

# Progresividad y regresividad en el tratamiento del patrimonio arqueológico subacuático en Colombia

---

**Carlo Emilio Piazzini Suárez**

Profesor titular, Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia  
carlo.piazzini@udea.edu.co y ORCID: 0000-0001-6675-6183

## Resumen

Un análisis histórico de la transformación en los regímenes de valor de aquellas materialidades que hoy denominamos evidencias arqueológicas permite identificar la ocurrencia de tensiones y controversias entre dinámicas progresivas y regresivas en el tratamiento legislativo sobre el patrimonio arqueológico subacuático en Colombia. Adoptando una concepción que relaciona dicho patrimonio con los derechos culturales e invita a posicionarse en una geopolítica crítica del patrimonio, en este texto se proponen algunos criterios para la construcción de políticas públicas en la materia.

**Palabras clave:** Colombia, geopolítica del patrimonio, historia de la arqueología, legislación del patrimonio arqueológico, patrimonio cultural sumergido.

## Abstract

A historical analysis of the transformation in the regimes of value of those materialities. that today we call archaeological record, allows identify the occurrence of tensions and controversies between progressive and regressive dynamics in the legislative treatment of underwater archaeological heritage in Colombia. Adopting a conception that relates cultural heritage to cultural rights and invites to take a position in a critical geopolitics of heritage, in this text some criteria are proposed for the construction of public policies on the matter.

**Keywords:** archaeological heritage, archaeological heritage laws, Colombia, geopolitics of heritage, history of archaeology, underwater.

## Introducción

Las aguas colombianas en el mar Caribe poseen un alto potencial de evidencias de naufragios del periodo colonial (siglos XVI-XIX), tal como permiten establecerlo análisis históricos y estudios arqueológicos sobre hundimientos de buques que transitaban por los circuitos transatlánticos establecidos entre América y Europa (Martín, Pérez y Gómez 2021; Romero y Pérez 2005). La integridad de este potencial

arqueológico subacuático, al que deben sumarse otros contextos en espacios sumergidos o semisumergidos, marítimos o continentales del país, se ha venido poniendo en riesgo por parte de empresas dedicadas a la extracción, especulación comercial y venta de los contenidos de estos naufragios, que han aprovechado la innovación en tecnologías de exploración submarina a grandes profundidades. En vista de lo que representan estos hallazgos para la búsqueda de ganancias financieras que caracteriza a estas compañías y sus aliados comerciales, en las últimas cinco décadas han aumentado las presiones y solicitudes a los Gobiernos colombianos para que permitan su explotación. No obstante, de forma simultánea, y por lo menos desde la década de 1930, el país ha venido avanzando en la construcción de un régimen legal proclive a valorar las evidencias arqueológicas subacuáticas como parte del patrimonio arqueológico de la nación y, en ese sentido, como bienes de interés común y por fuera del mercado.

Estas dos dinámicas parten de consideraciones opuestas acerca del valor fundamental que reviste a los vestigios de los naufragios, lo cual adquiere nitidez en la disyuntiva entre las categorías de *tesoro* y *patrimonio*. En términos de lo que Appadurai (1991) denominó *contendidas de valor* en la vida social de las mercancías, con la introducción de la categoría de *patrimonio arqueológico* y el estatuto concomitante de evidencias científicas y bienes de valor histórico y cultural, se produjo una “desviación” de artefactos que tradicionalmente habían circulado en regímenes de valor asociados a la categoría de *tesoros*, para proyectarlos hacia rutas por fuera del mundo de las mercancías, en las que son valorados como bienes comunes. Pero una desviación en sentido contrario también ha ocurrido en los últimos años, por cuenta de intereses económicos que han llevado a generar disposiciones legales orientadas a retirar la categoría de bienes culturales patrimoniales a aquellas evidencias que poseen mayor valor en el mercado de antigüedades.

Las tensiones entre estos dos regímenes de valor se han hecho particularmente evidentes en el caso del hallazgo de vestigios arqueológicos atribuidos al naufragio del Galeón San José, un buque de la flota colonial española que, habiendo zarpado de Portobello en Panamá con rumbo a Cartagena, fue hundido en 1708 cerca de las islas del Rosario por el almirante inglés Charles Wager, quien pretendía hacerse con la preciosa carga (Rahn 2007). Aunque entrar en los detalles de este hallazgo está por fuera de los objetivos de este texto, es necesario indicar algunos rasgos que lo inscriben y hacen de él un caso emblemático en las contendidas de valor mencionadas: varias empresas dedicadas al negocio de explotación económica de tesoros sumergidos han reclamado derechos comerciales sobre los restos del San José; por su parte, la postura de los sucesivos Gobiernos colombianos

ha sido variable, ha adoptado decisiones normativas y comerciales que habilitan o restringen la posibilidad de esas empresas; ello ha dado lugar a demandas en los tribunales nacionales e internacionales contra el Estado colombiano y fricción entre algunas de esas empresas; otros Gobiernos, especialmente españoles, pero también grupos indígenas americanos han reclamado derechos culturales sobre los restos del naufragio; por último, voceros de organismos multilaterales de carácter cultural, como Unesco, entidades estatales colombianas como la Procuraduría General de la Nación y redes académicas nacionales y extranjeras, han denunciado el riesgo de expoliación de los bienes patrimoniales que componen el naufragio (Żenkiewicz y Wasilewski 2019).

El caso del Galeón San José y las controversias que le son inherentes se inscriben en procesos geohistóricos de amplio espectro que requieren perspectivas analíticas de larga duración para aportar a su comprensión. Con esa orientación, propongo en primer lugar que en Colombia se ha configurado gradualmente una trayectoria de cambio en los regímenes de valoración de las materialidades arqueológicas, que va desde la categoría de *tesoro* a la de *antigüedades*, de allí a la de *monumentos*, y luego, a la de bienes del *patrimonio arqueológico* propiamente dicho. Argumento que las fases más recientes de esta trayectoria son afines al principio de *progresividad* que el Estado debe aplicar para garantizar un mayor acceso de la ciudadanía a sus derechos culturales y en especial al patrimonio arqueológico entendido como bien común<sup>1</sup>. En segundo lugar, abordo los tratamientos normativos sobre las *especies náufragas* y los de la última década sobre patrimonio cultural sumergido como una anomalía jurídica y evidencia de la ocurrencia de una *regresividad* en los derechos culturales. Por último, como posibles salidas a la coyuntura, propongo que es necesario transformar posicionamientos centrados en imaginarios de pobreza económica, atraso científico y tecnológico del

.....

1 Entendemos el principio de progresividad a partir de lo indicado por la Corte Constitucional de Colombia en sentencias que tratan sobre la garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales. Básicamente, el principio de progresividad “prescribe que la eficacia y cobertura de las dimensiones prestacionales de los derechos constitucionales debe ampliarse de manera gradual y de acuerdo con la capacidad económica e institucional del Estado en cada momento histórico” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-585/08); por otra parte, que “el principio de progresividad consta de dos obligaciones: la primera, avanzar y ampliar cada vez más el ámbito de realización del derecho; y la segunda, no disminuir el nivel de satisfacción alcanzado con anterioridad. Esta imposibilidad de retrotraer las medidas que logran la protección de los derechos es conocida como principio de no regresividad o mandato de no retroceso, según el cual existe una prohibición *prima facie* de regresión, que tiene un margen cuando ésta se puedan justificar” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-754/15).

país como condición para corregir las anomalías que exhibe la normativa de los últimos años, así como diseñar políticas de Estado que, bajo un claro posicionamiento geopolítico, promuevan la valoración del patrimonio arqueológico como bien común, fortalezcan las capacidades locales en materia de formación, investigación, valoración y gestión de dicho patrimonio, y lideren, sin dependencia, las acciones necesarias de cooperación internacional.

## Progresividad: de tesoro a patrimonio arqueológico

La historiografía de la arqueología en Colombia cuenta con un repertorio importante de estudios y documentación que permiten aproximaciones detalladas a las transformaciones y tensiones que han caracterizado su emergencia y devenir como disciplina científica (cf. Langebaek 2009; Piazzini 2015). Por otra parte, desde la arqueología, los estudios del patrimonio cultural y los estudios jurídicos, se dispone de un cuerpo importante de contribuciones a la comprensión de los desarrollos legales implementados por el Estado para regular el tratamiento de las materialidades arqueológicas (Castellanos 2011; Duque 1955, 1965, 1996; García 2006; Jaramillo y Piazzini 2013; Londoño 2003; Martín, Pérez y Gómez 2021; Żenkiewicz y Wasilewski 2019). Apoyado en esos repertorios, indico a continuación las principales transformaciones en los regímenes de valoración de las materialidades que hoy denominamos evidencias arqueológicas.

