

El Campo de la Batalla de Boyacá un Espacio Vacío

Luis Wiesner Gracia

Valores de representatividad histórica. El escenario de la Batalla del Puente de Boyacá, efectuada el 7 de agosto de 1819, marca el punto más alto de la campaña libertadora y consolida la formación de la República de Colombia y de las demás naciones de la Gran Colombia. Constituye uno de los hechos más relevantes de la historia nacional, sin el cual la Nación colombiana no se podría entender". Ministerio de Cultura. Resolución N° 1066 (2 de agosto de 2006)

El propósito de este artículo es el de analizar críticamente los antecedentes procesuales, la argumentación técnica, administrativa y jurídica, las contradicciones y el desenlace de lo sucedido, por la autorización de la Ministra de Cultura, Mariana Garcés Córdoba otorgada mediante la Resolución N° 3991 de 22 de diciembre de 2014, de la construcción de la doble calzada adosada a la Carretera Central del Norte: Briceño – Tunja – Sogamoso, en el tramo que atraviesa el conjunto del Parque Histórico asociado a la Batalla del Puente de Boyacá, propuesta por el Concesionario de la obra, el Consorcio Solarte Solarte CSS Constructores S.A. (en adelante CSS) y acogida por la División de Patrimonio del Ministerio de Cultura. Se parte de un punto de vista histórico y patrimonial de la puesta en valor del Campo de la Batalla del Puente de Boyacá como un Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional (BIC). Al final se establecen algunas conclusiones y propuestas para salvaguardar y restaurar lo que queda del campo histórico.

PREÁMBULO

No obstante la afectación grave del Patrimonio Cultural de la Nación y de la memoria histórica, legado a los colombianos por los actores de la Independencia de la Nueva Granada del dominio del Imperio Hispánico, la construcción de una doble calzada a través del conjunto del Parque Histórico asociado a la Batalla del Puente de Boyacá, fue demandada por diferentes instancias administrativas y de gobierno¹, como parte de una agenda de modernización del siglo XXI, redentora de décadas de atraso y olvido de una región marginada del desarrollo nacional, que se veía frustrada por la admisión de la Acción Popular presentada en 2012 por el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, dirigido por el jurista Oscar José Dueñas Ruiz, y las medidas cautelares ordenadas por el magistrado Félix Alberto Rodríguez Riveros en el mes de mayo de 2015, “encaminadas a evitar el daño inminente que podía afectar al Conjunto Parque Histórico asociado a la Batalla del Puente de Boyacá” y hasta tanto el Ministerio de Cultura elaborara un Plan Especial de Manejo y Protección PEMP y expidiera una nueva autorización².

Los promotores y defensores de la obra controvirtieron la Acción Popular y las medidas cautelares, apelando a: la competencia del Ministerio de Cultura para autorizar la construcción de la vía bajo el supuesto de que no afectaría, amenazaría o vulneraría al monumento histórico; de la discrecionalidad del Ministerio de Cultura para requerir o no un Plan Especial de Manejo y Protección, (PEMP); del artificio del trazado de la vía para darle viabilidad al proyecto, y de la generación de supuestos “**beneficios específicos**”. Como “razones superiores” se invocaron: la afectación del interés general a la movilidad rápida de tráfico automotor, los perjuicios económicos que recibiría la Nación por el incumplimiento del contrato de concesión y el impacto negativo que causaría al desarrollo regional la postergación indefinida de la obra.

Sin embargo, todas estas razones que aparentemente no serían cuestionables o serían suficientemente válidas para justificar la intervención: ¿acaso respondían a la verdadera naturaleza del problema de la afectación irreparable e irremediable del Campo asociado a la Batalla del Puente de Boyacá? Las evidencias mostraron, por el contrario, que se trataba, más que de una solución razonable, de la imposición de una salida fácil e inmediata, aunque no necesariamente la más conveniente, supeditada a las

¹ Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, Consorcio Solarte y Solarte CSS Constructores S.A., Gobernación de Boyacá, Procuraduría 45 II para Asuntos Administrativos del Ministerio Público, Instituto Nacional de Vías, y Ministerio de Cultura.

² Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá Sala de Decisión N° 4. Cuaderno de medida cautelar, Tunja, 8 de mayo de 2015, p. 11.

inconsistencias del criterio de los funcionarios del Ministerio de Cultura, a los intereses particulares de instancias superiores de gobierno, a las aparentes limitaciones económicas del presupuesto nacional para desarrollar la infraestructura vial del departamento de Boyacá, a las dificultades legales para la adquisición de predios, a los vericuetos de las manipulaciones del contrato por parte del CSS, y a una solución técnico-cuantitativa menor propuesta bajo el supuesto de que la obra causaba un impacto físico mínimo de intervención del Campo de Boyacá, representado por unos cuantos metros cúbicos de tierra extraídos en “**terreno no ocupado**”.

FRACCIONAMIENTO O INTEGRALIDAD

La solución técnica diseñada por el Contratista fue avalada por la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura y autorizada por la Ministra de esa cartera, Mariana Garcés Córdoba, en sintonía con la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), desconociendo abiertamente que la totalidad del área del Campo de la Batalla del Puente de Boyacá es la parte esencial sobre la cual se creó el monumento patrio como patrimonio histórico y cultural de la Nación³, y no obstante a su declaratoria como BIC de Carácter Nacional por el Ministerio de Cultura en el año 2006. Así mismo, que la vía causaba en el terreno y el paisaje al interior del Campo de Boyacá una fractura física de 30 metros de ancho a lo largo del trayecto⁴, y no en sus “**inmediaciones**”, como reza textualmente la Resolución que la autoriza⁵, máxime cuando se trata del sitio donde simbólicamente se derro-

³ “El **patrimonio cultural de la Nación** está constituido por todos los bienes materiales, las manifestaciones inmateriales, los productos y las representaciones de la cultura que son expresión de la nacionalidad colombiana, tales como la lengua castellana, las lenguas y dialectos de las comunidades indígenas, negras y creoles, la tradición, el conocimiento ancestral, el **paisaje cultural**, las costumbres y los hábitos, así como los **bienes materiales de naturaleza mueble e inmueble** a los que se les atribuye, entre otros, **especial interés histórico**, artístico, científico, estético o simbólico en ámbitos como el plástico, arquitectónico, urbano, arqueológico, lingüístico, sonoro, musical, audiovisual, fílmico, testimonial, documental, literario, bibliográfico, museológico o antropológico. Ley 1185 de 2008 (12 de marzo), Artículo 1.

⁴ Para el Contratista: “En términos prácticos” apenas “significa que la franja de intervención puntual que enmarca aproximadamente los 30 m requeridos para la construcción de la segunda calzada (...), representa una afectación de moderada importancia, teniendo en cuenta que se requiere intervenir espacios destinados a usos productivos fundamentalmente”. Consorcio Solarte Solarte CSS Constructores S.A. p. 5-25. Es decir, se trata de una estimación apenas cuantitativa en relación al uso económico del suelo, y no en relación a su significado como monumento histórico y patrimonial, que para la intervención del Contratista y el Ministerio de Cultura se supedita al concepto de terrenos no ocupados y de intervención física mínima en relación al área global del Parque Histórico, pero nunca en función de su propia naturaleza y significación cultural.

⁵ Al respecto, el magistrado Rodríguez Riveros advierte en el Decreto de medidas

tó definitivamente al ejército español, hecho considerado fundante de las repúblicas bolivarianas y del ejército colombiano.

La ANI⁶, como entidad gubernamental encargada de expedir la licencia de construcción manifestó en el recurso de reposición y en subsidio de apelación a las medias cautelares que decretó el Tribunal Administrativo de Boyacá, “que en desarrollo del trámite para la obtención de la autorización del Ministerio de Cultura así como para la emisión de la modificación a la licencia, el Contratista presentó ante las respectivas autoridades los correspondientes estudios y documentos técnicos en los que se presentaron los fundamentos que acreditaban la viabilidad del cambio del trazado y que generaban los siguientes **beneficios específicos**”:

1. Se conserva la integralidad de los elementos constitutivos del monumento, ya que no se modifica la localización ni se realizan intervenciones en su infraestructura. 2. No se interviene el área de enfrentamiento de los ejércitos, ni su área de influencia. 3. No se generan transformaciones topográficas drásticas ya que (...) implica obras de menor magnitud relacionadas con el movimiento de tierra. 4. El trazado de la nueva calzada no genera interrupción en el monumento histórico garantizando la continuidad en su recorrido. 5. Se garantiza la accesibilidad directa del usuario de la vía y del visitante al monumento histórico.

De acuerdo a lo anterior, es evidente que la licencia vial otorgada por la ANI retoma literalmente la evaluación del proyecto hecha por el Ministerio de Cultura⁷. También es evidente que los “beneficios específicos”

cautelares que suspenden la aplicación de la Resolución N° 3991 de 2014, que: “el acto administrativo en mención desconoce el **principio de buena fe**, propio de las actuaciones administrativas al expedirse tal decisión por parte del Ministerio de Cultura sin guardar un comportamiento leal en el ejercicio de sus competencias y deberes; esto, en tanto que, aun cuando allí se autoriza la **intervención vial en inmediaciones del Conjunto**, lo que de entrada conllevaría a entender que la misma se realizará en sus proximidades, lo cierto es que con el mismo se permite ampliar la vía generando una calzada doble adosada o paralela, orden administrativa que a simple vista conllevaría que el proyecto allí autorizado atravesara el Conjunto Histórico, desconociendo así los parámetros que deben tenerse en cuenta para emitir esta clase de permisos, atendiendo el régimen especial de protección que le es propio a esta categoría de bienes”. (p.6). Inmediaciones significa: cercanía, proximidades, alrededores, aledaños, contornos, afuera, extra territorio, periferia, etc.

⁶ Agencia Nacional de Infraestructura. Recurso de reposición y subsidio apelación interpuesto en contra de la providencia del Tribunal Administrativo de Boyacá, 8 de mayo de 2015, mediante la cual se decretan medidas cautelares, copia de 15 de mayo 2015, p. 11 (f. 17r).

⁷ El Ministerio de Cultura sostiene en el recurso de reposición y el subsidio de apelación a la medida cautelar, que: “el Consorcio Solarte y Solarte sometió un proyecto diferente a los radicados en 2006 y 2008, el cual fue evaluado por la Dirección de Patrimonio, estableciéndose [¡sorprendentemente!] que **no afectaba el entorno paisajístico del parque y que**

a que se refieren la ANI, el Ministerio de Cultura y el CSS, tienen como trasfondo solamente el reconocimiento de la localización individual de los llamados “elementos constitutivos del monumento”, que no son otra cosa que las estatuas y los bustos erigidos en ella, y la “infraestructura” existente (edificios, redes de servicios, vías internas?), y no **la integralidad física** del Campo de la Batalla del Puente de Boyacá, como elemento primordial, único y esencial. De otra parte, en esta concepción de la “integralidad de los elementos constitutivos del monumento”, estos elementos tampoco forman parte de un conjunto único o el Monumento propiamente dicho, por cuanto su “localización” se fracciona en el Campo de Boyacá, al ser asumida aisladamente o como objetos individualizados y sin importar que participen de la cualidad general de ‘Monumento’, que es la que en última instancia legitima su presencia en el lugar, olvidando que el monumento en sí mismo es el campo de batalla que es exactamente el sitio que se pretende intervenir de manera irreversible.

Así mismo, si se plantea que “no se interviene el área de enfrentamiento de los ejércitos, ni su área de influencia”, es porque a pesar del fraccionamiento de la localización de los monumentos se considera que estas “áreas” también forman parte de la “integralidad de los elementos constitutivos del monumento” (aunque se traten aparte de los demás elementos), y porque a través de ellas ya se prefigura la existencia de una unidad mayor que las contiene y les da sentido, en cuanto unidad que se define y concreta históricamente, como espacio, sitio, campo, lugar o territorio de la Batalla del Puente de Boyacá. También la concepción fraccionada de “la integralidad de los elementos constitutivos del monumento” y de las áreas de enfrentamiento de los ejércitos que acoge el Ministerio de Cultura, invisibiliza o desaparece absurdamente al Campo de la Batalla del Puente de Boyacá como una unidad territorial conformada históricamente a partir de los sucesos de la guerra y como el escenario natural de la Batalla, cuya negación termina siendo ahistórica. Finalmente, si se acepta la existencia del Campo de Boyacá como una unidad territorial histórica, es igualmente contraevidente y por lo tanto falso afirmar que la nueva vía no interviene “el área de enfrentamiento de los ejércitos” y máxime, cuando la doble calzada queda a dos tiros de mosquete del vanagloriado Puente de Boyacá y dentro del área por donde se desplegaron los ejércitos en combate cuyos puntos de referencia están actualmente señalizados con monumentos. Finalmente, es falaz y fantasioso afirmar que “no se generan transformaciones topográficas drásticas”, ni “interrupción para los visitantes en el recorrido por el monumento histórico, que no son hechos nuevos y fueron reconocidos plenamente por

los movimientos de tierra en ésta nueva solución no alteraba la morfología del terreno (...). Los demás argumentos son similares a los de la ANI.

la Resolución 1066 de 2006 del Ministerio de Cultura en relación al daño causado por intervenciones anteriores⁸, que se verán agravadas aun por la nueva obra y en tanto el proyecto vial no contempla la construcción de pasos a nivel ni puentes que remedien en parte el daño causado por el paso de la Carretera Central del Norte por el Campo de Boyacá.

