

Profesionales de la Arqueología en Colombia, críticos del nuevo Decreto 138 de febrero 6 de 2019 sobre Patrimonio Arqueológico, y atentos a su implementación

-Comunicado a la opinión pública e institucional-

Recientemente, se expidió el Decreto 138 de 2019, mediante el cual se modifica lo referente al Patrimonio Arqueológico, que regía hasta el Decreto 1080 de 2015. Entre varios aspectos de que trata esta nueva norma, destaca el concerniente a los Programas de Arqueología Preventiva, es decir, al conjunto de actuaciones científicas, administrativas y de gestión social y cultural que deben adelantarse para prevenir y manejar posibles impactos sobre sitios arqueológicos, que puedan derivarse de la construcción de obras, proyectos o actividades tales como hidroeléctricas, vías, líneas de interconexión, oleoductos, urbanizaciones y demás obras de infraestructura que requieran de licencia ambiental o permisos similares.

Se trata pues de la regulación de un asunto muy importante dentro de la gestión del patrimonio arqueológico del País, que desde hace tres décadas conforma un campo muy activo de investigación y desempeño laboral para profesionales independientes o vinculados a empresas y universidades. Pero también es un campo de actuación no exento de problemáticas y tensiones, entre las cuales cabe mencionar: las restricciones financieras y de tiempo que las empresas encargadas de los proyectos de infraestructura imponen a los estudios arqueológicos; la falta de sincronía entre los tiempos de desarrollo de los proyectos, los de los trámites institucionales para obtener licencias y autorizaciones, y los que son propios de las investigaciones arqueológicas; la falta de claridad y precisión en los parámetros que exige la autoridad en el tema, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia-ICANH, para el desarrollo de los estudios arqueológicos; finalmente, están las dudas acerca de los resultados de varios de estos estudios, que por atender exclusivamente a las reglas del mercado y a la tramitología, descuidan los aspectos científicos y sociales que son absolutamente necesarios para garantizar lo de fondo: contribuir al mejor conocimiento y valoración de los procesos históricos y sociales a los que finalmente remiten las evidencias arqueológicas que identifican y analizan.

Es por ello que, a primera vista, la regulación de los Programas de Arqueología Preventiva parecería ser una oportunidad para dar adecuado tratamiento a esta problemática. No obstante, una lectura de antecedentes permite establecer que durante los últimos años, las presiones de algunos sectores económicos son las que han impulsado modificaciones a la normativa, en busca de desregular, total o parcialmente, sus actividades, mientras que los profesionales de la arqueología no han sido debidamente consultados.

Hasta inicios de la presente década, mediante varios actos legislativos (Ley 1185 de 2008, y Decretos 833 de 2002 y 763 de 2009) se había logrado regular a los diferentes sectores responsables de la construcción de infraestructura en el país, para que en desarrollo de sus actividades pusieran en marcha programas de arqueología preventiva, y se habían divulgado ampliamente unos lineamientos para su aplicación¹. Pero a partir de 2013, las presiones ejercidas por algunos de estos sectores comenzaron a ganar terreno. El primer antecedente lo constituye la normativa sobre Patrimonio Cultural Sumergido (Ley 1675 de 2013, Decretos 1698 de 2014 y 1530 de 2016), mediante el cual se ha buscado retirar del régimen especial que aplica al patrimonio arqueológico, aquellos bienes que ofrecen interés para su explotación económica por parte de compañías de cazatesoros. El país y la comunidad internacional han conocido las críticas y fuerte oposición que desde varios sectores académicos se ha hecho a esta normativa, con motivo del famoso caso del Galeón San José, que aún no acaba de resolverse. Específicamente, para facilitar la tarea a las empresas de explotación económica de bienes sumergidos, se modificaron apartes de la normativa que regía hasta entonces los programas de arqueología preventiva, incluso aquellos que deberían aplicarse en contextos terrestres (Decreto 1539 de 2016, artículo 1).

Por otra parte, se sabe que desde 2016 el sector de la Construcción ha venido presionando para la expedición de un decreto mediante el cual se elimine de la normativa vigente, precisamente la exigencia de programas de arqueología preventiva para aquellos proyectos, obras o actividades "que ocupando áreas mayores a una hectárea requieran licencia urbanización, parcelación o construcción". (Artículo 57 del Decreto 763 de 2009, compilado por el artículo 2.6.2.2 del Decreto 1080 de 2015)². Pues bien, al cabo de tres años, los resultados de esta presión han rendido frutos: sutilmente, el recién expedido Decreto 138 de 2019, retira la obligación de implementar programas de arqueología preventiva a muchos de los proyectos de construcción, urbanización y parcelación que anteriormente debían cumplirla (Decreto 138 de 2019, artículo 2.6.5.2, numeral 2).