Un análisis de las disposiciones establecidas en las Leyes de Indias (1519 y 1596) permite establecer dos estatutos bajo los cuales las materialidades indígenas eran valoradas en las colonias de ultramar desde el siglo xvi. En primer lugar, objetos escasos con valor económico —piezas hechas en oro, plata o aleaciones, y perlas o piedras preciosas y semipreciosas— obtenidos mediante el *descubrimiento de tesoros* en enterramientos, casas, templos y otros lugares, los cuales iban a parar a los hornos de fundición o circuitos comerciales. En segundo lugar, objetos que había que destruir por hacer parte de lugares y prácticas idólatras, entre los cuales seguramente no se incluían los que podían tener un valor económico (Recopilación de leyes de los Reynos de las Indias 1774, 2, 63 y 122). Por descarte, permanecían innominados, pero latentes, todos aquellos artefactos y ruinas que resultaban insignificantes desde el punto de vista de las empresas económicas o religiosas de la Corona y sus súbditos.

Presumiblemente, esta clasificación imperó hasta el siglo xviii e incluso mediados del siguiente, cuando en los discursos ilustrados comienza a emplearse con

cierta frecuencia la categoría de *antigüedades*. Personas de las élites letradas del virreinato y más tarde de la nueva República de Colombia o la Nueva Granada, conformaron colecciones de objetos indígenas y, en ocasiones, escribieron textos sobre sus características físicas, su origen y función. A ello se sumaban viajeros, diletantes y estudiosos europeos y norteamericanos, algunos de los cuales alimentaban sus propios gabinetes o remitían piezas para colecciones imperiales como el Museo Británico, el Museo Etnológico de Berlín, el Museo Nacional de los Estados Unidos o el Field Museum de Chicago, entre otros (Botero 2008; Langebaek 2009). La introducción de la denominación *antigüedades indígenas* y su correlato, la figura de los *anticuarios*, se relaciona con una transformación, tanto de los valores simbólicos, como económicos de los artefactos. Por una parte, se comenzaron a estimar como *testimonio* o *prueba* de temporalidades y sociedades remotas y, de manera tácita, como bienes de prestigio que fortalecían la notabilidad de sus poseedores y estudiosos. Por otra parte, al precio equivalente al peso bruto de las materias primas se le agregó un valor económico adicional derivado de su condición de artefactos antiguos y exóticos, lo cual también permitió que piezas elaboradas de materiales que anteriormente tenían poco o ningún significado comercial —piedra, hueso, tejidos y cerámica— ingresaran en la esfera de las mercancías. Todo ello, mientras se establecía un activo mercado local e internacional de antigüedades que involucraba, en primer lugar, a los gaaqueros, quienes obtenían las piezas extrayéndolas directamente de los sitios arqueológicos, pasando en ocasiones por intermediarios, hasta llegar a colecciones en Colombia y el exterior (Piazzini 2009).

Ahora bien, hay indicios de que en el siglo XIX se estaban generando percepciones cercanas a las que hoy en día rodean la categoría de patrimonio arqueológico, tales como admiración y respeto por los vestigios materiales del pasado y su pertenencia a una colectividad. Algunos letrados se interesaron por las antigüedades indígenas como recurso retórico y simbólico para la fundación de nuevas identidades regionales y nacionales que, en el ámbito de las independencias, buscaban afianzarse por relación al pasado americano (Langebaek 2009). Por esta vía, un reconocido anticuario como Ezequiel Uricoechea (1854, 54) llegó a referirse a una “arqueología patria”. Y más tarde, ante la venta y salida del país, en 1882, de una de las colecciones arqueológicas más valiosas que había en Bogotá, como era la de Gonzalo Ramos Ruiz, en alguna columna de prensa se reclamó al Gobierno el que no la hubiera comprado para conservarla en el Museo Nacional. También alguna voz crítica observó con suspicacia el obsequio del famoso Tesoro Quimbaya por parte del presidente Carlos Holguín a la reina regente de España en 1892 (Gamboa

2002), un tema que aun hoy se debate, no solo en la prensa, sino en las altas cortes<sup>2</sup>. Finalmente, y por contraste, desde finales del siglo XIX el anticuario Leocadio María Arango fue renuente, en varias ocasiones, a vender piezas de su valiosa colección, con lo cual, a la larga, fueron la base de conformación del Museo del Oro del Banco de la República y del Museo de la Universidad de Antioquia (Piazzini 2020).

Con todo, hasta inicios del siglo XX lo relativo al tratamiento legal de las antigüedades indígenas era mayoritariamente una cuestión de derecho privado aplicado a las transacciones entre dueños de predios, guaqueros y anticuarios, en donde el papel del Estado se enfocaba en regular mediante códigos de minas y normas sobre hallazgos de tesoros. En el lenguaje legal, *tesoro* seguía siendo la mejor denominación para referirse a las antigüedades indígenas (p. e. Ley de 13 de junio de 1833 y Ley 38 del 15 de marzo de 1887, en Vélez 1891, 118-119).

Hasta donde sabemos, es solo partir de las primeras décadas del siglo XX que comenzaron a expedirse lineamientos o normas desde instituciones del Estado, bajo el entendido de que las antigüedades poseían un valor *monumental*, *histórico* y *patriótico*. En 1902 se creó la Academia Nacional de Historia y Antigüedades en cuyos estatutos se consideraba importante resguardar los objetos arqueológicos en museos, así como estudiar las antigüedades indígenas (García 2009). Casi al mismo tiempo, mediante acto legislativo, se recomendó la organización de los museos de la República y la publicación de catálogos de las colecciones (Ley 39 de 1903). Pero es en 1918 que se expide la que quizá sea la primera norma expresamente orientada a regular la cuestión de los vestigios arqueológicos, que prohibió la destrucción sin autorización del Gobierno de *monumentos precolombinos* considerados como pertenecientes al “material de la Historia patria” (Ley 48 de 1918). Y dos años más tarde (Ley 47 de 1920), se prohibía sacar del país sin permiso previo cualquier objeto de interés para la historia del país (Duque 1965, 81). Estas normas fueron en alguna medida decretadas ante la preocupación por la extracción y exportación de piezas que hicieron algunos arqueólogos extranjeros, como

- .....
- 2 En 2017 la Corte Constitucional de Colombia, exigió, entre otros asuntos, que el “Ministerio de Relaciones Exteriores y al Ministerio de Cultura que a partir de la ejecutoria de la presente sentencia y hasta su culminación, bajo la dirección del Presidente de la República, como Jefe de Estado, en el ámbito de su discrecionalidad y competencias constitucionales, conforme al cronograma que para el efecto establezcan, lleven a cabo todas las gestiones diplomáticas, administrativas, jurídicas y económicas, necesarias ante el Estado español, con la finalidad de lograr la repatriación del patrimonio cultural conformado por ciento veintidós piezas (122) de la Colección Quimbaya, catalogadas por el Museo de América de Madrid como ‘136 números de inventario’, que actualmente se encuentran ubicadas en dicho museo o donde se hallen en el momento de su restitución” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-649/17).

Konrad Preuss del Museo Etnológico de Berlín y Alden J. Mason del Field Museum de Chicago. Pero, en perspectiva, resultan sugestivas acerca de la conformación de un nuevo régimen de valor, en el cual los vestigios arqueológicos entraron a hacer parte de la soberanía del Estado.

En las décadas siguientes se consideró que también era deber del Estado proteger los sitios arqueológicos y estudiarlos científicamente. Así, en 1931 se declararon como de “utilidad pública” los “monumentos y objetos arqueológicos de las regiones de San Agustín, Pitalito, del Alto Magdalena y los de cualquier otro sitio de la Nación”; se establecieron multas a “la persona o entidad que destruya, en todo o en parte, dichos monumentos”; se prohibió su venta y exportación, y se dispuso la financiación de investigaciones arqueológicas, el montaje de un museo en San Agustín y la compra de predios para la creación de un parque nacional (Ley 103 de 1931, artículos 1.º y 3.º, reglamentada por el Decreto 904 de 1941; ver también: Uribe y Arboleda 1931). La expedición de estas primeras normas se encuentra ligada a la participación de delegados colombianos en las Conferencias Internacionales Americanas. Ya desde la Segunda Conferencia —1901 y 1902— se había recomendado a los países miembros crear una comisión internacional de arqueología, mientras que en el marco de la Quinta Conferencia —1923— se invitaba a adoptar medidas para la protección de los *documentos arqueológicos*, incluyendo su investigación y expropiación si fuere del caso (Carnegie Endowment for International Peace 1938).