El concepto de “la integralidad de los elementos constitutivos del monumento” validado por el Ministerio de Cultura en 2014, no solamente se apoya en los beneficios específicos propuestos por el Contratista y en un supuesto “mínimo movimiento de tierra” para adosar la nueva calzada a la existente, sino en la evidencia de la intervención vial construida durante la presidencia del General Rojas Pinilla. La ANI manifiesta en el recurso de reposición y en subsidio de apelación de las medidas cautelares, que: “el concepto general de campo de batalla del monumento cultural Parque Histórico Asociado a la Batalla del Puente de Boyacá, se encuentra intervenido o separado desde antes de la ejecución de la obra bajo análisis, lo que no avizora un perjuicio irremediable en la zona, en razón a que ya existía una vía construida hace más de 50 años”. Y para justificar la obra plantea elementalmente que: “modificándose desde entonces el paisajismo y/o escenario primario e histórico del monumento nacional, y como se autorizó fue la construcción de una vía adosada a la ya existente, no se puede entender que el sustento de la suspensión decretada sea la causa directa de una supuesta amenaza o vulneración del derecho colectivo, cuando la obra ya fue ejecutada”⁹.

Este razonamiento de la ANI es incorrecto en buena lógica, porque se concibe el desarrollo de la historia como si fuera consecuencia de una relación simple de causa – efecto entre el pasado y el presente, que puede repetirse invariablemente. Sin tener en cuenta que las intervenciones anteriores se hicieron antes de que el Campo de Batalla del Puente de Boyacá fuera declarado BIC y que las nuevas decisiones se toman generalmente con base, no solo de la experiencia acumulada, sino fundamentalmente de su cuestionamiento como forma de abordar la realidad y el conocimiento

⁸ “Las condiciones topográficas y paisajistas encontradas actualmente en el sitio denotan las transformaciones sufridas por cambios en los trazados de las vías que conducen de Bogotá a Tunja y Samacá”. “El Parque Histórico (...) está atravesado actualmente por la Carretera Central del Norte (...) **desarticulando la unidad paisajística e histórica** y limitando el libre recorrido de los visitantes hacia algunos puntos emblemáticos”. “La ampliación de la Carretera Central del Norte (...) y los consecuentes movimientos de tierra, podrían afectar aún más la conservación de la unidad paisajística e histórica del campo. (...) el Campo de Batalla actualmente se encuentra desarticulado debido al trazo de la Carretera Central del Norte y esto se acentuaría con una posible ampliación (...) (Op. cit.)

⁹ República de Colombia, Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión N° 4, Magistrado Ponente: Félix Alberto Rodríguez Riveros, Tunja, junio, 2015. Negación recurso de reposición y en subsidio apelación medidas cautelares, (5 de junio 2015).

de las nuevas necesidades sociales del presente y su prospección futura. Evidentemente el razonamiento de la ANI no tiene por objeto proponer una discusión científica sobre el desarrollo de la historia, sino simplemente hacer aparecer intrascendente la nueva intervención del Campo de la Batalla del Puente de Boyacá, en tanto que si las intervenciones hechas en el pasado son irremediables, son en consecuencia repetibles en el presente. Lo cual encierra, en la práctica, una falacia, en cuanto que equivale a decir que la afectación de los derechos colectivos que se ocasionan en el presente con la doble calzada es responsabilidad de las intervenciones del pasado, lo que obviamente es un exabrupto tratándose de una entidad como la ANI y por ende del Ministerio de Cultura, que se consideran competentes en la materia.

LA AUTORIZACIÓN DEL MINISTERIO DE CULTURA

La autorización del proyecto vial por la Resolución N° 3991 de la Ministra Garcés¹⁰, echó por la borda los avances sustanciales logrados por la declaración del Parque Histórico como Bien de Interés Cultural del ámbito Nacional y los valores fundamentales considerados en la Resolución N° 1066 del año 2006, expedida por la Ministra de Cultura, Elvira Cuervo de Jaramillo. Que fue una resolución que se expidió precisamente para salvaguardar la integridad del Parque Histórico de la doble calzada del proyecto vial BTS, en consonancia con la actualización de la política de Patrimonio Cultural de la Nación iniciada con la expedición de la Ley 397 de 1997, en el marco de la Constitución política de 1991¹¹, y modificada y ampliada por la Ley 1185 de 2008¹².

Después de 10 años de suspensión de la construcción de la doble calzada a la altura del Puente de Boyacá, se vuelve nuevamente al trazado determinado en el año 2003¹³ por el Instituto Nacional de Concesiones (INCO),

¹⁰ República de Colombia Ministerio de Cultura, Resolución N° 3991 de 22 de diciembre de 2014. “Por la cual se autoriza el proyecto de intervención vial en inmediaciones del Conjunto del Parque Histórico asociado a la Batalla del Puente de Boyacá, declarado bien de interés cultural del ámbito Nacional mediante Resolución N° 1066 del 2 de agosto de 2006”.

¹¹ Ley 397 de 1997, por la cual se desarrollan los Artículos 70, 71, 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura; se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias. Los objetivos principales de esta Ley son: la protección, conservación, rehabilitación y divulgación del patrimonio cultural de la Nación (Art. 5).

¹² La Ley 1185 adicionó a los objetivos anteriores los de: salvaguarda, recuperación y sostenibilidad del patrimonio cultural de la Nación (Art. 1 A).

¹³ El diseño fue presentado dentro del marco del Contrato de Concesión N° 0377/2002 al Ministerio de Cultura, pero que por su alcance contractual y el grave daño que podría sufrir el Parque Histórico, fue cuestionado contundentemente por la comunidad y los líde-

hoy Agencia Nacional de Infraestructura ANI, que había sido descartado en el año 2005 por solicitud expresa del Ministerio de Cultura al CSS¹⁴, previo análisis de fondo y la consulta a expertos e instituciones académicas y científicas, públicas y privadas conocedoras de la materia. Decisión que así mismo refrendó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ante el cual se tramitó en la época la modificación de la Licencia Ambiental, mediante la Resolución 1500 del 13 de octubre de 2005¹⁵, que taxativamente prohibió la construcción de la segunda calzada “por estar dentro del área del Monumento Nacional Puente de Boyacá”. Igualmente, en el año 2006 el Ministerio de Cultura consideró inviable el paso de la vía proyectada por el Campo de Boyacá, por que afectaba “drásticamente los valores de este sitio” y deterioraba “de una forma importante e irreversible su integridad”¹⁶.

La Resolución N° 3991 de la Ministra Garcés, que curiosamente se expidió en los últimos días del mes de diciembre de 2014, extrañamente en pocos días hábiles desde la radicación de la solicitud¹⁷, reproduce en todos sus términos la solución presentada por el Contratista en la documentación técnica complementaria relativa al mencionado proyecto¹⁸, con el afán de desbloquear la obra que estaba “frenada” en el Puente de Boyacá¹⁹. A instancias o por presión de la Vicepresidencia de la República²⁰, que aparece en

res cívicos que se opusieron a la realización del proyecto, motivo por el cual se suscribió un Contrato adicional (N° 1,4) el 7 de agosto de 2003, para realizar estudios adicionales a fin de reorganizar la obra. Acción Popular. Oscar Dueñas et al, contra el Ministerio del Transporte e INVIAS, y el CSS, para que se garantice el derecho a la defensa del Patrimonio Cultural de la Nación y otros. Hechos que sustentan la demanda numeral 3. Año 2012.

¹⁴ Con la solicitud de “presentar otra alternativa de trazado diferente... y considerar el trazado original diseñado en 1998 por el costado oriental del Campo de la Batalla”. Ministerio de Cultura. Comunicación 412-EMN-0045-2005. Citado en: CSS Constructores S.A. Estudio de impacto ambiental para la construcción de la segunda calzada en el tramo Puente de Boyacá (K89+900) adosado a la vía actual. Copia simple. Tribunal Administrativo de Boyacá, 20 de mayo de 2015, p. 1-6.

¹⁵ Expediente N° 1384, la Resolución N° 1500 modifica la Resolución N° 0708 del 13 de julio de 2000. Citado en: Consorcio Solarte Solarte. Op. cit., p. 1-6.

¹⁶ Ministerio de Cultura. Comunicación 412-CEN-0919-2006. Citado en CSS. Op. cit., p. 1-6.

¹⁷ República de Colombia Ministerio de Cultura, Resolución Número 3991 de 22 de diciembre de 2014. “Por la cual se autoriza el proyecto de intervención vial en inmediaciones del Conjunto del Parque Histórico asociado a la Batalla de Boyacá, declarado bien de interés cultural del ámbito Nacional mediante Resolución 1066 del 2 de agosto de 2006”.

¹⁸ Documentación radicada en el Ministerio de Cultura con número MC-023057-ER-2014, de 15 de diciembre de 2014, por Jorge Alejandro González Gomes, Representante legal del CSS Constructores.

¹⁹ En el argot de la prensa regional. Andrea Rico Mendoza. “Frenan obra en Puente de Boyacá Periódico Siete Días, miércoles 13 de marzo de 2015, p. 3.

²⁰ En el año 2014, “**atendiendo instrucciones desde la Vicepresidencia de la República se propuso revisar las condiciones de modo y lugar para el paso de la Segunda**

el Departamento de Boyacá empeñada en desarrollar una campaña vial eficientista posiblemente buscando una proyección política favorable para los próximos comicios presidenciales. La solución consistía en: ampliar la vía (existente) “generando la calzada doble adosada” a ella, “generar la intervención en **“terreno no ocupado”**, “garantizar la estabilidad y conservación de los monumentos existentes”, **“retirar la capa vegetal superficial de la zona a intervenir”**, “acondicionar el terreno de acuerdo a las necesidades de soporte dadas por los estudios técnicos preliminares en el sitio histórico”, y **“minimizar los movimientos de tierra**, en particular lo relacionado con excavaciones”²¹. Según el documento Anexo del Contratista, el diseño de la segunda calzada fue concebido: **“bajo el estricto criterio de preservar y proteger la integridad del área patrimonial, evitando cualquier tipo de afectación o intervención sobre los monumentos, así como también garantizando las mínimas afectaciones sobre el medio natural y la comunidad”**.

Sin embargo, en esta “solución” (avalada por el Ministerio de Cultura), evidentemente hay una contradicción en sus términos. Por una parte se confunde la “integridad del área patrimonial” con “la preservación y conservación de los monumentos” emplazados en el su territorio, sin que el “área” exista como un elemento constitutivo del monumento. Por otra, al ser un “área patrimonial” el espacio físico en donde se encuentran emplazados los monumentos, no es posible garantizar su integridad en el estricto sentido de preservarla y protegerla en su unidad natural e integración histórica. No importa que el Contratista²² se esfuerce en sostener que la afectación del medio natural y de la comunidad es supuestamente “mínimo”, o que el diseño es “inocuo” frente a los impactos de la vía existente a la fecha, o que la “integración y (el) acompasamiento” de la nueva propuesta constructiva, sea “pacífico y casi imperceptible”, respecto a “las condiciones que (...) se evidencian en la zona aledaña al Parque Histórico”²³. (Intervención Imágenes N° 1-4)

Calzada por el sector originalmente proyectado, esta revisión incluyó una valoración por parte del Ministerio de Cultura”, que finalmente autorizó el proyecto mediante la Resolución N° 3991. CSS. Op. cit., p. 1-6.

²¹ Parte motiva de los considerandos de la Resolución N° 3991 del Ministerio de Cultura.

²² CSS Constructores S.A. Leonardo Antonio Bello Pérez. Recurso de reposición y en subsidio apelación contra el auto de fecha 8 de mayo de 2015, ante el Tribunal Administrativo de Boyacá Sala de Decisión N° 4, 15 de mayo de 2015, p. 4 (f. 111).

²³ El Contratista desconoce en su “Recurso de Reposición y en subsidio apelación” el **principio de la buena fe**, que advierte el magistrado Rodríguez Riveros, en la cita 5 de este texto, dando a entender ladinamente que la nueva propuesta constructiva se realizará en la **“Zona aledaña al Parque Histórico asociado a la Batalla de Boyacá”** y no dentro de la “Zona”, atravesando el Conjunto Histórico. Aledaño significa: en inmediaciones, contiguo, cercano, alrededor.