Este es un primer punto problemático de la nueva norma, pues, aun cuando individualmente este tipo de proyectos no suele abarcar un área extensa, en su conjunto constituyen uno de los sectores más activos de desarrollo de infraestructura en el país, y por lo tanto, es

¹ Ver documento: Régimen legal y lineamientos Técnicos de los programas de arqueología preventiva en Colombia. Disponible en: http://kt.micrositios.net/action.php?kt_path_info=ktcore.actions.document.view&fDocumentId=10648

² Ver Proyecto de Decreto: <https://www.mincultura.gov.co/prensa/noticias/Documents/descargas/Decreto%20Modificatoria%201080%20Programa%20de%20Arqueologia.pdf>

potencialmente responsable de la generación de altos impactos sobre el patrimonio arqueológico, los cuales, al no estar sometidos a un manejo apropiado, mediante los programas de arqueología preventiva, quedan a discreción del tratamiento que se les dé como “hallazgos fortuitos”. Se tiene entonces que, desde el sector de la construcción, se “metió un gol” en el régimen de protección del patrimonio arqueológico de la Nación.

Un segundo aspecto problemático de la norma en cuestión, tiene que ver con la modificación de los procedimientos necesarios para regular los programas de arqueología preventiva. Sigilosamente, empezando 2018, en una época del año que al parecer resulta muy apropiada para “hacer goles”, ya se le había comenzado a “meter la mano” a los trámites para la expedición de autorizaciones de intervención sobre el patrimonio arqueológico, incluso sin consultar al ICANH: en una Ley orientada a fortalecer la contratación pública y la Ley de Infraestructura, se introdujo una figura mediante la cual los concesionarios y contratistas encargados de los proyectos de infraestructura, deben ser los titulares de las autorizaciones de intervención, lo cual, hasta entonces, era privativo de los profesionales en arqueología (Ley 1882 de 2018, artículo 3º)³. En el nuevo Decreto, ésta modificación es convalidada y complementada con otras. Preocupa, en primera instancia que la exigencia para implementar un Programa de arqueología preventiva haya quedado reducida a la solicitud y obtención de un “Registro” por parte del ICANH, el cual se refiere a un documento que “contendrá información precisa del proyecto y de su titular, que implica una caracterización de los polígonos sobre los cuales se formulará el Plan de Manejo Arqueológico” (Decreto 138, Artículo 2.6.5.4).

Si bien es cierto que los requerimientos, trámites y procedimientos de seguimiento que el ICANH venía haciendo en los últimos años a los programas de arqueología preventiva, distaban mucho de ser la panacea (por sus demoras y las exigencias dispares, y a veces improcedentes o impertinentes, desde el punto de vista científico, que hacían los evaluadores de la entidad), con el nuevo decreto se corre el riesgo de no garantizar la idoneidad científica y de gestión cultural y social de los estudios arqueológicos. Concretamente este riesgo se da para la fase de diagnóstico y prospección, pues al no existir de por medio un proyecto arqueológico, el ICANH solo se informará de lo que ha sucedido en campo, cuando se entreguen los reportes “o medio idóneo” para informar, que el ICANH determine (*Artículo 2.6.5.5.*), es decir, cuando las intervenciones sobre el patrimonio arqueológico serán ya hechos consumados y las falencias en la información recabada y/o

³ Que esta modificación no fue consultada y cogió por sorpresa al mismo ICANH, es claro expedición de la Resolución No. 020 de 2018, expedida por esa entidad.

daños al propio patrimonio arqueológico, sean ya situaciones difícilmente corregibles o mitigables.