Pero es durante la llamada República Liberal —1930-1946—, caracterizada por la definición de políticas públicas en materia de educación, cultura y ciencia bajo un concepto de modernización del Estado (Herrera y Low 1991), que se acogieron las recomendaciones internacionales mediante la suscripción de tratados y la creación de entidades encargadas de llevarlas a efecto. Colombia suscribió en 1935, y formalizó mediante dos actos legislativos —Ley 14 y Ley 36 de 1936—, el Tratado sobre Protección de Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos, más conocido como Pacto Roerich. En consecuencia, en 1938 se fundó el Servicio Arqueológico Nacional como un organismo adscrito al Ministerio de Educación, encargado de realizar investigaciones arqueológicas; y al año siguiente se fundó la Sociedad Colombiana de Estudios Arqueológicos y Etnográficos, el Museo Nacional fue transformado en el Museo Arqueológico y Etnográfico de Colombia y se creó el Museo del Oro del Banco de la República (Echeverri 1999; Perry 2006). Pero el paso decisivo se dio en 1941, con la fundación del Instituto Etnológico Nacional, entidad en donde se formarían las primeras antropólogas y antropólogos *hechos en Colombia* (Jimeno 1984; Restrepo 2014). Desde esa instancia

se promovió la creación de entidades satélites, adscritas a las universidades públicas, que operaban como nodos regionales encargados de desarrollar investigación y divulgación en arqueología y demás subdisciplinas antropológicas (Pineda 2009).

Es así como para mediados del siglo xx se habían generado condiciones legales e institucionales tendientes a retirar el tratamiento de los monumentos y objetos arqueológicos de la esfera de lo privado y del libre mercado, y el Estado tomó en sus manos el control de estos, a nombre de la nación. Se trata de una naciente filosofía política del patrimonio arqueológico que adquirió mayor legibilidad a partir de 1959, cuando se expidió la primera ley enteramente enfocada en el tratamiento expreso del patrimonio cultural en Colombia. Se acogía la definición de monumentos inmuebles y muebles ya establecida en la Séptima Conferencia Internacional Americana de Montevideo, y se introducía el concepto de *patrimonio*, calificado como “histórico y artístico nacional” para referirse, entre otras expresiones a:

[...] los monumentos, tumbas prehispánicas y demás objetos, ya sean obra de la naturaleza o de la actividad humana, que tengan interés especial para el estudio de las civilizaciones y culturas pasadas, de la historia o del arte, o para las investigaciones paleontológicas, y que se hayan conservado sobre la superficie o en el subsuelo nacional. (Ley 163 de 1959, artículo 1, reglamentada por los decretos 264 de 1963 y 1397 de 1989)

Específicamente, en lo que atañe a los *monumentos arqueológicos*, se resguardaron los derechos de la nación sobre las evidencias que pudieran hallarse en el curso de obras y movimientos de tierra, se exigió el reporte inmediato de los hallazgos ante el Ministerio de Educación Nacional y se estableció la obligatoriedad de contar con licencias de excavación y exploración arqueológica, atendiendo a “la solvencia científica de los interesados y los móviles estrictamente culturales de tales exploraciones” (Ley 163 de 1959, artículo 11). También se implementó el registro de las piezas que se encontraran en poder de particulares, y aun cuando todavía se contemplaba la compra de piezas arqueológicas, se entendía que era un mecanismo para que el Estado las readquiriera con el fin de conservarlas, estudiarlas y exhibirlas, a partir de lo cual se las retiraba expresamente del tratamiento de tesoros previsto en el Código Civil (Código Civil colombiano, Artículo 700). Este último enunciado demarcó una transformación fundamental en el proceso de establecimiento del régimen de valoración de los artefactos arqueológicos como patrimonio cultural no alienable (Ley 163 de 1959, artículo 14).



En las siguientes décadas, se fue conformando una *geopolítica del patrimonio* que, salvo la excepción que más adelante se indicará, ha gravitado en torno de los conceptos, la sofisticada terminología y los modelos de gestión recomendados por la Unesco (Piazzini 2008). Así, Colombia adoptaría la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972 (Ley 45 de 1983) y 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 de 1970 (Ley 63 de 1986).

A tono con los instrumentos internacionales, pero consolidando una auténtica filosofía política del patrimonio, gradualmente construida durante el siglo xx, la nueva Constitución Política de 1991 fijó un estatuto de mayor jerarquía para el patrimonio cultural y arqueológico en particular, al incorporarlos dentro de los fundamentos de la nacionalidad colombiana, en el marco de los deberes del estado social de derecho y de los derechos culturales de los ciudadanos. Entre sus principios fundamentales, la norma precisó la responsabilidad conjunta del Estado y las personas en la protección de las “riquezas culturales de la Nación” (artículo 8). También estableció el deber estatal de promover y fomentar el acceso de todos los colombianos a la cultura, el desarrollo de la investigación y la difusión de los valores culturales de la nación (artículo 70). Definió que el patrimonio cultural de la nación “está bajo la protección del Estado” y expresamente que “el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional pertenecen a la nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles” (Artículo 72; ver también artículo 63). Desde entonces, estos principios y desarrollos constitucionales fueron afirmados y reglamentados en una serie de normas generales sobre patrimonio cultural y sobre patrimonio arqueológico en especial (Ley 397 de 1997, modificada y ampliada por la Ley 1185 de 2008 y reglamentada por los decretos 833 de 2002 y 763 de 2009). Lo anterior, sumado a una serie de sentencias de las altas cortes<sup>3</sup>, conforma un cuerpo jurisprudencial relativamente extenso, que rige de fondo el tema del patrimonio arqueológico en el país.

Así mismo, y dando continuidad a la geopolítica de alineación con Unesco, en las últimas décadas se aprobó la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado (Ley 340 de 1996), y el Segundo Protocolo de la Convención firmado en 1999 (Ley 899 de 2004). Al bloque de constitucionalidad hay que añadir otros acuerdos internacionales, como la

3 Entre otras, las sentencias C-474/03, C-668/05, C-264/14, C-553/14 y C-572/14, proferidas por la Corte Constitucional de Colombia.

Convención Unidroit sobre objetos culturales robados o ilegalmente exportados (Ley 1304 de 2009) y la Decisión 588 de 2004 sobre Protección y Recuperación de Bienes del Patrimonio Cultural de los Países Miembros de la Comunidad Andina, en las cuales se encuentran contemplados bienes del patrimonio arqueológico. Destaca, en toda esta trayectoria, la negativa del país a suscribir la Convención de la Unesco sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 2001, lo cual hace parte de la anomalía jurídica que pasaremos a analizar.

## De patrimonio arqueológico a tesoro: regresividad

Desde la década de 1960 se fueron expidiendo en Colombia una serie de normas legales que, bajo la figura de *especies náufragas*, fue reviviendo jurídicamente el viejo régimen de valoración de los tesoros, con el único propósito de rehabilitar el valor económico de las materialidades arqueológicas restituyéndolas al mundo del mercado. Mediando el desarrollo de la tecnología náutica para la exploración de entornos submarinos, las llamadas especies náufragas, de muy alto valor económico en mercados de arte y antigüedades, habían comenzado a ser objeto de interés por parte de empresas extranjeras de cazatesoros, cuyos representantes y aliados financieros han hecho desde entonces lobby y presión ante los Gobiernos y legisladores —léase congresistas— de turno. Como resultado, mediante decretos se facultó al Gobierno nacional o algunas de las dependencias del Estado para suscribir acuerdos o contratos con particulares que denunciaran el hallazgo de naufragios, reconociéndoles derechos comerciales sobre una parte de los bienes contenidos en estos, ya fuera en especie o en dinero (Decreto 655 de 1968, Decreto-ley 2349 de 1971, Decreto-ley 12 de 1984, Decreto-ley 2324 de 1984 y Ley 26 de 1986). Sin embargo, no fue posible generar condiciones permanentes para que alcanzaran sus objetivos últimos, ya fuera por la generación de competencia entre las empresas mismas, por cambios en las alianzas con actores del Gobierno o cercanos a este, o finalmente, y es de destacar, por la renuencia de unos pocos legisladores y funcionarios a permitir este tipo de negocios, bajo el entendido de que vulneraban asuntos de soberanía y patrimonio cultural de la nación.

Aun así, los avances que lograron algunas de las iniciativas de negocio centradas en la explotación de las antigüedades náufragas configuraron un escenario de tensiones y disputas que hasta hoy tienen consecuencias adversas para el Estado colombiano y la integridad del patrimonio cultural sumergido de la nación. Por ejemplo, en 1980, durante el gobierno de Julio César Turbay, se concedió permiso

de exploración a la empresa norteamericana Glocca Morra Company Inc. —más tarde denominada Sea Search Amada—; esto llevó, según sus representantes, a identificar el naufragio del Galeón San José, lo que generó expectativas de ganancia económica que, al no concretarse, se tradujeron en demandas contra el país que aún se encuentran en curso<sup>4</sup>. Más ampliamente, y es un asunto que hay que enfatizar, la serie de normas específicas sobre antigüedades náufragas conformó una anomalía jurídica que, al no haber sido oportunamente controlada, ha llegado en años recientes a constituir una regresividad frente a los deberes del Estado en materia de protección del patrimonio arqueológico.