Paradójicamente la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura, en la Resolución de 2014, adopta una solución totalmente opuesta a lo concluido por el mismo Ministerio en el año 2006, pero sin establecer una nueva conceptualización o emitir una conceptualización propia, teniendo en cuenta que las condiciones patrimoniales del Campo de la Batalla del Puente de Boyacá son las mismas²⁴. De la comprensión de la integralidad del Monumento se pasa al fraccionamiento del mismo, bajo el presupuesto de que hay un “**terreno desocupado**” y que lo determinante es no mover de su emplazamiento a los demás elementos presentes. La Dirección de Patrimonio “evaluó el proyecto de intervención vial” y encontró que minimizaba “el movimiento de tierra al desarrollar la ampliación teniendo en cuenta los elementos existentes como referentes y **ocupando terreno actualmente no ocupado**”, que podía ser utilizado para la obra, en una concepción próxima a la de terreno baldío, inútil, sin uso, lo cual es absurdo y contrario a los valores identificados por la declaración de Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional. Uno de los valores fundamentales del Campo de la Batalla del Puente de Boyacá es precisamente la “originalidad” del sitio, que encierra un valor irremplazable, aunque las condiciones topográficas y paisajísticas actuales denoten las transformaciones sufridas por cambios en los trazados de las vías que conducen de Bogotá a Tunja y Samacá”²⁵.

DE QUE INTERVENCIÓN Y DE QUE PLAN SE TRATA

Claramente se trata de una solución apenas puntual, propia de un cirujano plástico, con escalpelo de terciopelo, para producir la ilusión de conservación y preservación integral del sitio histórico. ¿Cómo no tomar en cuenta que una cosa es un proyecto de ingeniería sobre el papel y otra el desarrollo de la obra sobre el terreno?, ¿Que la existencia de “terreno no ocupado” es errónea, si no falsa, porque el Parque Histórico configura una

²⁴ Como expresión de ello no se formula un Plan Especial de Manejo y Protección. La Sala de Decisión N° 4 del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, cuestiona tal proceder e insiste en que “el ente ministerial tuvo un corto alcance en identificar, analizar y determinar, la necesidad de que el Parque Histórico contara con un Plan Especial de Protección y Manejo”, tendiente a procurarle el “máximo ámbito de protección” de manera previa a la autorización. Igualmente que el Ministerio maneja con los demás concurrentes una postura “sesgada”, “superflua” y “precipitada”; que tampoco “no hace siquiera consideraciones serias para tomar tal determinación y menos establecer parámetro alguno para la realización de las obras” y que la ministra actual se aparta sin argumentación alguna de la posición que era propia de este ente”. Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión N° 4, Magistrado Ponente: Félix Alberto Rodríguez Riveros. Decisión del recurso de reposición y en subsidio apelación de la ANI, el CSS, la Gobernación de Boyacá, INVIAS y la representante del Ministerio Público; así como el recurso de súplica interpuesto por el Ministerio de Cultura. Tunja, 5 de junio de 2015, pp. 20-26 (ff. 199-201rv).

²⁵ Ministerio de Cultura, Resolución N° 1066 de 2006, “Valores de orden Temporal”.

unidad, y la unidad no es la suma ni el agregado aritmético de las partes que lo componen? ¿Que garantizar la estabilidad y conservación de los “monumentos existentes” es imposible si el Campo de Batalla del Puente de Boyacá es el Monumento propiamente dicho?, ¿Qué el Campo – Monumento es el que es afectado por la intervención vial y no las construcciones, o las estatuas y figuras alegóricas allí colocadas (a las cuales se refiere únicamente el proyecto en función de metros de distancia respecto al trazado de la nueva vía como “medidas” de estabilización y conservación y protección), ¿Que las estatuas y figuras alegóricas allí colocadas adquieren un significado específico en cuanto están en el Campo de la Batalla de Boyacá y no a la inversa? ¿Cómo retirar apenas la capa vegetal superficial de la zona a intervenir, para construir una vía nacional de tráfico intenso, y acondicionar taludes artificiales en el terreno de acuerdo con el diseño técnico sin destruir parte del Campo original? ¿Cómo “minimizar” los movimientos de tierra si se deben excavar al menos 68.921 m³, construir un gran muro de contención y un puente de 71 metros de longitud, que afecta notoriamente la topografía y el paisaje del Campo Batalla? ¿Cómo subvalorar que el **impacto del 3% (y no del “simple 2%”** como ha sostenido el Contratista)²⁶ sobre el área total que supuestamente representa la obra en el Campo de la batalla de Boyacá, se suma al 8% afectado por la calzada ya existente agravando aún más el daño causado?

El Magistrado del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, Félix Alberto Rodríguez Riveros, quien declaró las medidas cautelares, concluyó que la ministra Garcés no presentó “mayores fundamentos o argumentos, que permitieran advertir la observancia del ordenamiento jurídico respecto a la protección de los Bienes de Interés Cultural”²⁷. En este sentido,

²⁶ Los porcentajes de 3.0% y 2% se encuentran en la misma página del proyecto vial del CSS (Leonardo Antonio Bello Pérez. Recurso de Reposición y en Subsidio el de Apelación, apoderado del CSS. Tribunal Administrativo de Boyacá, 15 mayo 2015, p. 12-14 8f. (119-121). No se trata solamente de un error sino que se prefirió propalar en los informes y estudios, los medios de comunicación y las reuniones, que el porcentaje era solamente de 2%, para disminuir el impacto de la intervención y del daño ocasionado al Campo de Boyacá. El Área del Parque Histórico corresponde a 537.000 m², a la fecha se encuentran afectados 43.500 m² (8% del área total), el diseño presentado por el constructor y aprobado por el Ministerio de Cultura y la ANLA es de 16.986 m² que se intervienen, de un total de 493.500 m², que quedaban sin intervenir.

²⁷ El Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión N° 4, con ponencia del magistrado Félix Alberto Rodríguez Riveros, llega a esta conclusión después de analizar los supuestos fácticos y los hechos notorios sucedidos antes de la expedición de la Resolución N° 3566 de 2014, y de esta Resolución como hecho sobreviniente, por “la ausencia de mecanismos de protección (el Plan Especial de Manejo y Protección PEMP), considerados necesarios en su momento por las autoridades ambientales y culturales para lograr la protección del Conjunto Parque Histórico Asociado a la Batalla de Boyacá”. Acciones Populares. Oscar José Dueñas et al, Cuaderno Medida Cautelar, 8 de mayo de 2015.

se observa que la Ministra de Cultura desconoció abiertamente el objetivo principal que tenía la declaración del conjunto del Parque Histórico como Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional, en que avanzó notablemente la Resolución 1066 de la Ministra Cuervo de Jaramillo. Lo único que se retoma la Resolución de la Ministra Garcés, es el Artículo 2° de dicha Resolución, respecto a la autorización previa que le compete dar al Ministerio de Cultura, según lo dispuesto por la Ley General de Cultura 397 de 1997, a: “todas las construcciones, refacciones remodelaciones, y obras de defensa y conservación que deban efectuarse a los inmuebles a que hace referencia el artículo 1° de la presente Resolución y en su área de influencia (...)”, asunto que es meramente administrativo y de requisito de la licencia de intervención.

La Resolución de la Ministra Garcés hace referencia en sus considerandos al Art. 11 de la Ley General de Cultura (modificado por el Art. 7° de la Ley 1185 de 2008), en concordancia con lo dispuesto en el Art. 38 del Decreto 763 de 2009, que define el concepto normativo de “**Intervención**”²⁸, en conexión con el establecimiento del “Régimen Especial de Protección de los bienes de interés cultural (BIC). Por el cual establece que en el caso de llevarse a cabo la intervención “deberá realizarse de conformidad con un “**Plan Especial de Manejo y Protección** si este fuera requerido”. Y en el caso de que sea una obra de infraestructura vial, como la del Campo de Boyacá, se deberá adoptar un **programa de arqueología preventiva**, y presentar al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), el Plan de Manejo Arqueológico²⁹, como requisito previo para el otorgamiento de la licencia ambiental y para adelantar la obra. Sin embargo, aunque el proyecto de intervención vial causaba desmembramiento y subdivisión en adición a lo ya existente, en la Resolución de la Ministra Garcés, no se formula un Plan Especial de Manejo y Protección, ni se exige al Contratista el Plan de Manejo Arqueológico; sino que, con ligereza, se deja en sus manos las acciones a tomar, una vez aprobado el proyecto (vial), durante la etapa de construcción de la obra”, quien, según la citada Resolución: “**dispondrá**

²⁸ “**2. Intervención.** Por intervención se entiende todo acto que cause cambios al bien de interés cultural o que afecte el estado del mismo. Comprende, a título enunciativo, actos de conservación, restauración recuperación, remoción, demolición, **desmembramiento**, desplazamiento o **subdivisión**, y debe realizarse de conformidad con el Plan Especial de manejo y Protección si este fuera requerido”. Artículo 11 de la Ley General de Cultura (modificado por el Artículo 7 de la Ley 1185 de 2008).

²⁹ Numeral 1.4. del Artículo 7 de la Ley 1185 de 2008 (que modifica y adiciona el Artículo 11 de la Ley General de Cultura 397 de 1997). En el caso del Campo de la Batalla de Boyacá se requiere un Plan de Manejo Arqueológico por ser esta un área protegida con potencial en material arqueológico. En el Plan se deben indicar las características del sitio y su área de influencia e incorporar los lineamientos de protección, gestión, divulgación y sostenibilidad del mismo.

lo necesario para el manejo reglamentario de eventuales hallazgos arqueológicos” y adelantar los trámites correspondientes ante el ICANH³⁰.

La decisión de la Ministra de Cultura de no requerir el PEMP del Parque Histórico asociado a la Batalla del Puente de Boyacá, a pesar de disponer de diferentes provisiones legales y de instrumentos internacionales para protegerlo como un Bien de Interés Cultural de carácter nacional, con un Régimen Especial de Protección y Salvaguarda, se origina en un comienzo, en la ineficiencia del mismo ente administrativo, pese a que se había previsto la necesidad de implementar un Plan Especial de manejo desde el año 2006 a raíz de la negación del diseño del proyecto vial³¹. La apoderada del Ministerio de Cultura en su contestación en contra de las medidas cautelares decretadas en 2014³², puso en conocimiento que no se había finalizado la elaboración del Plan y que solamente se tenía adelantada una “primera fase”. Interrogado sobre el tema, el Director de Patrimonio Alberto Escovar Wilson-White³³ informó en la respuesta que dio al derecho de petición presentado el 6 de agosto de 2015 por Perla Molina López del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario³⁴, que la “primera” fase de la elaboración del Plan era parte de una actividad adelantada en el año 2007 en el marco de un contrato de consultoría para la elaboración de los planes especiales de protección (PEP), de cuatro centros históricos municipales y del “Monumento Puente de Boyacá”, pero que no se continuó por la falta de recursos económicos y a la fecha, el rubro de patrimonio cultural 2015 estaba comprometido y no se habían podido apropiar otros recursos. Así mismo, Escovar señaló que por la expedición de la Ley 1185 de 2008 (que modificó y adicionó la Ley General de Cultura 397 de 1997) y del Decreto reglamentario 763 de 2009, se requería “la actualización de dicha información con los parámetros allí establecidos”. Se le preguntó sobre cuánto tiempo duraría la elaboración del Plan Especial de Manejo del Parque Histórico Puente de Boyacá, el Director de Patrimonio manifestó que de acuerdo con procesos referentes que se habían adelantado por parte de la Dirección de

³⁰ República de Colombia, Ministerio de Cultura. Resolución N° 3991 de 22 de diciembre de 2014, Artículo 5.

³¹ Por la necesidad de conservar al máximo su “unidad paisajística e histórica”, evitando una mayor desarticulación y afectación, que se acentuarían con la ampliación de la doble calzada. Ministerio de Cultura. Resolución N° 1066.

³² Folio 457, cuaderno principal. Tribunal Administrativo de Boyacá Sala de decisión N° 4, Cuaderno de Medida Cautelar, magistrado ponente Félix Alberto Rodríguez Riveros, 8 de mayo de 2015, p.7. La carencia del Plan de Manejo y Protección se constató en el material probatorio obrante en el plenario”. (Folio 122, anexos de la demanda). *Ibidem*.

³³ Ministerio de Cultura. Oficio N° Radicado MC-014667-EE-2015. Fecha 28/08/2015.

³⁴ Perla Molina López. Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario. Derecho de Petición N° Radicado MC-015276-ER-2015. Fecha 6 de agosto de 2015.

Patrimonio, sería de unos 15 meses³⁵, una vez apropiados los recursos para financiar la elaboración del PEMP)³⁶.