Un tercer aspecto crítico de este decreto, se refiere al tratamiento que se dará a las Áreas Arqueológicas Protegidas. En virtud de lo dispuesto desde 2008 (Ley 1185 Artículo 3), y reglamentado un año después, como tales se consideraban "áreas precisamente determinadas del territorio nacional, incluidos terrenos de propiedad pública o particular, en las cuales existan bienes muebles o inmuebles integrantes del patrimonio arqueológico, a efectos de establecer en ellas un Plan de Manejo Arqueológico que garantice la integridad del contexto arqueológico" (Decreto 763 de 2009, Artículo 56). Se trata de una figura territorial sumamente importante, puesto que equivale legalmente a la que han tenido los parques arqueológicos nacionales, es decir, áreas en las cuales los vestigios arqueológicos poseen tal grado de excepcionalidad, representatividad y conservación, que ameritan un mayor nivel de protección del que poseen los demás bienes que integran el patrimonio arqueológico de la Nación. Dada esta importancia, en el proceso de declaratoria de dichas áreas, se preveía que el ICANH pudiera "atender las sugerencias hechas por las autoridades e incorporarlas al Plan de Manejo Arqueológico correspondiente". Pero ahora, en el nuevo Decreto, se plantea que se deberá establecer una "mesa interinstitucional" presidida por el ICANH, "con fin identificar las actividades que cuenten con permisos y/o licencias en la zona de eventual declaración" (Decreto 138, Artículo 2.6.3.4). Lo que no quiere decir otra cosa que, este Instituto tendrá que supeditar dichas declaratorias y la aplicación de planes de manejo arqueológico correspondientes, a los intereses de poderosos sectores, como el minero energético.

Es evidente que en los últimos años, como ya lo había indicado una periodista, el ICANH ha perdido la autonomía que tenía, basada en la aplicación de criterios exclusivamente científicos y culturales⁴. Cuando es convocado, pues también pasan por encima de él, escucha más a los actores del ejecutivo, y los sectores más poderosos de la economía, que a quienes se encargan de realizar los estudios y gestiones orientadas a aplicar la política de estado en materia de patrimonio arqueológico: los profesionales de la arqueología.

La norma expedida sigilosamente a comienzos de este año, prevé que el ICANH "... deberá ajustar sus procedimientos de conformidad con lo establecido en el presente Decreto. También deberá expedir las

⁴ Alejandra de Vengoechea, "Ley de patrimonio cultural sumergido hace naufragar la independencia del Icanh". En: La Silla Vacía, Mar, 2013-06-11 22:24. Disponible en: <https://lasillavacia.com/historia/ley-de-patrimonio-cultural-sumergido-hace-naufragar-la-independencia-del-icanh-44994>

términos de referencia y protocolos que regulen el trámite del Programa Arqueología Preventiva en un plazo no mayor de (06) meses, contados a partir de la publicación del Decreto”, para lo cual deberá “permitir la participación de las entidades e instancias interesadas” (Decreto 138, Artículo 3º). Tal vez sea esta la oportunidad para tratar de enderezar lo que se ha venido torciendo, incluso acompañando a una entidad que, pese a desoír las, necesita rodearse de voces provenientes de la academia, las asociaciones y los profesionales de la arqueología, para tomar mejores decisiones y recuperar, así sea en algo, su autoridad.

Bogotá, marzo 12 de 2019.

Suscriben este comunicado:

Alba Nelly Gómez	Santiago Ortiz
Pedro María Arguello	Felipe Andrés Arias
Roberto Lleras	Sneider Hernán Rojas
Juan Guillermo Martín	Martín Gutiérrez
Zdena Porras	Sara Ortega
Juan Carlos Vargas	Juliana Montoya
Luis Gonzalo Jaramillo	Diana Isabel Henao
Jimena Loboguerrero	Luis Guillermo López
Carlo Emilio Piazzini	Adriana María Franco
William Posada	Juan Pablo Diez
Santiago Escobar	Daniela López
Carlos Mario Herrera	Víctor Antonio Ramírez
Lina Constanza Fernández	Yuly Andrea Moncada
Diego Ruiz Pedraza	Luis Alfredo Giraldo
Jeiler Prada	Andrés Godoy
Tiepolo Fierro	Pablo Aristizabal
Cesar Daniel Pérez	Francisco Javier Cardona
Olga Yaneth Matías	Álvaro Botiva
Liliana Buitrago	Gonzalo Castro

Luzed Adriana Moreno
Bresnhev Villada
Jesika Milena Restrepo
Andrés Vásquez
Luis Gabriel Londoño
Alejandro Quintero
Andrés Darío Avendaño
Diego Mauricio Castañeda
John Restrepo
Laura Vargas

Vanessa Céspedes
Juan Carlos Ocampo
Dick Corrales
Ruby María Chica
Manuela Caterin Zapata
Ana Cristina Cuello
Beatriz Elena López
Juliana Quiceno
Johan Acevedo