La envergadura de dicha anomalía se hizo visible con particular nitidez en la Ley General de Cultura de 1997 que, al hallarse en todas partes a tono con el estatuto constitucional de los bienes arqueológicos como propiedad de la nación, introdujo de manera contradictoria la figura de especies náufragas:

Del patrimonio cultural sumergido. Pertenecen al patrimonio cultural o arqueológico de la Nación, por su valor histórico o arqueológico, que deberá ser determinado por el Ministerio de Cultura, las ciudades o cementerios de grupos humanos desaparecidos, restos humanos, las especies náufragas constituidas por las naves y su dotación, y demás bienes muebles yacentes dentro de éstas, o diseminados en el fondo del mar, que se encuentren en el suelo o subsuelo marinos de las aguas interiores, el mar territorial, la plataforma continental o zona económica exclusiva, cualquiera que sea su naturaleza o estado y la causa o época del hundimiento o naufragio. Los restos o partes de embarcaciones, dotaciones o bienes que se encuentren en circunstancias similares, también tienen el carácter de especies náufragas. (Ley 397 de 1997, artículo 9)

A manera de párrafo se determinaron procedimientos para dar tratamiento a las denuncias sobre hallazgos de especies náufragas, al siguiente tenor:

Si como consecuencia de la denuncia se produce el rescate en las coordenadas geográficas indicadas por el denunciante, éste tendrá derecho a un porcentaje del valor bruto de las especies náufragas que será reglamentado por el Gobierno Nacional, oído el concepto del Consejo Nacional de Cultura. (Ley 397 de 1997, artículo 9, párrafo 1)

4 Para un recuento detallado de las demandas y fallos en el caso de Sea Search Amada, véase el Fallo 02704 de 2018 del Consejo de Estado de Colombia.

Este tratamiento, que es claramente afín a la operación de repartir un botín, sin embargo, no resultaba suficiente para crear condiciones legales que permitieran la explotación comercial de los bienes del patrimonio cultural sumergido en Colombia. Por ello, cuando en cabeza del presidente Juan Manuel Santos se tomó la decisión de avanzar decididamente en la extracción y comercialización de los vestigios atribuidos al naufragio del Galeón San José, se puso en marcha una estrategia político-legislativa que funcionó durante los dos periodos de su gobierno —2010-2018—. En primer lugar, se expidió una norma de superior jerarquía (Ley 1675 de 2013, reglamentada por los decretos 1698 de 2014, 1530 de 2016, y 1389 de 2017) que, aun cuando fue revestida y promocionada en los medios oficiales con una retórica que exaltaba el valor cultural y patriótico del patrimonio cultural sumergido, en la práctica establecía mecanismos expresamente orientados a lograr que una parte de los bienes de los naufragios pudieran ser liberados de la condición constitucional de inalienables, para permitir su tratamiento como mercancías. Se trataba, explícitamente, de aquellos bienes más valiosos en el mercado internacional de antigüedades: lingotes de oro, monedas de oro y plata, perlas y piedras preciosas y semipreciosas, además de aquellos objetos repetidos de cualquier material y característica. En su momento, la Corte Constitucional revisó dicha norma, declaró inexequibles algunos apartados y condicionó la interpretación de otros que, en su concepto, podían vulnerar el marco constitucional de valoración del patrimonio arqueológico<sup>5</sup>. Sin embargo, ese ejercicio de control

5 Mediante sentencia, la Corte declaró inexequibles los numerales 1 y 2 del artículo 3 de la Ley 1675, mediante los cuales se pretendía de entrada excluir de la condición de bienes del patrimonio arqueológico: “Las cargas comerciales constituidas por materiales en su estado bruto, cualquiera sea su origen, tales como perlas, corales, piedras preciosas y semipreciosas, arenas y maderas” y “Los bienes muebles seriados que hubiesen tenido valor de cambio o fiscal tales como monedas y lingotes”. En cuanto al criterio de repetición, uno de los más polémicos de la Ley, la Corte lo declaró exequible, pero condicionó su aplicación en tres sentidos: en primer lugar, en la medida en que no puede ser aplicado de forma aislada al momento de determinar si un bien es parte o no del patrimonio cultural sumergido, sino que debe hacerse en conjunto con los demás criterios, es decir de forma integral; en segundo lugar, en cuanto en cada hallazgo se debe respetar el criterio de unidad cultural que se perdería si uno o más de los bienes que la conforman es desligado del grupo en virtud de su carácter de objeto repetido. Finalmente, la Corte estimó que incluso en el caso de aquellos objetos seriados y con valor de cambio —como materiales preciosos en su estado bruto, lingotes, barras o monedas— que el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, en virtud del criterio de repetición, pudiera considerar como no pertenecientes al patrimonio cultural sumergido, deberá reservarse una muestra representativa de los mismos, con la finalidad de que cumplan una función cultural (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-264/14).

constitucional fue limitado, puesto que no permitió contrarrestar todos los efectos negativos de la estrategia del Gobierno Santos.

Una vez abierta la puerta legislativa para la desregulación del régimen especial de protección del patrimonio arqueológico, dicho Gobierno concretó, secretamente, un contrato con la empresa Marytime Archaeology Consultants — registrada en Suiza, pero de origen inglés, para la exploración del área en donde se preveía estaban los vestigios del Galeón San José, lo cual dio como resultado el hallazgo, en 2015, de evidencias que muy probablemente correspondan con ese naufragio. A continuación, diseñó, con apoyo de la misma empresa, un proceso de licitación para poner en marcha, mediante una asociación público-privada, el rescate de los bienes del naufragio, operación cuyos costos de ejecución y ganancias debían pagarse con el valor comercial de los hallazgos mismos. No se trataba de un negocio menor, al tener en cuenta que, de acuerdo con los pliegos de condiciones de la asociación público-privada, el valor del contrato para 2018 era de \$197 727 182 757 pesos colombianos, equivalente a unos 69 millones de dólares, mientras que se preveían expectativas viables de obtención, solo por los hallazgos de oro y plata, de \$ 911 478 000 000, es decir, unos 320 millones de dólares<sup>6</sup>. De acuerdo con la estrategia establecida, estaba previsto que el negocio se concretara antes de finalizar el segundo gobierno de Santos, pero a pocos días de concluir, y a raíz de una serie de denuncias y demandas, el proceso de licitación entró en una dinámica de suspensiones, prórrogas y modificaciones (Presidencia de la República de Colombia 2018).

Durante el siguiente Gobierno, en cabeza del presidente Iván Duque —2018-2022—, se anunció públicamente la cancelación de la licitación encaminada a contratar la extracción de los vestigios atribuidos al naufragio del galeón San José, mientras que el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural declaró la totalidad del naufragio como patrimonio arqueológico de la nación. Eran estas noticias que hacían pensar en la adopción de un posicionamiento estatal proclive a fortalecer el régimen constitucional del patrimonio arqueológico como bien público de la nación. Así mismo, permitían ponderar la eficacia de pronunciamientos críticos que desde diferentes instancias estatales y académicas se venían haciendo contra las

6 De acuerdo con el análisis de los pliegos que realizó un grupo de docentes de la Universidad de Antioquia, a propósito de un concepto que solicitó la Procuraduría General de la Nación (Universidad de Antioquia 2018).

tentativas de mercantilización del patrimonio arqueológico subacuático, desde por lo menos inicios de la década de 2010<sup>7</sup>.

Sin embargo, no se efectuaron los ajustes legislativos necesarios para eliminar los riesgos de mercantilización de los bienes arqueológicos subacuáticos que entraña lo dispuesto en la Ley de 2013 (Ley 1675). Tampoco se avanzó en la definición de una política de Estado en la materia, con lo cual el tema del patrimonio cultural sumergido sigue sujeto en buena medida a las decisiones de particulares Gobiernos. Para al momento de escritura de este texto, aún no es posible establecer el rumbo que tomarán las cosas durante el mandato del presidente Gustavo Petro —2022-2026—, pero este ha hecho declaraciones públicas que no disipan los riesgos de volver a revivir la alianza público-privada para lograr la extracción de los bienes que integran el contexto arqueológico del galeón San José<sup>8</sup>.