Sin embargo, cuando en mayo de 2015 el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá decretó las medidas cautelares tendientes “a evitar el daño inminente que pueda afectar al Conjunto Parque Histórico asociado a la Batalla de Boyacá”, sobre la base de suspender la aplicación de la Resolución N° 3991 de 2014 hasta tanto el Ministerio de Cultura expidiera una nueva autorización con fundamento en el PEMP que se debía elaborar en cumplimiento a los dispuesto en la Ley 397 de 1997³⁷, el Ministerio de Cultura contestó llanamente en el recurso de reposición y en subsidio de la apelación, que si bien: “por circunstancias de diversa índole no ha sido posible el desarrollo total de los estudios que componen el PEMP, situación que reiteramos no es óbice para que se estudie y eventualmente se autoricen intervenciones sobre bienes que ostentan la condición de interés cultural, como lo es el conjunto del Parque Histórico asociado a la Batalla de Boyacá”³⁸. No obstante, el Ministerio de Cultura, aunque tenía un plazo máximo de dos (2) años a partir de la vigencia de la Resolución N° 0983 de 20 de mayo de 2010 “para definir” si el Parque Histórico asociado a la Batalla del Puente de Boyacá, por haber sido declarado BIC con anterioridad a la Ley 1185 de 2008, requería un PEMP, “sin superar en ningún caso el 10 de marzo de 2014. Si se definió o no la elaboración del PEMP, las razones no se conocen (habría que consultar las actas respectivas); pero por lo dicho por el Director de Patrimonio Alberto Escovar y el representante legal del Ministerio de Cultura, Nelson Vallen Romero, se puede deducir que sí se tomó la iniciativa pero que finalmente naufragó por falta de gestión.

³⁵ Doce meses en sus diferentes fases de reconocimiento, diagnóstico y formulación, a partir del inicio del contrato respectivo; dos meses para la revisión y aprobación de los productos, en caso de considerarse pertinente”, y tres meses para el proceso contractual, contados desde la apertura del mismo.

³⁶ Ministerio de Cultura. Oficio N° Radicado MC-014667-EE-2015. Fecha 28/08/2015.

³⁷ El magistrado ponente Rodríguez Riveros consideró razonablemente que el Régimen Especial de Manejo y Protección “le imprime una garantía más estricta de conservación a esta clase de bienes, ateniendo los valores culturales o históricos que los mismos representan para la sociedad, de manera que cualquier acto con el que se pretenda afectar la integridad del bien, debe ceñirse a aquellos procedimientos reglados que el orden jurídico define para el efecto”. Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión N° 4, Cuaderno de Medida Cautelar, magistrado ponente Félix Alberto Rodríguez Riveros, 8 de mayo 2015, p.7.

³⁸ Ministerio de Cultura. Nelson Vallen Romero. Recurso Ordinario de Súplica. Magistrado ponente Félix Alberto Rodríguez Riveros. Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, 15 de mayo 2015, f. 140.

LA DISCRECIONALIDAD DEL MINISTERIO DE CULTURA

Todo parece indicar que el cambio de posición del Ministerio de Cultura respecto a la elaboración del Plan especial de manejo y Protección (PEMP) del Parque Histórico asociado a la Batalla del Puente de Boyacá, obedece, en primer lugar, a la inoperancia administrativa del mismo Ministerio, para decidir qué Bienes de Interés Cultural en el ámbito nacional y territorial requieren del PEMP y el plazo para adoptarlo. En segundo lugar, a la presión de la Vicepresidencia de la República para que la vía se realizara en el menor tiempo posible; una vez el Ministerio la autorizó. Entonces el Ministerio de Cultura como entidad competente, ante su imposibilidad de elaborar el PEMP, optó por recurrir al resquicio de la discrecionalidad que le daba la ley para autorizar la intervención del Bien de Interés Cultural sin requerir el PEMP.

No obstante, en los instrumentos de protección de los BIC existen otras normas legales que orientan desde un comienzo lo que es procedente para ejercer la discrecionalidad que le compete al Ministerio de Cultura. Ya se ha hecho notar que el Campo de la Batalla del Puente de Boyacá es un bien no solamente relevante sino único e irremplazable, de “excepcional valor”, que además se encuentra en alto riesgo de transformación o demolición, con grandes limitaciones para su conservación, que por sus características debe ser preservado a toda costa en su integralidad. Al respecto, la Ley 1185 de 2008 establece que cuando la declaratoria de interés cultural recae sobre un “bien material en particular”, la declaratoria contendrá las medidas pertinentes para conservarlo “**como una unidad indivisible**” (Art.1° numeral B). Por otra parte, aunque la Resolución N° 1066 de 2006 solamente resuelve en su Artículo 2, en atención a lo dispuesto por de la Ley 397 de 1997, que “todas las construcciones, refacciones, remodelaciones, y obras de defensa y conservación que deba efectuarse a los inmuebles a los que hace referencia el Artículo 1° de la misma resolución y en su área de influencia deberán contar con la autorización previa por parte del Ministerio de Cultura”, es claro que esta autorización no puede sopesarse en sus efectos sin la evaluación y determinación de la **intervención** del BIC³⁹, antes y después de su realización, con el fin de asegurar su protección y conservación patrimonial, cultural e histórica a través del tiempo..

El único instrumento que es válido para ello, es el PEMP del BIC, de acuerdo con los requerimientos que establece la Ley. Pero en el caso del Campo de la Batalla de Boyacá no hubo una respuesta adecuada, oportuna y responsable, al sujetarse el requerimiento del Plan Especial de Manejo y

³⁹ Decreto N° 763 de 2009 (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. Específicamente el Capítulo v Intervención del BIC, Artículo 38.

Protección, al ejercicio de la facultad discrecional del Ministerio de Cultura como instancia gubernamental competente⁴⁰, cuya autonomía en la materia se limitó por circunstancias administrativas y de gobierno, motivadas desde la Vicepresidencia de la República y por una economía de recursos y tiempo mal entendidas. Igualmente, es claro que la formulación del Plan no puede hacerse sin la participación de especialistas y entes territoriales, y la consulta a los grupos sociales del lugar donde se aplicara el Plan y a entidades académicas, de acuerdo a lo que disponen la Ley General de Cultura, la Ley modificatoria 1185 y otras disposiciones. El Director de Patrimonio informó en su respuesta de 28 de agosto de 2015⁴¹, al Derecho de Petición presentado por Perla López del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, que “es perfectamente factible la participación de la comunidad académica, y se puede decir que su participación se garantiza dentro de los procedimientos establecidos para la formulación” del PEMP. Sin embargo, las propuestas del sector académico no han sido escuchadas hasta el momento y no se conoce una convocatoria pública en el marco del Sistema Nacional de Patrimonio Cultural.

El objetivo de los planes Especiales de Manejo y Protección PEMP es el de ser: “un instrumento de gestión del patrimonio Cultural de la Nación, mediante el cual se establecen las acciones necesarias con el objeto de garantizar la protección, conservación y sostenibilidad de los BIC (...)”. Los PEMP deben: I. Definir las condiciones para la articulación de los bienes con su contexto físico, arquitectónico, urbano o rural, los planes preexistentes y su entorno socio-cultural, partiendo de la conservación de sus valores, la mitigación de sus riesgos y el aprovechamiento de sus potencialidades. II. Precisar las acciones de protección de carácter preventivo y/o correctivo que sean necesarias para la conservación de los bienes. III. Establecer las condiciones físicas de mantenimiento y de conservación de los bienes. IV. Establecer mecanismos o determinantes que permitan la recuperación y sostenibilidad de los bienes. V. Generar las condiciones estratégicas para el mejor conocimiento y la apropiación de los bienes por parte de la comunidad, con el fin de garantizar su conservación y su trasmisión a las futuras generaciones⁴². La observancia de los “lineamientos de protección, gestión, divulgación y sostenibilidad”, de los elementos constitutivos del monumento propuestos en el proyecto vial por el Contratista culminan con el cierre de la obra y no sobre sus efectos posteriores.

⁴⁰ “si se requiere”, “si dicho plan fuese requerido”, “si este hubiese sido aprobado”. Artículos 7º, 11º, 14º Ley 1185 de 2008.

⁴¹ Ministerio de Cultura. Oficio N° Radicado MC-014667-EE-2015. Fecha 28/08/2015.

⁴² Decreto N° 763 de 2009, Art. 14.

METODOLOGÍA DE INTERVENCIÓN Y VALORACIÓN PATRIMONIAL

El CSS, no obstante los “beneficios específicos” propuestos como bondades del proyecto, reconoce en su Estudio de Impacto Ambiental, que **“la presencia del Campo Histórico de la Batalla de Boyacá (...) se intervendrá de manera directa (...) con la autorización expresa del Ministerio de Cultura”** y que, **“no obstante que el área de influencia del proyecto se encuentra intervenida, tal como se estableció en la caracterización socio ambiental, se prevé la afectación de la calidad escénica del entorno especialmente por la remoción de la cobertura vegetal y la desprotección del suelo por los cortes y excavaciones que representan cambios en el uso del suelo permanentes”**⁴³.

Por otra parte, el Plan de Manejo Arqueológico en el que se centró la demanda de protección del Campo de la Batalla de Boyacá, se redujo a un simple programa de “monitoreo” de la obra para prever lo que eventualmente pudiera aparecer. Ya se señaló arriba, que se circunscribió al seguimiento del proceso de intervención del área afectada, cuyo potencial cultural se estimó de escaso u ocasional, en el diagnóstico efectuado por los arqueólogos contratados por el Contratista⁴⁴. El plan de protección de los elementos de valor cultural, histórico y arqueológico propuesto por el Contratista, se redujo a adelantar acciones operativas para garantizar la obra⁴⁵, más que en el manejo del verdadero impacto sobre la estructura y la imagen paisajista de los elementos patrimoniales del Campo de Boyacá. La conceptualización en profundidad del PEMP desde la pregunta por el valor histórico del Bien de Interés Cultural lleva al diseño de otro proyecto, distinto al que autorizó el Ministerio de Cultura, previsto desde el año 1998 cuando se propuso el desarrollo vial por el costado oriental fuera del

⁴³ Consorcio Solarte Solarte CSS Constructores S.A. Estudio de Impacto ambiental..., Op. cit., p. 5-21 La responsabilidad del Contratista va solamente hasta el Plan de Abandono y Restauración final” con la implementación de estrategias de gestión y comunicación para el cierre de la obra. (Ibidem., p. 10-1-10-2).

⁴⁴ En febrero de 2015 el ICANH autorizó la intervención arqueológica N° 471 para realizar el monitoreo al tramo Puente de Boyacá. Respuesta de Ernesto Montenegro Pérez, Director General del ICANH a la consulta del Presidente de la Academia Colombiana de Historia, Juan Camilo Rodríguez Gómez, sobre la afectación del patrimonio arqueológico por parte de la compañía CSS. Oficio ICANH 130 - N° Rad. 1154, abril 15 de 2015. Las medidas de manejo, según el constructor, son las mismas medidas incluidas y aprobadas por el ICANH mediante radicado ICANH 130-2006 del 14 de diciembre de 2006. Consorcio Solarte Solarte. Estudio de impacto ambiental..., p. 7-60.

⁴⁵ **Accesibilidad:** Reconocimiento de los elementos de importancia cultural; **Aislamiento:** zonas de protección de los elementos de importancia cultural y control de los factores que amenazan su integridad como la negligencia de los operarios. CSS. Op. cit., p. 7-94.

Parque Histórico. Los arqueólogos e historiadores saben bien que no solamente son importantes los hallazgos materiales, sino fundamentalmente la preservación del contexto espacial y ambiental en el que se localizan los vestigios, en términos de área y región. Investigaciones arqueológicas desde 1984, realizadas en los abrigos rocosos y cantos erráticos que se encuentran en dispersos el área, muestran que la zona fue escenario de la vida de grupos indígenas agro alfareros desde el siglo III A.C. hasta la llegada de los españoles, cuando el pueblo muisca señoreaba el altiplano⁴⁶, igualmente, desde las investigaciones de Arqueología Histórica de las huellas de la Batalla del Puente de Boyacá.

En el caso de la obra de la doble calzada el proyecto del CSS propuso solamente una metodología de monitoreo, la cual se utiliza también en los trabajos de construcción de oleoductos y represas, en donde el rescate o salvamento de los bienes arqueológicos es puesto al servicio de la obra de infraestructura y no a la inversa. Aunque esta metodología es válida técnicamente en el campo de la arqueología, sin embargo contribuye a reforzar la visión del fraccionamiento del Campo de Batalla del Contratista, en donde la integralidad patrimonial se sacrifica en beneficio de la vía y no al contrario, partiendo de un supuesto equivocado de que hay “**terrenos no ocupados**”. Así mismo, y lo que es más dramático de esta concepción originalista del Campo de Boyacá (no histórica ni patrimonial), es la conclusión de que todo vale, bajo la constatación de un positivismo pobre que sostiene que: “en la actualidad son pocos los vestigios históricos que se conservan en pie como prueba de la Batalla en el campo del Puente de Boyacá”, y que “son pocos los elementos materiales que se encuentran en pie de la época de la Batalla”, que “el campo cercano al puente ha sido casi reacondicionado y convertido en un momento que realmente poco conserva el contexto histórico”, y que “hoy en día se hace visible un complejo monumental denominado Altar de la Patria, en el cual se han incluido diversos proyectos realizados en distintas épocas”⁴⁷.

