto 2703 de 2013, en su artículo 2 por medio del cual se consagran las funciones de la Dirección General del Servicio Geológico Colombiano, establece las siguientes:
 3. Realizar las actividades necesarias para desarrollar e implementar las políticas de protección del patrimonio geológico o paleontológico del país;
 4. Promover las acciones de competencia de la entidad en materia de protección del patrimonio geológico o paleontológico del país;
 5. Identificar, evaluar y establecer zonas de protección del patrimonio geológico o paleontológico del país.

3.2. La vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Este Decreto entrará a regir a partir de su publicación en el Diario Oficial y estará vigente hasta su derogatoria por el Gobierno Nacional, con el mismo se pretende adicionar el capítulo 10 al Título V de la parte 2 del libro 2° del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía. Las normas a reglamentar y/o desarrollar tiene la siguiente vigencia:

- Ley 45 de 1983, suscrita en París el 16 de noviembre de 1972, aprobada por Ley 45 de 1983, y vigente para Colombia desde el 24 de agosto de 1983 (Sentencia C-204 de 1993).
- Ley 397 de 1997, publicada en el diario oficial 43102 del 7 de agosto de 1997.
- Ley 1185 de 2008, publicada en el diario oficial 46929 del 12 de marzo de 2008.
- Decreto Ley 4131 de 2011, publicado en el diario oficial 48242 del 3 de noviembre de 2011.
- Decreto 2703 de 2013, publicado en el diario oficial 48982 del 22 de noviembre de 2013.

3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno de estos efectos se produce con la expedición del respectivo acto

Este proyecto de Decreto adiciona el capítulo 10 al Título V de la parte 2 del libro 2° del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Minas y Energía.

3.4. Revisión y análisis de las decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto



De conformidad con la revisión llevada a cabo No hay pronunciamientos de órganos de cierre que pudieran tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto.

4. IMPACTO ECONÓMICO

Teniendo en cuenta, las funciones a cargo del Instituto en la materia, se ha establecido conforme a los sondeos realizados con el Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH (quien tiene a su cargo la protección del patrimonio arqueológico) y el Instituto Geológico y Minero de España – IGME, que el desarrollo de estas funciones implica un presupuesto anual aproximado de CUATROCIENTOS NOVENTA Y NUEVE MILLONES DE PESOS (\$499.000.000), el cual contempla el personal requerido así como los viáticos y gastos de viajes, los cuales se detallan a continuación:

PERSONAL	PERFIL	COSTOS
Personal Por Contrato	Dos Paleontólogos Un abogado Un tecnólogo Un técnico	\$ 211.000.000
Personal De Planta	Dos Geólogos	\$ 200.000.000
Viáticos		\$ 40.000.000
Gastos De Viaje		\$48.000.000
Total presupuesto anual		\$499.000.000

5. DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL

Para la ejecución del presente proyecto de Decreto, el Servicio Geológico Colombiano cuenta los recursos necesarios para implementar cada una de las herramientas y/o mecanismos contemplados en la norma, de conformidad con lo descrito en el numeral interior, no genera impacto en los recursos de la Nación.

6. IMPACTO MEDIO AMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL

El objeto del proyecto tiene como objetivo establecer el sistema de gestión integral que permita la identificación, la protección, la conservación, la rehabilitación y la transmisión a las futuras generaciones del patrimonio geológico y paleontológico de la Nación, como parte del patrimonio cultural y natural de la Nación, dado que busca implementar herramientas similares a las que fomentan la protección del patrimonio arqueológico a cargo del Instituto Colombiano de Antropología e Historia, pero enmarcadas en el patrimonio mundial natural y cultural, del cual hace parte el geológico y paleontológico..



7. CONSULTA

No aplica por cuanto el acto administrativo no genera ninguna incidencia para las comunidades indígenas ni minorías reconocidas constitucional y legalmente.

8. PUBLICIDAD

El proyecto de decreto fue publicado y divulgado a la comunidad en general por parte del Servicio Geológico Colombiano, a través de la página web entre el 3 al 25 de febrero de 2015, con el fin de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas por parte de la ciudadanía; llevando a cabo adicionalmente un foro denominado “Patrimonio geológico y paleontológico - Importancia y conceptos básicos de inventario, conservación, divulgación y normatividad” del 11 al 14 de mayo de 2015, en la instalaciones del Servicio Geológico Colombiano.