En síntesis, las normas actuales sobre patrimonio cultural sumergido, sumadas a la serie de disposiciones sobre especies náufragas que se expidieron durante la segunda mitad del siglo xx, conforman una anomalía jurídica, en cuanto presentan inconsistencias severas frente a los cuerpos legislativos más amplios y de mayor jerarquía que, en consonancia con tratados internacionales, el país había venido construyendo por lo menos desde la década de 1930. Ahora bien, al considerar las relaciones entre afectación del patrimonio cultural en general y

7 Tempranamente, desde 2010, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) emitió un concepto técnico sobre los aspectos del proyecto de ley 1675 que corrían el riesgo de ser inconstitucionales y podían dificultar la lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales. Posteriormente, se generaron críticas y propuestas alternativas efectuadas por exdirectores(as) del ICANH, la Sociedad Colombiana de Arqueología, y grupos organizados de profesionales en arqueología y estudiantes de varias universidades públicas y privadas. También se manifestaron de manera crítica los presidentes del Congreso Mundial de Arqueología y la Sociedad Americana de Arqueología. De igual modo, se hicieron advertencias por parte de la Procuraduría General de la Nación, preocupada por la vulneración de los derechos constitucionales por cuenta de la ley y la licitación de la alianza público-privada, y la Dirección de Patrimonio de la Unesco se manifestó indicando que el proyecto de ley iba en contravía de las normas establecidas por ese organismo para la protección del patrimonio cultural sumergido, lo que propiciaría, además, el negocio de los cazatesoros, lo cual fue reiterado por el Consejo Consultivo Científico y Técnico de esa entidad. Más recientemente, se conformó la Red Universitaria de Patrimonio Cultural Sumergido, que se ha pronunciado públicamente en contra de la mercantilización del patrimonio arqueológico subacuático, y ha efectuado propuestas para el diseño de una política de estado en la materia. Ver los comunicados de la Red en: <https://opca.uniandes.edu.co/red-universitaria-de-patrimonio-cultural-sumergido/>

8 Además de un afán extractivista, se nota en su discurso el uso reiterado de la categoría de *tesoro*. Ver, por ejemplo, la entrevista al presidente Gustavo Petro del 7 de diciembre de 2022, minuto 43:30 (Noticiasrcn.com 2022), y la entrevista del 2 de mayo de 2023 (W Radio Colombia 2023).

vulneración de los derechos culturales, se puede considerar que dicha anomalía es también una regresividad.

El tópico del patrimonio cultural ha venido incorporándose en instrumentos internacionales que tratan sobre garantías a los derechos sociales, económicos y culturales que Colombia ha suscrito. Desde 1968 (Ley 74), el país entró a hacer parte de los pactos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta postura se consolidó en la Constitución de 1991, con especial referencia a los derechos culturales:

El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación. (artículo 70)

A tono con este enunciado, y como ya se mencionó, el desarrollo de lo relativo al patrimonio cultural en general, y el arqueológico en especial, tuvo lugar, precisamente en el capítulo sobre los derechos sociales, económicos y culturales de la Constitución (capítulo 2).

Más recientemente, Colombia hizo parte del grupo países que en 2016 firmó la *Declaración conjunta sobre derechos culturales y protección del patrimonio cultural*, en donde precisamente se llama la atención acerca de “los impactos perjudiciales de la destrucción del patrimonio cultural para el disfrute de los derechos culturales” (Consejo de Derechos Humanos de la Naciones Unidas 2016a, numeral 5). Esta misma preocupación se encuentra expresada en la subsiguiente resolución de las Naciones Unidas sobre los derechos culturales y la protección del patrimonio, de la siguiente manera:

la destrucción del patrimonio cultural o los daños a este pueden tener un efecto perjudicial e irreversible en el disfrute de los derechos culturales, en particular el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, lo que incluye la capacidad de acceder al patrimonio cultural y disfrutar de él. (Consejo de Derechos Humanos de la Naciones Unidas 2016b)

Atendiendo a lo anterior, es posible establecer que las disposiciones jurídicas de años recientes que tratan una parte del patrimonio arqueológico de la nación, como si fuera un tesoro, constituyen una regresividad en la medida en que, en vez de ampliar progresivamente los derechos de la ciudadanía a la cultura y en particular al patrimonio cultural, los restringen; esto además pone en riesgo la integridad misma de los bienes que integran dicho patrimonio, tanto en espacios terrestres como acuáticos<sup>9</sup>.

## El (pobre) argumento de la pobreza

Frente al anterior diagnóstico, podría prosperar una interpretación contraria, que estime que el principio de regresividad no aplica para calificar el caso de la reciente legislación y actuaciones del Estado colombiano sobre patrimonio cultural sumergido, por cuanto en las actuales condiciones históricas no se registran capacidades económicas e institucionales suficientes para darle un tratamiento diferente<sup>10</sup>. Es decir que, dada la complejidad técnica de las acciones requeridas para explorar, y si es del caso, extraer los bienes que conforman los naufragios y otro tipo de contextos arqueológicos presentes en aguas colombianas, es necesario contar con capacidades humanas, financieras y técnicas que solo están disponibles en la esfera de los negocios privados y especialmente de aquellas empresas o consorcios extranjeros orientados a la explotación comercial de especies naufragas. Argumentos de este tipo, ligados a diagnósticos acerca de una supuesta precariedad económica, pero también científica y tecnológica de Colombia para hacerse cargo de investigar, proteger, valorar y divulgar los bienes que conforman su patrimonio arqueológico subacuático, han hecho carrera para defender su tratamiento como si fuera un tesoro.

9 Esta interpretación de la trayectoria histórica de la normativa colombiana se aparta de aquella otra que, simplificado la tensión entre los regímenes de valoración de las evidencias arqueológicas como patrimonio cultural o como tesoro, trata el tema en términos de un conflicto entre una tradición legal de carácter *radicalmente proteccionista*, y otra que es proclive al derecho de salvamento o rescate de las especies naufragas, que se considera vulnerada por la primera (Rengifo 2009).

10 Retomando la precisión que ha hecho la Corte Constitucional, en cuanto a que: “las dimensiones prestacionales los derechos constitucionales debe ampliarse de manera gradual y de acuerdo con la capacidad económica e institucional del Estado en cada momento histórico” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-585/08).



En 2001, en un debate de control político en el Congreso de Colombia, en donde se derrotó la intención de adherir al Convenio Unesco sobre Patrimonio Cultural Subacuático, el comediante Alfonso Lizarazo, por entonces senador, dijo enfáticamente: “todo el mundo sabe que no hay dinero para las cosas prioritarias del país, menos para una exploración que puede dar muchas sorpresas”. Y agregaba, refiriéndose al principio de conservación in situ, promovido por esa Convención, que:

[...] existen cerca de 1100 naufragios con importancia histórica, deteriorándose debajo del agua, perdiéndose con toda su carga debajo de los mares de Colombia, con una riqueza cultural e histórica invaluable, con bienes de valor incalculable, mientras que aquí la prensa publica periódicamente que la cultura está quebrada, que están cerrando los museos, los hospitales y los colegios. (Gaceta del Congreso 2002)

El mismo argumento de un país económicamente pobre acompañó los debates previos a la aprobación de la ley sobre patrimonio cultural sumergido (Ley 1675 de 2013). La ministra de cultura Mariana Garcés expresó que:

Desde hace 30 años el país ha discutido qué hacer con el patrimonio sumergido y al final quedamos en el peor de los mundos: sin legislación y a merced de los cazatesoros, que con las nuevas tecnologías tienen cada vez más cerca los naufragios, si es que ya no los han saqueado. Con este proyecto logramos llegar a un punto en el que se protege al patrimonio, pero se viabiliza su rescate, pues en el país no hay ni recursos ni tecnología para hacerlo. (Semana 2013)

Igualmente, dos senadores de la República plantearon que el país requería sacar el tesoro del Galeón San José contratando su extracción y explotación comercial con empresas privadas, para obtener recursos que contribuyeran a mejorar la educación básica primaria y temas de la cultura<sup>11</sup>.

Colombia no es ciertamente un país económicamente rico, pero tampoco se encuentra en los niveles más bajos de los rankings económicos<sup>12</sup>. Por ello, es po-

11 Véanse las intervenciones de los senadores Carlos Roberto Ferro Solanilla (Partido de la U) y Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez (Partido Conservador), en los minutos 1.03:00 y 2:36:00 de la audiencia pública en el Senado de la República, el 30 de mayo de 2013 (Ferro 2013).

12 Según el Banco Mundial, en 2021 el país se situaba en el puesto 44 de cálculo descendente del PIB, en una lista de 198 países con datos para esa fecha. Datos consultados en marzo de 2023 en Banco Mundial (s. f.)

sible que las percepciones mencionadas sobre la precariedad económica del país tengan que ver más con una imaginación y una economía política que valoran las obligaciones y deberes del Estado en materia de patrimonio cultural como asuntos pintorescos y accesorios. Valoraciones que también han regido para los temas de ciencia y tecnología, respecto de los cuales han sido proverbiales los bajos presupuestos destinados por Colombia a investigación y desarrollo<sup>13</sup>.

No se trata solo de una infravaloración de las capacidades económicas, sino de las capacidades humanas y tecnológicas del país para dar tratamiento al patrimonio arqueológico subacuático. Lo anterior se hizo particularmente evidente en el desprecio, por parte de políticos y funcionarios alineados con la estrategia política-legislativa del Gobierno Santos, hacia los argumentos técnicos y científicos que se oponían o no resultaban funcionales a sus intereses<sup>14</sup>.