Sin negar la evidencia de estos hechos, cabe preguntar a esta forma inmediata de conocimiento tangible o material, ¿porque no se reconoce que a pesar de todas las modificaciones y supuestos también existe un patrimonio intangible o inmaterial⁴⁸, que es el que le da significado al patri-

⁴⁶ Véase en este texto el artículo de José Virgilio Becerra B. “El campo de la Batalla de Boyacá presencia humana milenaria. El presente desde su arqueología y su pasado remoto”.

⁴⁷ CSS. Op. cit., p. 1-3.

⁴⁸ “El **patrimonio cultural** inmaterial está constituido, entre otros, por las manifestaciones, prácticas, usos, **representaciones**, expresiones, conocimientos, técnicas y **espacios culturales**, que las comunidades y los grupos reconocen como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio **genera sentimientos de identidad y establece vínculos con la memoria colectiva. Es transmitido y recreado a lo largo del tiempo en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia** y contribuye a promover el

monio tangible? ¿De dónde surge la invención del “conjunto monumental denominado Altar de la Patria” que el mismo consultor constata? ¿Acaso proviene solamente de las piedras en que están hechos los monumentos o de que las piedras sean duras? ⁴⁹ El bien patrimonial está constituido por la Batalla del Puente de Boyacá como un hecho social y político intangible en el presente y por el espacio o territorio en donde esta sucedió, tangible en el presente a pesar de haber sufrido modificaciones.

Aquí, se está frente al problema de la concepción de la autenticidad del registro arqueológico frente a la concepción del registro histórico del pasado modificado por el presente, en que se reinventa y resignifica permanentemente en el proceso de apropiación social de los valores económicos, políticos, ideológicos y culturales, de los eventos sucedidos en el proceso de la Independencia en el Campo de la Batalla del Puente de Boyacá. Obviamente, en este orden de ideas, no todo lo actuado en nombre de la conmemoración y utilización del sitio debe aceptarse. Larga y compleja ha sido la discusión entre expertos sobre la restauración y recuperación de bienes culturales desfigurados por los desatinos de aficionados o por usos institucionales indebidos de diferente índole. Al respecto, en este volumen se aportan elementos conceptuales, analíticos, descriptivos e historiográficos, sobre un problema que está en mora de revisarse adecuadamente.

Como consecuencia de la visión positivista arqueologizante del Campo de la Batalla del Puente de Boyacá, todo aquello que se reinventa o simula supuestamente carece de valor histórico al no ser auténtico ciento por ciento, como por ejemplo la reconstrucción de la llamada casa de Teja, que supuestamente no se sabe si era la casa de Postas u otra casa, o el rediseño del llamado puente de Boyacá, que por artificio de las celebraciones patrias y de la voluntad de algún político o humanista inspirado, se transformó de un puente original de “durmientes” de madera cubiertos de tierra y fajina en un puente de cantería de estilo neocolonial. Según el arqueólogo consultor del proyecto, en un símil no muy exacto, las huellas materiales de la Batalla de Boyacá en el espacio geográfico, “como monumento histórico puede asemejarse a la del famoso “Florero de Llorente, pues aunque ambos son símbolos insignia de nuestra historia, se puede decir también que ninguno de los dos (...) corresponden con la historia que pretenden revivir”⁵⁰.

respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana”. Art 8, Ley 1185 de 2008.

⁴⁹ El Obelisco en honor a los Héroes, la llama Eterna de la Independencia, la plazuela en homenaje a las naciones libertadas por Simón Bolívar, el monumento en honor a Bolívar rodeado de las musas de la libertad, la musa de la Historia, y los triunfos de la fama de Bolívar, el Arco del Triunfo, la estatua de Francisco de Paula Santander, las ruinas de la Casa de Postas o Casa de Teja, el puente sobre el río Teatinos, las ruinas de un molino hidráulico. Sin olvidar el cerro del Tobal, el cañón del río Boyacá, el antiguo camino real, el camino de Samacá.

⁵⁰ CSS. Op., cit, p. 1-4.

A partir de allí y con base en este punto de vista el “Estudio de Impacto Ambiental” del Contratista concluye que: “el terreno actual de” la Batalla de Boyacá ha sufrido enormes modificaciones a lo largo de la historia, a tal punto que no pasa de ser una emulación de lo que allí existió en el pasado”⁵¹, como en los parques de diversiones de Walt Disney.

Finalmente, cabe anotar que en esta forma de valoración del patrimonio histórico se percibe cierta inconsistencia profesional, en tanto que el enfoque omite otras interpretaciones de orden teórico, metodológico y cultural que son posibles, pero que no se consideran (y menos en un proyecto técnico donde lo que se necesitan son las conclusiones), dado que de entrada la metodología responde fundamentalmente a las condiciones que establece el diseño del proyecto de la vía. Aparte de entender que para eso se contrata el equipo de trabajo que realiza el estudio, en la metodología utilizada para valorar las condiciones en que se propone construir la vía no se pudo soslayar el problema de la afectación irreparable del Campo de la Batalla del Puente de Boyacá como un todo, porque de lo contrario lo que prima y se refuerza es la “emulación” y el “reacondicionamiento” de la realidad histórica. Significativamente, este hecho no se le escapó al arqueólogo que hizo la valoración histórica, al final del aparte correspondiente del “Estudio de Impacto Ambiental”, hace un llamado a la necesidad “del trabajo de arqueólogos e historiadores que puedan reconstruir, ya sea sobre evidencia documental o material, el Landscape o War o escenario de la guerra”; al mismo tiempo que, en el colmo de la inocencia remata advirtiendo que: “Esta remembranza no tiene un objetivo diferente al de reconocer que la nueva calzada, que como ya se dijo irá adosada a la existente, no tendrá mayores afectaciones, modificaciones, intervenciones o impactos sobre los elementos patrimoniales que exaltan la Batalla del Puente de Boyacá”⁵².

⁵¹ Por esta vía despertó una álgida controversia y malestar en la opinión pública la declaración del exgobernador de Boyacá Juan Carlos Granado, calificada de procaz, para quien “decir que la vía no puede pasar por el centro (del monumento) porque (lo) daña es como defender la virginidad de una mujer con tres hijos”. Cristina de la Torre. “La historia sitiada”, EL ESPECTADOR. COM, 8 de junio 2015 – 10 p.m.

<http://www.elespectador.com/opinión/historia-sitiada> <http://com/qff2t52>

⁵² CSS. Op. cit., p. 1-5. El estudio histórico y patrimonial del sitio se encargó a un antropólogo que hizo la evaluación arqueológica, y no a un historiador especialista de acuerdo con la naturaleza particular del Campo de la Batalla del Puente de Boyacá. Las entidades consultadas para obtener la “información relevante”, en el aspecto cultural, fueron el Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia, que depende de aquel. Parece que había una fuerte imposibilidad de obtener un concepto de un historiador o una entidad histórica académica y científica, favorable e independiente de los intereses del Concesionario, por los conceptos negativos inicialmente del ICANH, el Centro Filial del Concejo de Monumentos Nacionales, la Universidad Nacional de Colombia y la Academia Boyacense de Historia, que fueron consultadas en el año 2006. (Consejo de Monumentos Nacionales. Acta reunión ordinaria del 10 de marzo de 2006, Anexos: Respuesta a

El problema de las modificaciones introducidas en la “originalidad” del Campo de la Batalla del Puente de Boyacá se valoró históricamente en la Resolución N° 1066 de 2006 del Ministerio de Cultura, para su declaración como “BIC de Carácter Nacional”, de acuerdo con los elementos allí representados, cuya originalidad trasciende a través del tiempo:

Aunque las condiciones topográficas y paisajísticas encontradas actualmente en el sitio, denotan las transformaciones sufridas por cambios en los trazados de las vías que conducen de Bogotá a Tunja Y Samacá, se considera que elementos como el río Teatinos y las condiciones de su cauce, el sitio conocido como la Piedra de Bolívar, la Piedra de Barreiro, la casa de Teja o Postas, el antiguo puente sobre el río Teatinos y los restos de un antiguo molino ubicado aproximadamente a 400 m del puente, río Teatinos abajo, son elementos naturales y culturales que definieron los hechos históricos de la Batalla y por lo tanto ostentan un valor irremplazable.

Los criterios de valoración que se adoptaron en la Resolución N° 1066 de 2006 para declarar al Parque Histórico asociado a la Batalla del Puente de Boyacá Bien de Interés Cultural de Carácter Nacional son: 1) una “**declaratoria integral**” que incluye “el Parque Histórico, el campo de batalla y los diferentes elementos que poseen valor documental, **dado que los valores del sitio sobrepasan ampliamente el reconocimiento a los elementos puntuales, abarcando las condiciones naturales del paisaje y la topografía, como determinantes de los acontecimientos de la Batalla de Boyacá**”. 2) los valores atribuidos por la Dirección de Patrimonio para recomendar al Consejo de Monumentos la emisión de concepto para la declaratoria, que son: “**Antecedentes Históricos**”, “**Valores de Orden temporal**”, “**Valores de Orden Físico**”, “**Valores de Orden Estético**”, “**Valores de Representatividad Histórica**” y “**Valores de Representatividad Cultural**”⁵³.

Derechos de Petición MinCultura).

⁵³ De acuerdo con la Ley General de Cultura 397 de 1997. Posteriormente los criterios de valoración fueron reglamentados por el Decreto N° 763 de 2009. En el Artículo 6. Se establece que: “Los criterios de valoración son pautas generales que orientan y contribuyen a la atribución y definición de la significación cultural de un bien mueble o inmueble. La significación cultural es la definición de valor cultural del bien a partir del análisis integral de los criterios de valoración y de los valores atribuidos. “Los BIC (...) serán declarados por la instancia competente de acuerdo con los siguientes criterios de valoración, sin perjuicio de otros que de ser necesario podrá señalar el Ministerio de Cultura”: Antigüedad, Autoría, Autenticidad, Constitución del bien, forma, estado de conservación, Contexto ambiental, Contexto urbano, Contexto físico, Representatividad y contextualización sociocultural. Los criterios de valoración permiten atribuir valores a los bienes tales como: valor histórico, valor estético y valor simbólico.

El soporte tangible de los valores intangibles de la Batalla del Puente de Boyacá es indudablemente el espacio físico o geográfico en el que sucedió la Batalla, y cuyo desenlace lo transformó de campo y escenario natural, en un territorio histórico signado por los eventos y acciones memorables que tuvieron lugar, y que se plasmaron para la posteridad a través de la victoria de los independentistas y la derrota de los realistas, como antesala de la instauración de un nuevo orden republicano. En el campo histórico se insertan los diferentes elementos, grupos sociales y personajes allí presentes, en una coexistencia inseparable de las condiciones naturales y de la topografía, constituyéndose el Campo de la Batalla del Puente de Boyacá en un escenario de verdadera fusión y unidad territorial de lo sucedido, tanto en términos de paisaje natural y humano, como de continente de su representatividad histórica. Campo de Batalla que finalmente es “constituido” a raíz de ello en bien patrimonial por el gobierno nacional, que lo “conforma” como Parque Histórico en 1938 mediante la Ley 210⁵⁴ y adquiere vida propia en calidad de “Monumento”, en reconocimiento a los valores que encierra de representatividad política y significación sociocultural para la construcción de la Nación. El Campo de la Batalla del Puente de Boyacá en la medida en que se crean lazos emocionales hacia el territorio y los objetos y lugares localizados en él, revela el sentido de pertenencia de la Nación colombiana como grupo humano sobre los bienes de su hábitat, toda vez que implica referencias colectivas de memoria e identidad⁵⁵.

LO LEGAL Y LO LEGÍTIMO

El poder discrecional de la Ministra de Cultura para no formular el PEMP del Parque Histórico asociado a la Batalla del Puente de Boyacá, fue cuestionado jurídicamente por el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá, pero en última instancia lo amparó el Consejero de Estado Guillermo Vargas Ayala⁵⁶, quien revocó las medidas cautelares que lo habían exigido. El magistrado Vargas Ayala, aunque curiosamente resultó ser hermano del Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Cultura Juan Manuel Vargas Ayala y puso la situación en conocimiento de la Sala de la Sección

⁵⁴ “Como una exaltación permanente de los hechos decisivos que allí ocurrieron y un homenaje perpetuo para sus protagonistas. En este sentido se ha venido ubicando dentro del parque diferentes elementos conmemorativos que rinden honores a los héroes de la mítica batalla, conformando un conjunto que entrelaza elementos históricos presenciales de la batalla y diferentes homenajes a los héroes de Boyacá.” Ministerio de Cultura. Resolución N° 1066, 2 de agosto de 2006.

⁵⁵ Decreto N° 763 de 10 de marzo de 2009, Artículo 6. Criterios de valoración 10.

⁵⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Revocatoria de la medida cautelar. Consejero ponente, Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, 12 de noviembre de 2015.

Primera del Consejo de Estado⁵⁷, esta se desestimó como impedimento⁵⁸ para participar en la decisión que finalmente presentó como Magistrado ponente y fue acogida por la Sala. ¿Simple coincidencia o suspicacia? Cualquiera que sea la respuesta queda sobre el tapete el grado de imparcialidad del funcionario en el proceso.