Por otra parte, la Superintendencia de Industria y Comercio mediante comunicación 16-159337—1-0 del 28 de junio de 2016, informó respecto al trámite de abogacía de la competencia que el mismo se encontraba establecido en el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 y fue reglamentado por el capítulo 30 del Decreto 1074 de 2015 y por el artículo 2.1.2.1.9 del Decreto 1609 de 2015. Señalando además que la incidencia del proyecto sobre la libre competencia se establecía diligenciando el cuestionario contenido en la Resolución 44649 de 2010, y únicamente en el caso de que alguna de las preguntas arrojara un resultado positivo surgiría la obligación de agotar el trámite de abogacía de la competencia. En esa medida señaló la Superintendencia que en relación con el caso en particular se “identificó que se proyecta regular la gestión integral del patrimonio geológico y paleontológico de la Nación, y que de acuerdo con el artículo 72 de la Constitución Política de Colombia, se trata de bienes inalienables, inembargables e imprescriptibles. En consecuencia surgen inquietudes para esta Superintendencia si en el caso del patrimonio geológico y paleontológico existe o no un mercado en donde el precio de los bienes se fije por oferta y la demanda, el cual se pueda afectar la competencia con la regulación. De no existir mercado, la regulación que se expida sobre este tipo de bienes no afectaría la libre competencia económica”. Que una vez realizado el cuestionario efectivamente, se encontró que el proyecto de decreto no debía agotar el trámite de abogacía por cuanto efectivamente no existe un mercado que se pudiera ver afectado.

Adicionalmente, la Dirección de Regulación del Ministerio de Industria y Comercio mediante comunicación 2-2016-0118885 del 6 de julio de 2016, manifestó que “no se detectó por parte de esta dirección, que se estuviera estableciendo algún requisito técnico de composición para las rocas, fósiles, meteoritos, o cualquier otra estructura geológica, por lo tanto esta dirección considera que este proyecto a la luz del Acuerdo sobre obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial de Comercio, no se constituye en un reglamento técnico, por ende no está sujeto a los señalado en el artículo 2.2.1.7.5.6 del Decreto No 1595 del 5 de Agosto de 2015, ni se debe notificar en el marco de los Acuerdos OTC y MSF de la Organización Mundial de Comercio.



Por otro lado, teniendo en cuenta que el proyecto de Decreto crea una serie de trámites a efectos de garantizar la protección del patrimonio geológico y paleontológico de la Nación, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.1.2.1.11 del Decreto 1081 de 2015 se sometió a consideración previa del Departamento Administrativo para la Función Pública los proyectos normativos para la gestión integral de dicho patrimonio, el cual una vez agotadas las instancias pertinentes emitió mediante comunicación No. 20175010180361 de 9 de agosto de 2017 concepto favorable en la aprobación de dicho marco normativo y sus correspondientes trámites.

Finalmente, el mismo fue sometido a la aprobación del Ministerio de Minas y Energía quien a través de la Oficina Asesora Jurídica considero que el proyecto de decreto atendió en debida forma la mayoría de los comentarios y observaciones formuladas por las direcciones de este Ministerio.

9. CONCEPTO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Teniendo en cuenta que el proyecto de Decreto crea una serie de trámites a efectos de garantizar la protección del patrimonio geológico y paleontológico de la Nación, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.1.2.1.11 del Decreto 1081 de 2015 se sometió a consideración previa del Departamento Administrativo para la Función Pública los proyectos normativos para la gestión integral de dicho patrimonio, el cual una vez agotadas las instancias pertinentes emitió mediante comunicación No. 20175010180361 de 9 de agosto de 2017 concepto favorable en la aprobación de dicho marco normativo y sus correspondientes trámites.

10. MATRIZ RESUMEN OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

La matriz con el resumen de las observaciones y comentarios recibidos sobre el proyecto normativo hacen parte de esta memoria justificativa.

11. INFORME GLOBAL DE LAS OBSERVACIONES Y COMENTARIOS

El informe global con la evaluación, por categorías, de las observaciones y comentarios de los ciudadanos y grupos de interés hacen parte de esta memoria justificativa y se encuentran contenidos en un solo documento con la matriz de que trata el numeral 10.

La presente Memoria Justificativa fue elaborada por la Oficina Asesora Jurídica y la viabilidad jurídica cuenta con la revisión y visto bueno de la misma.