Todo ello, al mismo tiempo que se imprimía a las noticias del hallazgo del Galeón y del subsiguiente proceso de licitación para su extracción, una retórica científica que situaba las capacidades por fuera del país y en el ámbito de los negocios privados<sup>15</sup>. Se trata de un posicionamiento que desprecia los argumentos científicos y académicos elaborados desde los ámbitos locales o desde entornos extranjeros no alineados con las empresas dedicadas a la explotación económica de naufragios. Posicionamiento al que contribuye el hecho de que la visibilidad pública de los asuntos ligados al patrimonio cultural sumergido en Colombia ha sido fundamentalmente un tema dominado por ilustres aficionados a la historia de los naufragios y sus tesoros —que actúan a menudo como asesores de Gobierno o a pedido de los empresarios cazatesoros—, de abogados interesados en representar los intereses de empresas privadas, de diplomáticos consagrados o funcionarios en carrera de serlo que han estado más preocupados por las irritaciones bilaterales resultantes de decisiones sobre el tema, y de algunos periodistas que han capitalizado el exotismo que ofrecen las noticias sobre tesoros y piratas. En estos espacios, la producción académica sobre el tema, que no es poca o irrelevante (ver un balance en Martín, Pérez y Gómez 2021), ha pasado en buena medida desapercibida.

13 Entre 2000 y 2020 las inversiones en Colombia nunca superaron el 0,037 % del PIB, cuando el promedio mundial fue de 2,07 % y el de Latinoamérica y el Caribe, de 0,065 % (Banco Mundial 2022).

14 Entre ellos, los argumentos y pronunciamientos críticos efectuados por las instancias ya referidas en la nota a pie de página número 7 de este artículo.

15 Santos promocionaba que, para el hallazgo y rescate de los vestigios del San José, se había conformado un “dream team, trayendo los expertos en cada paso más importantes del mundo, con la tecnología más avanzada del mundo” (Comisión Nacional de Moralización 2018).

Sin embargo, hay indicios que permiten considerar que Colombia cuenta con condiciones mínimas necesarias para diseñar e implementar una auténtica política pública sobre patrimonio cultural sumergido, así como capacidades suficientes para poner en marcha esquemas colaborativos de formación, investigación y valoración de patrimonio arqueológico subacuático, sin por ello poner en riesgo el principio de autonomía en el manejo de sus bienes patrimoniales. Sobre este particular, resulta elocuente que ya entre 2010 y 2011 el ICANH haya organizado un ejercicio de análisis de las capacidades del país en materia de arqueología subacuática y campos afines (ICANH 2010-2011), con participación de expertos nacionales e internacionales<sup>16</sup>. El balance general indicó que se contaba con una larga trayectoria de experiencias locales de investigación, formación y esquemas de cooperación internacional en arqueología y áreas afines, así como de recursos tecnológicos en el ámbito náutico, por parte de entidades del Estado, todo lo cual se podría poner en función de la protección, conservación, mejor conocimiento y valoración del patrimonio arqueológico subacuático localizado en los territorios continentales, insulares, fluviales y marinos del país.

Es posible establecer que desde entonces, y pese al dubitativo y débil apoyo estatal, esas condiciones se mantienen e incluso se han fortalecido en la última década, de la mano del perfeccionamiento de los programas de posgrado —especializaciones, maestrías o doctorados— en antropología, arqueología, historia, restauración y conservación que ofrecen las universidades colombianas; del perfeccionamiento de la capacidad investigativa de sus docentes y estudiantes, incluyendo la formación pertinente de posgrado, así como al establecimiento o fortalecimiento de redes de intercambio académico y cooperación internacional. Con todo, es necesario advertir que, sin un posicionamiento claro en cuanto a la valoración del patrimonio arqueológico como bien común y patrimonio público, y en relación con las implicaciones éticas del ejercicio profesional de la arqueología

.....

16 Entre los participantes nacionales estaban miembros de la Armada Nacional, la Dirección General Marítima, Colciencias, la Comisión Colombiana del Océano, así como docentes e investigadores de las universidades Nacional de Colombia, de Antioquia, de los Andes, del Magdalena, del Cauca, de Caldas, Externado de Colombia, Jorge Tadeo Lozano y la Fundación Terra Firme. Del ámbito internacional, asistieron profesionales adscritos a Unesco, entidades estatales como el Instituto Nacional de Antropología e Historia de México y el Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano de Argentina, así como universidades y centros de investigación con solvencia científica en proyectos de formación e investigación en arqueología subacuática como University of Southern Denmark, Texas A&M University, Australia Flinders University, The Nautical Archaeological Society (NAS) UK, y el Museo Nacional de Arqueología Subacuática (ARQUA) de España.

subacuática y saberes afines, estas capacidades corren el riesgo de ponerse al servicio del régimen de valoración de dicho patrimonio como tesoro.

## Conclusiones

En este texto he procurado argumentar que la legislación colombiana sobre especies náufragas, así como los desarrollos normativos y actuaciones derivadas de la reciente normativa (1675 de 2013 y sus decretos reglamentarios) sobre patrimonio arqueológico sumergido, conforman una dinámica de carácter regresivo frente a lo que ha sido la conformación del bloque de constitucionalidad colombiano en materia de patrimonio cultural y arqueológico en particular. Después de avanzar durante décadas en la transformación del régimen de valor de las materialidades pretéritas, para retirarlas del ámbito de *tesoros* con valor económico definido en la esfera de los negocios privados, y transitado hacia su condición de bienes del *patrimonio arqueológico*, de carácter público y por fuera del mundo de las mercancías, el retroceso consiste en haber abierto la puerta para desregular otros logros en materia de patrimonio arqueológico y cultural, lo que ha afectado los derechos culturales de los ciudadanos.

Frente a esta situación regresiva, además de cancelar definitivamente cualquier esquema mercantilista de extracción de los restos del Galeón San José y otros contextos arqueológicos subacuáticos, se debería efectuar una modificación de fondo de la ley de patrimonio cultural sumergido (Ley 1675 de 2013) y su reglamentación, con la finalidad de eliminar aquellos apartados que alientan el cuestionable tratamiento de parte de los bienes que integran el patrimonio cultural sumergido como si fuesen mercancías. Más ampliamente, debe avanzarse en un desarrollo legislativo que se ponga a tono con la conceptualización del patrimonio arqueológico como parte de los derechos e intereses colectivos, tal como se ha venido destacando en la jurisprudencia reciente (Sentencia SU-649 del 19 de octubre de 2017; Fallo 02704 de 2018 Consejo de Estado).

Pero no se trata únicamente de un asunto jurídico-normativo. Como se ha indicado ya, en la dinámica regresiva se han capitalizado perversamente los imaginarios acerca de la supuesta precariedad económica y falta de capacidades científicas y tecnológicas de las instituciones del Estado y el entorno académico local. La manera más evidente de transformar ese imaginario es propiciando el diseño y puesta en marcha de políticas públicas en materia de inversión en ciencia y tecnología, y de tratamiento responsable del patrimonio arqueológico

subacuático como un bien común, tal como lo ha propuesto la Red Universitaria de Patrimonio Cultural Sumergido desde 2018<sup>17</sup>. Con base en ello, se deben aprovechar y fortalecer las capacidades locales, estableciendo alianzas y esquemas de cooperación internacional, claramente orientadas por criterios de liderazgo colombiano y posicionamiento ético. Se trata, en términos de una geopolítica crítica del patrimonio, de adoptar un criterio de autonomía que busque proteger los intereses y derechos colectivos de la nación y la ciudadanía sobre el patrimonio arqueológico subacuático situado en los espacios de soberanía del país, sin el imperativo de favorecimiento de los intereses extranjeros que ha sido usual en las figuras de contratación para la explotación de naufragios, pero tampoco adoptando posiciones nacionalistas que, paradójicamente, han resultado funcionales a lo anterior<sup>18</sup>. El Estado colombiano es el primer responsable, para bien o para mal, de la protección, conservación, investigación y valoración social de los bienes del patrimonio arqueológico que se encuentren en su territorialidad continental, insular y marina.

Cabe advertir finalmente que ni la trayectoria *regresiva* ni aquella otra descrita como *progresiva*, relativas a la manera en que se han ido conformando los regímenes de valor que han calificado las evidencias arqueológicas subacuáticas como tesoros o patrimonio, corresponden a procesos históricos de carácter teleológico o lineal. Está en manos de legisladores, gobernantes, funcionarios, académicos y ciudadanía en general acabar de abrir la puerta, o cerrarla, a la desregulación del patrimonio arqueológico como un bien público, y a la reducción de los deberes del estado y de los deberes y derechos ciudadanos en relación con su protección y valoración. Cerrar la puerta, como se propone aquí, no es fácil. Los necesarios ejercicios legislativos y de diseño y puesta en marcha de una política pública sobre patrimonio arqueológico subacuático deben tener en cuenta formaciones locales de relacionamiento entre las personas y comunidades con las huellas y materialidades pretéritas, que desafían la hegemonía y centralidad estatal en la regulación del patrimonio cultural y arqueológico en particular. Ello supone una transformación creativa de los mecanismos de valoración, protección e intervención de los bienes que lo componen, e incluso de la concepción misma de patrimonio. Con

17 Para el efecto, ver: <https://opca.uniandes.edu.co/red-universitaria-de-patrimonio-cultural-sumergido/>

18 Véanse por ejemplo los discursos de algunos congresistas que enarbolaron figuras patrióticas para criticar la intención de adherir a la Convención de Unesco sobre Patrimonio Cultural Sumergido, mientras mostraban como ejemplo a seguir la postura del senador norteamericano Jesse Helms, quien en su país se opuso (Gaceta del Congreso 2002).

todo, esa transformación no debería olvidar la herencia legislativa de carácter progresivo que aquí se ha indicado, valorándola en sus respectivos horizontes geohistóricos de producción.