El Consejero Guillermo Vargas Ayala en las consideraciones del fallo se limitó a citar las normas legales vigentes, sin ir más allá de los argumentos que presentaron los abogados de la ANI, el CSS, la Gobernación de Boyacá, INVIAS y el Ministerio Público, en el recurso de reposición y en subsidio apelación, y el Ministerio de Cultura en el recurso de súplica, en contra de las medidas cautelares. Sin ninguna novedad concluyó que la construcción sin el PEMP de la doble calzada a través del Campo de la Batalla del Puente de Boyacá, no representaba una amenaza para el patrimonio cultural de la Nación ni afectaba el derecho colectivo, pues se conformaba enteramente con la legalidad vigente. Así mismo, en relación al cuestionamiento de la validez de la autorización de la Ministra de Cultura para poner en duda la razonabilidad de las medidas cautelares, sostuvo que no había “pruebas ciertas y objetivas sobre el riesgo inminente de una transformación irreversible y de magnitud considerable del Parque Histórico asociado a la Batalla de Boyacá”. Que es una afirmación inoficiosa y absurda, porque las pruebas no pueden ser “certas y objetivas” sino hasta cuando se materializa el hecho que está por suceder. En relación a la “transformación irreversible” del Parque Histórico, la construcción de la doble calzada destruye el medio físico y natural, el cual no puede ser restaurado posteriormente en sus condiciones originales de formación geológica, por medios técnicos o artificiales, dado que estas son únicas e irrepetibles. Finalmente, respecto a la “magnitud considerable” de la transformación de parque teniendo en cuenta que es un BIC histórico-patrimonial, el efecto de toda construcción-destrucción se traduce esencialmente en la afectación de sus condiciones cualitativas, como se ha tratado de establecer en este artículo.

En lo que si hubo una novedad fue en las consideraciones del Consejero de Estado para desestimar la interpretación garantista del Artículo 16 del Decreto 763 de 2009, que planteó el Tribunal Administrativo de Boyacá, sobre la necesidad del PEMP en el caso de los bienes inmuebles del grupo arquitectónico (Artículo 15° de mismo Decreto), haciéndola extensiva al Conjunto del Parque Histórico Asociado a la Batalla de Boyacá:

⁵⁷ Guillermo Vargas Ayala. Consejero de Estado. Comunicación a María Claudia Rojas Lasso, Consejera de Estado, Sección Primera, Proceso N° 15001 23 31 000 2012 00122 01 (AP). Bogotá, D. C., 23 de julio 2015.

⁵⁸ María Elizabeth García González. Consejera de Estado. Ponente. Respuesta a la solicitud de incurso en la causal de impedimento, Consejero de Estado, Guillermo Vargas Ayala, 31 de agosto 2015.

por todos los valores que lo resaltan como de los más representativos de la historia independentista Colombiana, contar con el Plan Especial de Manejo y Protección que es propio de los Bienes que hacen parte del grupo arquitectónico, en tanto este imprime una protección más estricta y detallada a los bienes que lo conforman, especialmente al nivel permitido de intervención, al definir que el mismo es aplicable a aquellos bienes de ‘excepcional valor’ y que al ser ‘irreemplazables’ deben ser preservados en su integridad⁵⁹.

El Tribunal Administrativo de Boyacá consideró que en el Parque Histórico estaban presentes las condiciones y circunstancias señaladas para el grupo de los bienes arquitectónicos en el Decreto 763 de 2009, como son: I. Riesgo de transformación o demolición parcial o total debido a desarrollos urbanos, rurales y/o de infraestructura. II. Cuando el uso represente riesgo o limitación para su conservación. III. Cuando el bien requiera definir o redefinir su normativa y/o la de su entorno para efectos de su conservación. El Artículo 16 de este Decreto establece claramente que “Los bienes del grupo arquitectónico y territorial declarados BIC con anterioridad a la Ley 1185 de 2008, requieren PEMP cuando se encuentren en cualquiera de las circunstancias antes enumeradas”. Entonces, ¿si el Parque Histórico se encuentra tipificado plenamente dentro de estas causales porque se exceptuó?

Para desvirtuar la interpretación garantista del Tribunal Administrativo de Boyacá, el Consejero Vargas Ayala negó toda posibilidad de requerir al Ministerio de Cultura el PEMP, apelando simplemente a lo que establece la norma “reglamentariamente”. Consideró que: “por tratarse de un área de conservación histórica cultural (...) **ubicado en suelo rural, de gran extensión, donde lo que se protege es un campo y no un edificio o monumento en particular**), el Parque Histórico no se encuadra con facilidad en ninguna de las clases previstas, y que por ende no son aplicables ni las reglas establecidas para el grupo urbano (la adopción obligatoria del PEMP para todos los BIC declarados antes de la entrada en vigencia de la ley 1185 de 2008), ni para el grupo arquitectónico (adopción discrecional de la autoridad, si se verifica algún criterio previsto por el reglamento)”⁶⁰.

Aun así, llama poderosamente la atención que en la limitada consideración del Consejero de Estado nuevamente aparezca el **área de conservación** histórica y cultural del Parque Histórico, como una especie rara y única, la cual ya sea por su ubicación en un medio “rural” o por su “gran extensión”, no cabe dentro de los bienes arquitectónicos ni se puede ase-

⁵⁹ Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión N° 4, Magistrado ponente, Félix Alberto Rodríguez Riveros, 5 de junio 2015, p 20.

⁶⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Revocatoria de la Medida Cautelar. Consejero ponente, Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, 12 de noviembre de 2015.

mejorar a ellos patrimonialmente siendo un bien inmueble. Igualmente es paradójico que se considere que “lo que se protege es un campo y no un edificio o monumento en particular”, cuando el Parque Histórico es, en estricto sensu, el Campo de la Batalla del Puente de Boyacá, y no un simple “campo” o cualquier campo en sentido lato o natural, porque es un monumento histórico y cultural tangible de carácter nacional.

En suma, no obstante “la construcción del ‘Templo de la Libertad o Monumento Histórico Religioso’ en el Puente de Boyacá” y de su declaratoria como un bien “de utilidad pública e interés social durante el gobierno del presidente Virgilio Barco en 1986⁶¹, el Consejero de Estado excluyó al Campo de la Batalla de Boyacá de las categorías de los grupos de clasificación de los bienes inmuebles, apelando apenas a la letra de la norma y no a una interpretación más juiciosa. Por otra parte, como si fuera una hija expósita, el régimen de protección del Campo de la Batalla de Boyacá se sujeta a la discrecionalidad del funcionario de turno y a las circunstancias políticas y económicas del momento. Según el Consejero de Estado, a falta de un PEMP “el grueso de la protección de la que goza hoy el Parque Histórico en su condición de BIC radica en el requisito de contar con la previa autorización de MinCultura para cualquier clase de intervención sobre el área declarada”⁶². Pero, si esto así, entonces se debe preguntar: ¿cuándo o en qué casos se requiere el PEMP y en cuales no? ¿Para qué se requiere un PEMP si basta la autorización del Ministerio de Cultura para intervenir un BIC? El régimen de protección del BIC no emana de la autorización del Ministerio de Cultura sino de su declaración como BIC, de los criterios de valoración (antigüedad, autoría, autenticidad, constitución, forma, estado de conservación, contexto ambiental, contexto físico, representatividad y contextualización cultural), de cada BIC, y de las condiciones y circunstancias que por conexidad se pueden reclamar, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 16° del Decreto 763 de 2009.

Con la revocatoria de las medidas cautelares en noviembre de 2015, se dio inicio a la construcción de la doble calzada en el Campo de la Batalla del Puente de Boyacá, pero el problema de la vulneración y amenaza de los derechos colectivos, relacionados con la protección al Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación continúa abierto en el terreno legal y jurídico. Están por resolver dos recursos legales del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario: la demanda de la Acción Popular que se presentó en marzo de 2012⁶³; en el Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá,

⁶¹ Congreso de Colombia. Ley 50 de 1985 (9 de octubre), Artículo 2, Parágrafo.

⁶² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Revocatoria de la Medida Cautelar. Consejero ponente, Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, 12 de noviembre de 2015.

⁶³ La Acción Popular se interpuso por el alcance contractual (en 2012) del proyecto

contra el Ministerio de Transporte e INVIAS y el CSS; y una Acción de Tutela⁶⁴, que el Grupo de la Universidad Del Rosario redactó para ser presentada después de la vacancia judicial de diciembre 2015-enero 2016, en el Consejo de Estado contra la Sección Primera del mismo Consejo.

Con la **Acción Popular** se pretende que: “se garantice el derecho a la defensa del Patrimonio Cultural de la Nación y otros derechos e intereses colectivos amenazados y vulnerados por la acción u omisión de los demandados”⁶⁵; que no se construya ninguna obra del proyecto BTS que afecte el Parque Histórico Puente de Boyacá, y en consecuencia se ordene la construcción de una variante que no afecte el BIC; y que se ordene a la autoridad administrativa competente la Elaboración del PEMP del Parque Histórico y el PEMP Arqueológico como BIC. Con la **Acción de Tutela** se busca tutelar “el derecho al debido proceso”, a la “tutela judicial efectiva” y a dejar sin efecto la providencia contra las medidas cautelares proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado. Y, dado que se está interviniendo el Parque Histórico, se solicitaran como medidas provisionales, la inmediata cesación de los trabajos de construcción de la doble calzada en el Parque y la suspensión de la Resolución N° 3991 de 2014 del Ministerio de Cultura.

BTS que tenía establecido la construcción de la Doble Calzada por el sector del Puente de Boyacá y la negativa del CSS de ceñirse al diseño original de la construcción de la variante Puente de Boyacá, propuesta por el INCO (ahora ANI) en el Quinto Congreso Nacional de Infraestructura celebrado en Cartagena en noviembre de 2008, como meta para el año 2010, “generando una amenaza considerable al Parque Histórico”.

⁶⁴ En la Acción de Tutela se invocará la violación “del derecho fundamental al debido proceso”, al considerar que la autorización del Ministerio de Cultura del proyecto de la doble calzada en diciembre de 2014, constituye “un hecho nuevo para la acción popular”, que “no deja de afectar los derechos colectivos que se buscan proteger con la acción”. Así mismo, que la “providencia” de levantamiento de las medidas cautelares por el consejero de estado, Guillermo Vargas Ayala incurre en un “Defecto Sustantivo”, al haber una acción popular en curso, que **“genera que sea imposible cumplir un futuro fallo a favor de los derechos colectivos invocados en la demanda”**; que la afectación del paisaje del Parque Histórico puede constituirse como “irreversible” causando un “perjuicio irremediable” Otros aspectos de la tutela son: que al establecer que el PEMP es discrecional para el Ministerio de Cultura, se vulnera el Artículo 8 de la Constitución, el cual establece el derecho y deber ciudadano referente a la protección del patrimonio cultural; que la providencia contra las medidas cautelares desconoce el alcance del patrimonio cultural, en razón a que se deja en desprotección al Parque Histórico, afectando la relación que existe entre la nacionalidad y el espacio donde se desarrolló la Batalla de Boyacá.

⁶⁵ Se invocan: el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, la defensa del patrimonio público, la defensa del patrimonio cultural de la Nación, y la realización de construcciones, y edificaciones respetando las disposiciones jurídicas. En la “procedencia” de la Acción Popular también se hace responsable al Ministerio de Cultura, “debido a que en su rol de máxima autoridad en lo referente a temas culturales, tiene el deber de vigilancia y control sobre cualquier acción contraria a la preservación del patrimonio cultural de la Nación” Tribunal administrativo de Boyacá. Acción Popular, Radicado N° 15001233100420120012200, 22 de marzo de 2012.

Lamentablemente, la dilación de los fallos por los jueces y magistrados encargados de brindar justicia a todos los colombianos, hará que esta llegue tarde como siempre y si los fallos son favorables, siga siendo una utopía defender el Campo de la Batalla del Puente de Boyacá como Bien de Interés Cultural de la Nación. Es de aclarar que al momento de terminación de este escrito no ha salido el fallo definitivo del Tribunal Contencioso Administrativo de Boyacá.