## Bibliografía

- Appadurai, Arjun.** 1991. Introducción. En *La vida social de las cosas. Perspectiva cultural* Banco Mundial. s. f. “PIB (US\$ a precios actuales)”. Consultado el 23 de agosto de 2023. [https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?most\\_recent\\_value\\_desc=true](https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD?most_recent_value_desc=true)
- Banco Mundial.** 2022. “Research and development expenditure (% of GDP)”. Consultado el 23 de agosto de 2023. <https://data.worldbank.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?locations=CO>
- de las mercancías, editado por Arjun Appadurai, 17-87.* Ciudad de México: Grijalbo.
- Botero, Clara.** 2008. *El redescubrimiento del pasado prehispánico de Colombia: viajeros, arqueólogos y coleccionistas 1820-1945.* Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia; Universidad de los Andes.
- Carnegie Endowment for International Peace.** 1938. *Conferencias Internacionales Americanas 1889 - 1936.* Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Castellanos, Gonzalo.** 2011. *Régimen jurídico del patrimonio arqueológico en Colombia.* 3.<sup>a</sup> edición. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Comisión Nacional de Moralización.** 2018. Relatoría de la primera sesión de la Comisión Nacional de Moralización, 9 de abril de 2018. <http://2020.anticorrupcion.gov.co/Paginas/comision-18abril-2018.aspx>
- Congreso de Colombia.** Código Civil Colombiano.
- Constitución Política de la República de Colombia, 1991.** Ley 39 de 1903, de 26 de octubre. Sobre instrucción pública (Diario Oficial 11931 de 30 de octubre de 1903).
- . Ley 48 de 1918, de 20 de noviembre. Sobre fomento de las Bellas Artes (Diario Oficial 16550 de 25 de noviembre de 1918).
- . Ley 47 de 1920, de 30 de octubre. Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre bibliotecas, museos y archivos y sobre documentos y objetos de interés públicos (Diario Oficial de 2 de noviembre de 1920).
- . Ley 103 de 1931, de 6 de octubre. Por la cual se fomenta la conservación de los monumentos arqueológicos de San Agustín (Huila) (Diario Oficial 218112 de 10 de octubre de 1931).

- Ley 163 de 1959, de 30 de diciembre. Por la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico, y monumentos públicos de la Nación (Diario Oficial 30139 de 23 de enero de 1960).
- Ley 74 de 1968, de 31 de diciembre. por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966” (Diario Oficial 32682 de 31 de diciembre de 1968).
- Ley 45 de 1983, de 15 de diciembre. Por medio de la cual se aprueba la “Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural”, hecho en París el 23 de noviembre de 1972 y se autoriza al Gobierno Nacional para adherir al mismo (Diario Oficial 36415 de 22 de diciembre de 1983).
- Ley 63 de 1986, de 20 de noviembre. Por medio de la cual se aprueba 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 (Diario Oficial 37718 de 21 de noviembre de 1986).
- Ley 340 de 1996, de 26 de diciembre. Por medio de la cual se aprueba la “Convención para la protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado”, el “Reglamento para la aplicación de la Convención”, y el “Protocolo para la Protección de los bienes Culturales en caso de Conflicto Armado”, firmado en La Haya el 14 de mayo de mil novecientos cincuenta y cuatro (1954) (Diario Oficial 42958 de 15 de enero de 1997).
- Ley 397 de 1997, de 7 de agosto. por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política; se dictan normas sobre el patrimonio cultural, fomento y estímulos a la cultura; se crea el Ministerio de Cultura y se trasladan algunas dependencias (Diario Oficial 43102 de 7 de agosto de 1997).
- Ley 899 de 2004, de 21 de julio. Por medio de la cual se aprueba el “Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado” hecho en La Haya el veintiséis (26) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999) (Diario Oficial 45618 de 23 de julio de 2004).
- Ley 1185 de 2008, de 12 de marzo. Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones (Diario Oficial 46929 de 12 de marzo de 2008).
- Ley 1304 de 2009, de 3 de junio. Por medio de la cual se aprueba el “Convenio de Unidroit sobre los Bienes Culturales Robados o Exportados Ilícitamente”, firmado en Roma el 24 de junio de 1995 (Diario Oficial 47369 de 3 de junio de 2009).

- Ley 1675 de 2013, de 30 de julio. Por medio de la cual se reglamentan los artículos 63, 70 y 72 de la Constitución Política de Colombia en lo relativo al Patrimonio Cultural Sumergido (Diario Oficial 48867 de 30 de julio de 2013).
- 2013. Audiencia Pública Comisión Sexta Senado de la República, proyecto de ley 185 de 2012/Senado y 225 de 2011/Cámara de representantes. 30 de mayo de 2013. [https://www.youtube.com/watch?v=B48ZEjTUrlA&ab\\_channel=CarlosFerro](https://www.youtube.com/watch?v=B48ZEjTUrlA&ab_channel=CarlosFerro).
- Consejo de Derechos Humanos de la Naciones Unidas.** 2016a. “Declaración conjunta sobre derechos culturales y protección del patrimonio cultural”. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/CulturalRights/JointStatementCyprus21Mar2016.pdf>.
- Consejo de Derechos Humanos de la Naciones Unidas.** 2016b. Resolución 33/20 del 30 de septiembre del 2016. [https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/HRC/RES/33/20&Lang=S](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/RES/33/20&Lang=S)
- Consejo de Estado de Colombia.** 2018. Fallo 02704 de 2018. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=85245&dt=S>
- Corte Constitucional de Colombia.** 2003. Sentencia C-474/03. <https://www.corteconstitucional.gov.co/sentencias/2003/C-474-03.rtf>
- 2005. Sentencia C-668/05. <https://www.corteconstitucional.gov.co/sentencias/2005/C-668-05.rtf>
- 2008. Sentencia T-585/08. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-585-08.htm>
- 2014a. Sentencia C-264/14. <https://www.corteconstitucional.gov.co/sentencias/2014/C-264-14.rtf>
- 2014b. Sentencia C-553/14. <https://www.corteconstitucional.gov.co/sentencias/2014/C-553-14.rtf>
- 2014c. Sentencia C-572/14. <https://www.corteconstitucional.gov.co/sentencias/2014/C-572-14.rtf>
- 2015. Sentencia C-754/15. <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-754-15.htm>
- 2017. Sentencia SU649/17. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/SU649-17.htm>
- Decreto 904 de 1941, de 15 de mayo.** Por el cual se reglamenta la Ley 103 de 1931 (Diario Oficial 24663).
- Decreto 264 de 1963, de 12 de febrero.** Por el cual se reglamenta la Ley 163 de 1959 sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación (Diario Oficial 31025 de 2 de marzo de 1963).



**Decreto 1397 de 1989, de 27 de junio.** Por el cual se reglamenta la Ley 163 de 1959 (Diario Oficial 38875 de 27 de junio de 1989)

**Decreto 833 de 2002, de 26 de abril.** Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 397 de 1997 en materia de Patrimonio Arqueológico Nacional y se dictan otras disposiciones (Diario Oficial 44786 de 1 de mayo de 2002).

**Decreto 763 de 2009, de 10 de marzo.** Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material (Diario Oficial 47287 de 10 de marzo de 2009).

**Decreto 1698 de 2014, de 5 de septiembre.** Por medio del cual se reglamenta la Ley 1675 de 2013 (Diario Oficial 49265 de 2014).

**Decreto 1530 de 2016, de 29 de septiembre.** Por el cual se modifica el numeral 2 y los párrafos 1.º y 2.º del artículo 2.6.2.2 y los artículos 2.7.1.2.2 y 2.7.1.2.3 del Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura 1080 de 2015, en temas relacionados con el Patrimonio Arqueológico y el Patrimonio Cultural Sumergido (Diario Oficial 50011 de 29 de septiembre de 2016).

**Decreto 1389 de 2017, de agosto 24.** Por el cual se adiciona el Título III Contratación de la Parte VII Patrimonio Cultural Sumergido del Libro II Régimen reglamentario del Sector Cultura del Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura 1080 de 2015 (Diario Oficial 50335 de 24 de agosto de 2017).

**Decreto-ley 2349 de 1971, de 3 de diciembre.** Por el cual se crea la Dirección General Marítima y Portuaria y se dictan otras disposiciones (Diario Oficial 33519 de 15 de febrero de 1972).

**Decreto-ley 12 de 1984, de 10 de enero.** Por el cual se reglamentan los artículos 710 del Código Civil y 110 y 111 del Decreto extraordinario 2349 de 1971 y se dictan otras disposiciones (Diario Oficial 36459 de 24 de enero de 1984).

**Duque, Luis.** 1955. *Colombia. Monumentos históricos y arqueológicos. Libro Primero. Monumentos y Objetos Arqueológicos.* Ciudad de México: Instituto Panamericano de Geografía e Historia.

—. 1965. “Prehistoria: etnohistoria y arqueología”. En *Historia Extensa de Colombia*, Vol. 1, Tomo 1. Bogotá: Academia Colombiana de Historia; Editorial Lerner: 41-96.

—. 1996. “Defensa del patrimonio histórico y artístico de Colombia, legislación”. *Boletín de Arqueología* 11 (3): 43-51.

**Echeverri, Marcela.** 1999. “El Museo Arqueológico y Etnográfico de Colombia (1939-1948): la puesta en escena de la nacionalidad a través de la construcción del pasado indígena”. *Revista de Estudios Sociales* 3: 104-109.

- Ferro, Carlos.** 2013. “Senador Ferro se reúne con expertos en Patrimonio Sumergido”. Consultado el 23 de agosto de 2023. [https://www.youtube.com/watch?v=B48ZEjTUrIA&ab\\_channel=CarlosFerro](https://www.youtube.com/watch?v=B48ZEjTUrIA&ab_channel=CarlosFerro)
- Gaceta del Congreso.** 2002. Acta de Comisión 10 del 23 de octubre de 2001 Senado. *Gaceta del Congreso*, año XI, n.º 164, viernes 17 de mayo. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/view/gestion/gacetaPublica.xhtml>
- Gamboa, Pablo.** 2002. *El tesoro de los quimbayas: historia, identidad y patrimonio*. Bogotá: Planeta.
- García, Catalina.** 2006. “Caminos recorridos, fronteras por superar. Arqueología subacuática en Colombia”. En *Historias sumergidas. Hacia la protección del patrimonio cultural subacuático en América Latina*, compilado por Carlos del Cairo y Catalina García, 177-192. Bogotá: Universidad Externado.
- García, Héctor.** 2009. “¿Qué hay en un nombre? La Academia Colombiana de Historia y el estudio de los objetos arqueológicos”. *Memoria y Sociedad* 13 (27): 41-60.
- Herrera, Martha y Carlos Low.** 1991. “Las ciencias humanas y el ambiente académico de Colombia entre 1930-1950”. *Revista Colombiana de Educación* 22/23: 91-109.
- Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).** 2010-2011. “Arqueología subacuática en Colombia: hacia la generación de capacidades locales para la investigación y la gestión del patrimonio cultural subacuático”. Memorias inéditas de las reuniones convocadas por el ICANH y realizadas en Bogotá el 19 de noviembre de 2010 y entre el 7 y el 9 de septiembre de 2011. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
- Jaramillo, Luis Gonzalo y Carlo Emilio Piazzini, eds.** 2013. *Bienes arqueológicos: una lectura transversal sobre legislación y políticas culturales - Argentina, Colombia, China, Francia, Gran Bretaña e Italia*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Jimeno, Miriam.** 1984. Consolidación del Estado y antropología en Colombia. En *Un siglo de investigación social*, editado por Jaime Arocha y Nina S. de Friedeman, 159-196. Bogotá: Editorial Etno.
- Langebaek, Carl.** 2009. *Los herederos del pasado. Indígenas y pensamiento criollo en Colombia y Venezuela*. 2 tomos. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Londoño, Wilhem.** 2003. Discurso jurídico versus discurso cultural: el conflicto social sobre los significados de la cultura material prehispánica. *Boletín Museo del Oro* 51. <http://www.banrep.gov.co/museo/esp/boletín>.
- Martín, Juan, Felipe Pérez y William Gómez.** 2021. “Underwater Archaeology in Colombia: Between Commercial Salvage and Science”. *International Journal of Historical Archaeology*. <https://doi.org/10.1007/s10761-021-00610-x>

- Noticiasrcn.com.** 2022. “Lo que más me preocupa es la recesión y la inflación de los alimentos’: presidente Petro en entrevista”. Consultado el 23 de agosto de 2023. <https://www.noticiasrcn.com/colombia/presidente-petro-en-entrevista-exclusiva-con-rcn-435170>
- Perry, Jimena.** 2006. *Caminos de la antropología en Colombia: Gregorio Hernández de Alba*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Piazzini, Carlo Emilio.** 2008. Cronotopos, memorias y lugares: una mirada desde los patrimonios. En *Geopolíticas: espacios de poder y poder de los espacios*, editado por Emilio Piazzini y Vladimir Montoya, 171-183. Medellín: Editorial La Carreta; Instituto de Estudios Regionales.
- . 2009. Guaqueros, anticuarios y letrados: la circulación de artefactos arqueológicos en Antioquia (1850-1950). En *Arqueología y etnología en Colombia. La creación de una tradición científica*, compilado por Carl Langebaek y Clara Botero, 49-78. Bogotá: Universidad de Los Andes; Banco de la República.
- . 2015. Historiografía de la arqueología en Colombia. Una aproximación geográfica. *Revista Colombiana de Antropología* 51 (2): 15-48.
- . 2020. La colección de antigüedades de Leocadio María Arango Uribe. En *Colecciones y coleccionistas en Colombia*, editado por Santiago Robledo, 83-87. Bogotá: Revista Creencial Historia.
- Pineda, Roberto.** 2009. Cronistas contemporáneos. Historia de los Institutos Etnológicos de Colombia (1930-1952). En *Arqueología y etnología en Colombia. La creación de una tradición científica*, compilado por Carl Langebaek y Clara Botero, 113-171. Bogotá: Universidad de Los Andes-Banco de la República.
- Presidencia de la República de Colombia.** 2018. “Declaración del presidente Juan Manuel Santos sobre el Galeón San José”. 23 de julio. <http://es.presidencia.gov.co/discursos/180723-Declaracion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-sobre-el-Galeon-San-Jose>
- Rahn, Carla.** 2007. *The Treasure of the San José: Death at Sea in the War of the Spanish Succession*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias.** Mandadas imprimir y publicar por la magestad católica del Rey Don Carlos II. Nuestro Señor. 1774. Ley VII. Que se derriben y quiten los Idolos, y prohíba a los Indios comer carne humana. Tomo Primero, Libro Primero, Título Primero. Madrid: Andrés Ortega.
- Rengifo, Antonio.** 2009. “Las objeciones de Colombia a la convención internacional de la Unesco sobre protección del patrimonio cultural subacuático”. *Pensamiento Jurídico* 25: 117-150.

- Restrepo, Eduardo.** 2014. “Antropología hecha en Colombia”. *Revista Antropologías del Sur* 1: 83-104.
- Romero, Luis y Felipe Pérez.** 2005. *Nafragios y puertos marítimos en el Caribe colombiano (siglo XVI - siglo XVIII)*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores.
- Semana.** 2013. “¡Tesoro a la vista!”. Consultado el 23 de agosto de 2023. <https://www.semana.com/tesoro-vista/346479-3/>
- Universidad de Antioquia.** 2018. “Rescate de los vestigios del Galeón San José: riesgoso para la preservación del patrimonio cultural sumergido; inconveniente para las políticas de Estado sobre la materia”. Concepto elaborado por docentes de la Universidad de Antioquia a solicitud de la Procuraduría General de la Nación. Medellín: Universidad de Antioquia. <https://www.academia.edu/36723486>
- Uribe, Cesar y Simón Arboleda.** 1931. Exposición de motivos proyecto de ley “Por la cual se fomenta la conservación de los monumentos arqueológicos de San Agustín (Huila)”. *Anales de la Cámara de Representantes* 101: 273-274.
- Uricoechea, Ezequiel.** 1854. *Memorias sobre las antigüedades neo-granadinas*. Berlín: Librería de F. Schneider y Cia.
- Vélez, Fernando.** 1891. *Datos para la Historia del Derecho Nacional*. Medellín: Imprenta del Departamento.
- W Radio Colombia.** 2023. “Así repartiría Petro las ‘ganancias’ del Galeón San José”. Consultado el 23 de agosto de 2023. [https://www.youtube.com/watch?v=S7B5xKdgs\\_Y&ab\\_channel=WRadioColombia](https://www.youtube.com/watch?v=S7B5xKdgs_Y&ab_channel=WRadioColombia)
- Żenkiewicz, Maciej y Tadeusz Wasilewski.** 2019. “The Galleon San Jose. Almost 4 Decades of Legal Struggles on the National and International Plane”. *Comparative Law Review* 25: 319-342.