CONCLUSIONES

El Parque Histórico asociado a la Batalla del Puente de Boyacá demanda urgentemente la reconstitución de su unidad territorial en el marco de la formulación urgente del PEMP, para preservar su originalidad y conformación histórica, rota una vez más por la ampliación de la Carretera Central del Norte que se superpone sobre su territorio y lo atraviesa, desarticulando su unidad paisajística e histórica, fraccionando su visión territorial y el libre recorrido de los visitantes hacia puntos emblemáticos. Para que el Monumento pueda conservar su carácter histórico, “es preciso que se produzca cierto distanciamiento capaz de generar una mirada sobre el pasado como tiempo diferente a aquel desde el cual se contempla. Es entonces, al manifestarse un proyecto explícito de preservación producto de dicha mirada, que el monumento alcanza su categoría histórica”⁶⁶

El elemento central de esta reconstitución debe ser el establecimiento de la verdadera extensión del área del Parque Histórico asociado a la Batalla del Puente de Boyacá, mediante una georeferenciación, levantamiento técnico y documentación sistemática, de la cartografía histórica del desarrollo de la Batalla de Boyacá. Actualmente se reconocen catastralmente solo 50 hectáreas, en la cartografía suministrada por el contratista de la obra se excluye el área de mayor enfrentamiento de los ejércitos y otros sitios claves del evento. Junto con el establecimiento, la delimitación y la incorporación a la jurisdicción del Parque Histórico, de la “**zona de influencia**” que demanda la reglamentación del PEMP, la cual no existe legalmente pero ha venido siendo afectada y disminuida por el vecindario, dada la falta de determinación de su perímetro, de los límites y de las fronteras globales del Campo de Batalla. El gobierno nacional dispuso, mediante la Ley 210 de 1938 que creó el Parque Histórico, la adquisición de 100 hectáreas de extensión, por lo que desde la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia se está promoviendo una propuesta para su cumplimiento y para desarrollar allí un ambicioso proyecto de Parque Museo que exalte la me-

⁶⁶ María Luisa Lourés Scoane. “Del concepto de monumento histórico al de patrimonio cultural” *Revista de la Universidad de Costa Rica*, Vol. 1 N° 94, 2001, pp. 141.

moria de la Campaña Libertadora, la Batalla de Boyacá, y las revoluciones de Independencia desde México hasta el Cono Sur.

Extrañamente a una solicitud de la Academia Colombina de Historia⁶⁷ del plano conforme al cual se realizó la declaratoria del Parque Histórico BIC y se anuncia en la Resolución 1066 de 2006, la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura no lo pudo localizar en sus archivos, por lo que manifestó que se espera que el PEMP “sea el instrumento que permita establecer de manera contundente y definitiva la delimitación del área afectada y de la zona de influencia del BIC NAL”. Al respecto véase lo señalado por el historiador Luis Horacio López Domínguez en el Volumen I- Debate Histórico, de esta publicación⁶⁸. La ignorancia del área afectada y de la zona de influencia del BIC es supina por parte de la Dirección de Patrimonio. En la misma comunicación arriba anotada, el director Alberto Escovar señala que “la zona declarada” en la Resolución 1066 de 2006 “no pretende acotar la zona específica de la batalla ni de los hechos, dado que históricamente no se ha podido evidenciar que el territorio real donde se presentaron los hechos históricamente corresponde a una área de mayor extensión” Aun así la División de Patrimonio es la instancia que conceptuó en su sabiduría para declarar BIC al “Parque Histórico asociado a la Batalla de Boyacá.

El estado de preservación y conservación del Campo de la Batalla del Puente de Boyacá y de los elementos muebles asociados a él es calamitoso⁶⁹ y amenaza ruina⁷⁰ (Imágenes 5-12), por causa de la incuria del Ministerio de Cultura y de la indiferencia de la Gobernación de Boyacá, aunque se haya afirmado que de tiempo atrás se iniciaron las “obras de mantenimiento” del Parque Histórico⁷¹. En el Plan de Desarrollo 2008-2011, se reconoció que “no existen políticas especiales de protección y manejo de bienes de interés cultural”, no obstante que en el periodo 2004-2007 supuestamente se inició un “Plan de recuperación de centros históricos” (entre ellos el Puente

⁶⁷ Ministerio de Cultura. Comunicación MC-012850-EE-2015.

⁶⁸ Luis Horacio López Domínguez. “El Campo de la Batalla de Boyacá, 1819, indefiniciones, intervenciones geotécnicas y amenazas actuales”. *La Segunda Batalla de Boyacá: entre la identidad nacional y la destrucción de la memoria. Volumen 1 – Debate Histórico*. Tunja: UPTC, 2015. Igualmente los artículos de: Santiago Díaz Piedrahita (“El Parque Campo de Boyacá”), Jorge Eduardo Londoño Ulloa (“El sagrado Campo de Boyacá”) y Luis Horacio López Domínguez (“El Campo de Boyacá. Aproximación a su señalización y delimitación espacial”), bajo el título general: “Debate académico sobre las incidencias que tendría el proyecto de construcción de la vía Briceño – Tunja – Sogamoso en el histórico Campo de Boyacá”. *Boletín de Historia y Antigüedades* Vol. xciv – N° 836. Bogotá: Academia Colombiana de Historia, 2007, pp. 99-108, 123-141.

⁶⁹ Diccionario RAE: desastroso, funesto, averiado, catastrófico

⁷⁰ Diccionario RAE: pérdida grande, decadencia, destrucción muy grande, muy mal estado.

⁷¹ Gobernación de Boyacá. Plan Departamental de Desarrollo ¡Para seguir creciendo! 2008-2011, p. 210.

de Boyacá) y se suscribió un “Convenio” con el Ministerio de Cultura, que se quedó en la Fase I de diagnóstico⁷². En este aspecto se pasó de la propuesta de mega y macro proyectos para la “internacionalización territorial del Puente de Boyacá y la Ruta de la Independencia”, en el marco de la “Visión 2019. Colombia. Segundo Centenario” del Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011⁷³, a la negación total del tema. A pesar de la prioridad que debía tener la formulación del PEMP Campo de la Batalla de Boyacá por la problemática que se venía presentando, al contrario, fue excluida del Plan Departamental de Desarrollo (2012-2015), que le dio prioridad al programa de “Infraestructura para la competitividad”, articulado a la gestión de la Vicepresidencia de la República⁷⁴, del cual era parte la terminación de la doble calzada Briceño – Tunja – Sogamoso a través del Parque Histórico. Al parecer el gobernador de Boyacá, Juan Carlos Granados, quien era del mismo grupo político que el vicepresidente de la República Vargas Lleras, fue omisivo y no se manifestó oficialmente al respecto ante el Ministerio de Cultura, pero si terció públicamente a favor de la construcción de la obra y jurídicamente en contra de las medidas cautelares⁷⁵. En la audiencia pública que se realizó in situ con los magistrados de la Sala del Consejo de Estado intervino vehementemente en favor de la derogatoria de las medidas cautelares, con el único argumento que por la demora en la construcción de la vía da vergüenza con los turistas, especialmente en los puentes festivos, por los trancones que se forman para el desplazamiento, especialmente a Villa de Leyva y Paipa, sin hacer mención alguna sobre el valor histórico del parque monumental.

Aunque la Gobernación de Boyacá se hizo cargo legalmente de la administración, custodia y manejo del Parque Histórico desde 1992 mediante

⁷² *Ibidem*, pp. 209-210.

⁷³ Como “Región Puente de Boyacá”, compuesta por una articulación asociativa que converge en el Campo Histórico (...), generando espacios y equipamiento de mayores usos urbanos y comerciales, dando paso al aprovechamiento internacional o turístico o institucional, en el marco de un proyecto de gestión internacional, con fundamento en el patrimonio histórico cultural, que el país promueve en el marco de la visión 2019”. Gobernación de Boyacá. Plan Departamental de Desarrollo “Boyacá se atreve” 2012-2015, pp. 22-23, 387, 524.

⁷⁴ “Boyacá competitiva ante el mundo”, eje 3, segundo componente. Plan Departamental de Desarrollo “Boyacá se atreve” 2012-2015, p. 34.

⁷⁵ El magistrado Rodríguez Riveros en la respuesta a la apelación de las medidas cautelares, resaltó que contrario a lo que podía pensarse respecto al interés que el Departamento de Boyacá podía tener en relación con el problema jurídico que se debatía “sub examine” no intervino de manera activa, pese a que fue debidamente vinculado; “no contestó la demanda ni solicitó el decreto de prueba alguna, y presentó escrito de alegato de conclusión de manera extemporánea. Tribunal Administrativo de Boyacá Sala de Decisión N° 4, Magistrado ponente: Félix Alberto Rodríguez Riveros, 5 de junio de 2015, p. 4. (f.190v).

el contrato de Comodato N° 932⁷⁶, no ha cumplido con las obligaciones pactadas. No ha hecho la debida administración del Parque Histórico, ni desarrollado anualmente el “Programa de Inversión y el Plan de Obras de restauración, administración, mantenimiento y conservación necesarios”. Igualmente, aunque no se deben efectuar excavaciones o perforaciones, ha autorizado desde el año 2007 la instalación de luminarias y la venta de comestibles y otros productos en los meses de diciembre, convirtiendo el corazón del Campo de la Batalla de Boyacá en un árbol de navidad, afectando los monumentos y el medio ambiente, atentado contra la solidez y seguridad del Parque Histórico, despojándolo de su significado patrimonial. Así mismo, se han facilitado predios del Campo para el mantenimiento de animales y, por la ausencia de medidas de vigilancia, se han presentado robos, el desmantelamiento y daño de algunos monumentos, el tránsito de motocicletas, y la pintura con graffitis. El Artículo 21 del Decreto N° 763 de 2009 establece que las entidades públicas propietarias de Bienes Inmuebles declarados BIC están en la obligación de destinar recursos técnicos y financieros para su conservación y mantenimiento. ¿Cuál ha sido la participación de terceros en comodato y como se gastado el presupuesto?

Es urgente la investigación de la arqueología histórica, la historia documental y la musealización del Campo de la Batalla del Puente de Boyacá, más que de la equívoca aplicación de medidas de “mitigación” o “compensación” del daño causados por la doble calzada, para restaurar su importancia como monumento histórico y bien patrimonial de la Nación, amenazado fuertemente por su transformación en un parque recreacional. El objetivo principal debe ser el de salvaguardar su esencia cultural para las futuras generaciones, haciendo de él no solamente un sitio de atracción turística, sino en un verdadero centro de conocimiento histórico y educación de los valores nacionales y latinoamericanos. La musealización⁷⁷ del Campo de la Batalla del Puente de Boyacá involucra cuatro factores que están interrelacionados entre sí: los objetos materiales, las estructuras cons-

⁷⁶ A la fecha el contrato se encuentra vigente, fue suscrito con el Ministerio de Obras Públicas y Transporte en nombre del Fondo de Inmuebles Nacionales, y cuando este se liquidó en 1993, se entregó su administración a INVIAS, finalmente, en 1998 quedó bajo la potestad del Ministerio de Cultura. Respuesta del Ministerio de Cultura al Derecho de Petición presentado por el Centro de Estudios Femeninos de Boyacá, N° Radicado: MC-013231-EE-2015, 3 de agosto de 2015.

⁷⁷ La **musealización de los campos de batalla** es un ámbito nuevo de investigación arqueológica y de la historia militar que tiene desarrollos significativos en estados Unidos, Reino Unido, Francia y Alemania y más recientemente en España. Su desarrollo está contribuyendo a evitar la pérdida irreversible de gran cantidad de lugares históricos y de toda la información que contienen y que es necesaria para entender, comprender y reinterpretar la historia. Mario Ramírez Galán. “Los campos de Batalla. Un nuevo espacio de musealización”. Arqueoweb. 14, 2012-2013, Universidad Alcalá de Henares, pp. 150, 151, 155

tructivas, el propio campo de batalla y el entorno paisajístico o territorio. Estos cuatro elementos “forman un todo que permite una comprensión de lo que fue el acontecimiento bélico vivido”. Así mismo, el propio Campo de Batalla y su entorno son dos elementos inseparables, que no se pueden entender el uno sin el otro. Como observa el historiador español Mario Ramírez Galán en relación a los casos que ha estudiado de Europa y Estados Unidos⁷⁸, la protección del entorno donde discurrió la batalla es obligatoria para cualquier proyecto de musealización porque el territorio mismo es el campo de batalla, las alteraciones no son solo físicas sino perceptuales, las modificaciones en el paisaje alteran la visión de la Batalla del Puente de Boyacá y su relación con el medio. El propósito es “comprender el lugar de la contienda y la función que desempeñan cada uno de los elementos que componen el paisaje”, además de la influencia que tuvieron las características de los ejércitos combatientes, su organización militar y la participación de la línea de mando, los conocimientos y las estrategias utilizadas de sus comandantes, las armas y tecnología, la disposición topográfica del terreno, el apoyo y participación de la sociedad civil y el comportamiento de la tropa, entre otros factores.

Para ello se requiere convocar claramente a los sectores académicos y científicos, especialistas en la materia en el marco de las entidades territoriales que conforman el Sistema Nacional de Patrimonio Cultural. El Director de Patrimonio del Ministerio de Cultura, Alberto Escovar Wilson-White, informó en agosto de 2015 que “actualmente se adelantan mesas de trabajo interinstitucional para garantizar un nuevo marco integral de comodato, con el propósito de garantizar la custodia, administración, conservación y sostenibilidad de dichos bienes”⁷⁹. Sin embargo hasta el momento no se conoce la participación que se le ha dado o ha tenido la universidad pública de la región, ni las discusiones que se han dado, bajo el principio de coordinación, el debido proceso, la transparencia y el acceso a la información pública, que invoca la Dirección de Patrimonio. Tampoco se han iniciado las acciones de mantenimiento e intervención del Campo de la Batalla de Boyacá, que deben realizarse para la recuperación del monumento, de los valores estéticos y de su resignificación por parte de la comunidad.

Es urgente la defensa y protección del Parque Histórico asociado a la Batalla de Boyacá, con miras a la próxima conmemoración de los 200 años; al respecto se han hecho varias propuestas en el contexto de la Acción Popular que también se repetirán en la Acción de Tutela por el Grupo de

⁷⁸ Mario Ramírez Galán. *Op. cit.*, p. 155.

⁷⁹ Respuesta del Ministerio de Cultura al Derecho de Petición presentado por Perla Molina López del Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, relacionado con el Conjunto del Parque Histórico de la Batalla del Puente de Boyacá. Oficio Radicado MC-015276-ER-2015. 26 de agosto de 2015.

Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, que siguen siendo válidas a pesar de la realización de la obra de la doble calzada, esta propuestas son: 1.) Declarar la vulneración o amenaza de los derechos referenciados en el acápite de derechos colectivos amenazados y/o vulnerados de la demanda y los que determine el Tribunal Administrativo de Boyacá, 2.) Ordenar a la autoridad competente al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado, 3). Ordenar a la autoridad administrativa competente la elaboración del PEMP, 4.) Ordenar la elaboración de campañas pedagógicas y de publicidad a través de distintos medios de difusión masiva, mediante los cuales se genere conciencia a nivel nacional y regional sobre la importancia del monumento Parque Histórico del Puente de Boyacá como patrimonio cultural de la Nación, 5.) Ordenar la conformación de un Comité de Verificación de que trata el Artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

Falta relativamente poco tiempo para la conmemoración del Bicentenario de la Batalla de Boyacá el 7 de agosto de 2019. ¿Qué se va a celebrar entonces? La Segunda Batalla de Boyacá se perdió por los errores de una visión de modernidad salvaje que no respeta la historia porque no la conoce, con la barbarie de las máquinas de un progreso arrogante y mal concebido, y con el uso indebido del poder de los altos funcionarios y la lentitud e incompreensión de la justicia que desde el máximo tribunal de lo contencioso no supo proteger la cuna de la República, permitiendo el daño irreversible al lugar de la memoria más importante de la nación colombiana, y del inicio del ejército que liberó a las hermanas repúblicas de Venezuela, Ecuador Perú y Bolivia.

REPERTORIO GRÁFICO

Intervenciones.

fotos 1 a 4



Imagen 1. Intervención vial de la doble calzada adosada a la vía actual en el costado occidental en dirección Bogotá – Tunja, que modifica el paisaje, la topografía y desintegra aun más la integralidad del Parque Histórico asociado al Campo de Batalla del Puente de Boyacá. Fotografía: Hans Christian Wiesner Moreno.



Imagen 2. Panorámica que muestra al Puente de Boyacá, la Plaza de Armas construida en 1969 y parte del área de intervención de la doble calzada adosada a la vía actual, señalizada con la lona verde. Al fondo, al otro lado de la vía el Arco del Triunfo y el Obelisco. A la derecha se aprecia el nuevo muro de contención que se levantó y a la izquierda el puente sobre el río Teatinos, al que se adosará un nuevo puente de 71 metros de longitud. Fotografía: Hans Christian Wiesner Moreno.



Imagen 3. Panorámica que muestra los tres puentes construidos en diferentes épocas del siglo xx, dentro del Parque Histórico asociado con la Batalla del Puente de Boyacá, en el proceso de “modernización” del Campo Histórico y de la vía de comunicación Bogotá – Tunja. Al fondo se aprecia la invasión de la intervención actual y su cercanía al puente histórico de Boyacá. Fotografía: Hans Christian Wiesner Moreno.



Imagen 4. Vista parcial del costado norte de la intervención vial de la doble calzada en el Parque Histórico asociado con la Batalla del Puente de Boyacá, que rompe fuertemente la integralidad territorial del Campo y su relación con los monumentos. Fotografía: Hans Christian Wiesner Moreno.

Deterioro del Campo de la Batalla de Boyacá,

Fotos 5-12

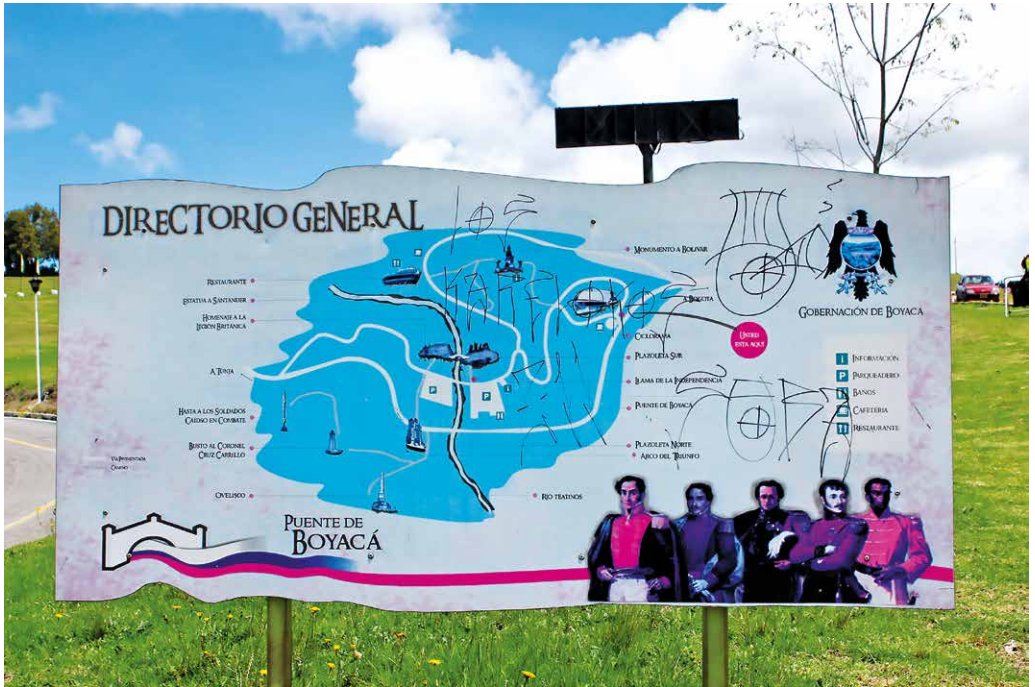


Imagen 5. Deterioro de la valla principal mediante la cual la Gobernación de Boyacá informa a los visitantes sobre el “Puente de Boyacá”, colocada a un lado de la Carretera Central del Norte, que es parte de la falta de mantenimiento, preservación y conservación del monumento histórico. Fotografía: Hans Christian Wiesner Moreno.

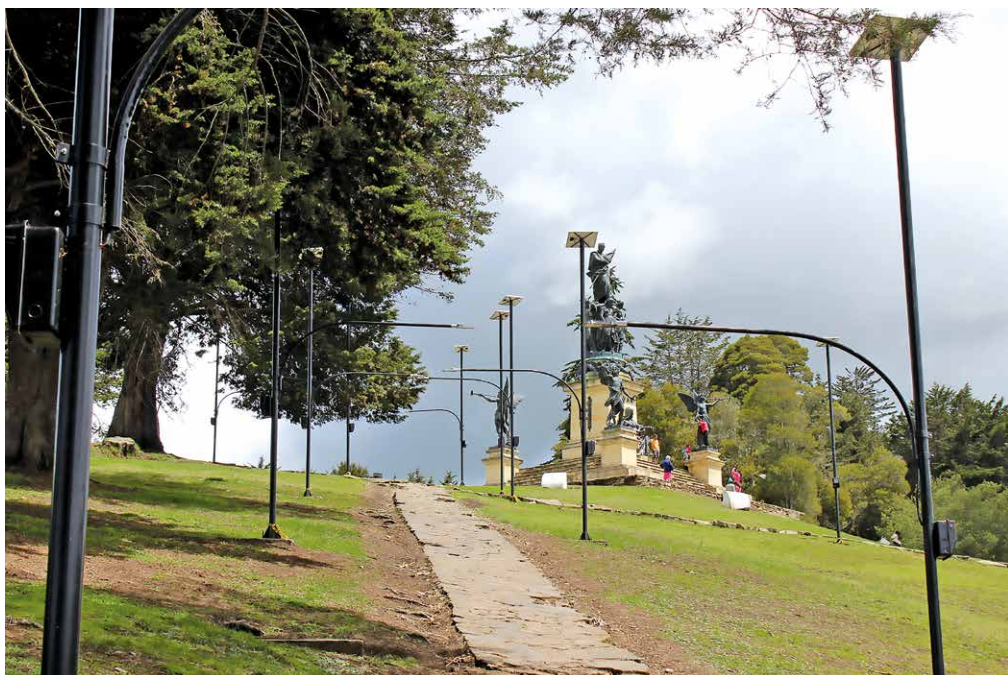


Imagen 6. Contaminación visual por la colocación inusual de lámparas para iluminar los senderos que conducen a los monumentos instalados en el Campo de la Batalla de Boyacá. Al fondo arriba la izquierda el monumento El Triunfo de Bolívar por Von Miller y el uso que los visitantes hacen de él. Fotografía: Hans Christian Wiesner Moreno.



Imagen 7. Puente de Boyacá: se aprecian: el deterioro de los estribos de soporte, de los muros de contención construidos en el cause del río Teatinos que amenazan derrumbarse; de canaletas, tubos de desagüe y protectores de reflectores de luz, en mal estado. Fotografía: Hans Christian Wiesner Moreno.



Imagen 8. El Monumento del Campo de la Batalla de Boyacá se presta para pastar semovientes. Otra vista del alumbrado y del estado deteriorado de los senderos. Fotografía: Hans Christian Wiesner Moreno.



Imagen 9. El Obelisco, monumento proyectado entre 1878 y 1888, trasladado parcialmente a su sitio actual, cerca a la vía que conduce a Samacá. Por medio del Campo de Batalla transitan para acortar camino no solamente peatones sino motocicletas. Fotografía: Hans Christian Wiesner Moreno.



Imagen 10. Monumento el Obelisco. Estado de ruina y deterioro por graffitis, pérdida de placas de bronce conmemorativas, ruptura y caída de columnas que lo rodean en la base, pérdida de la cadena de bronce que enlazaba las columnas del contorno del obelisco, crecimiento de vegetación y pasto en el interior de la base. Fotografía: Hans Christian Wiesner Moreno.

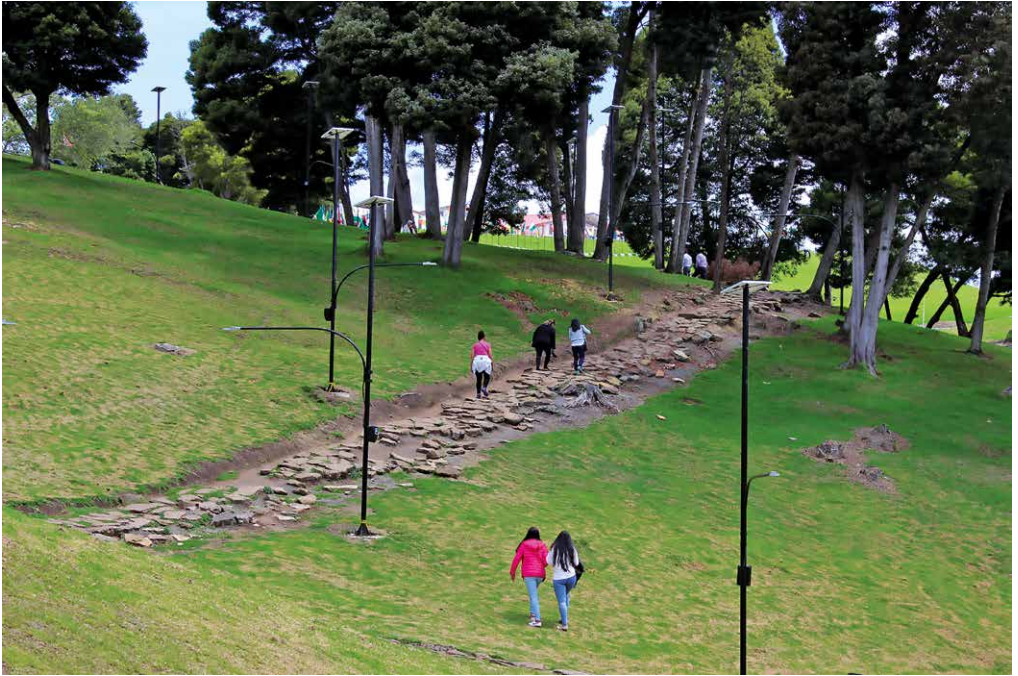


Imagen 11. Estado actual de deterioro y ruina de los senderos hechos en piedra que en el Campo conducen a los monumentos del Parque Histórico asociado a la Batalla del Puente de Boyacá. Fotografía: Hans Christian Wiesner Moreno.

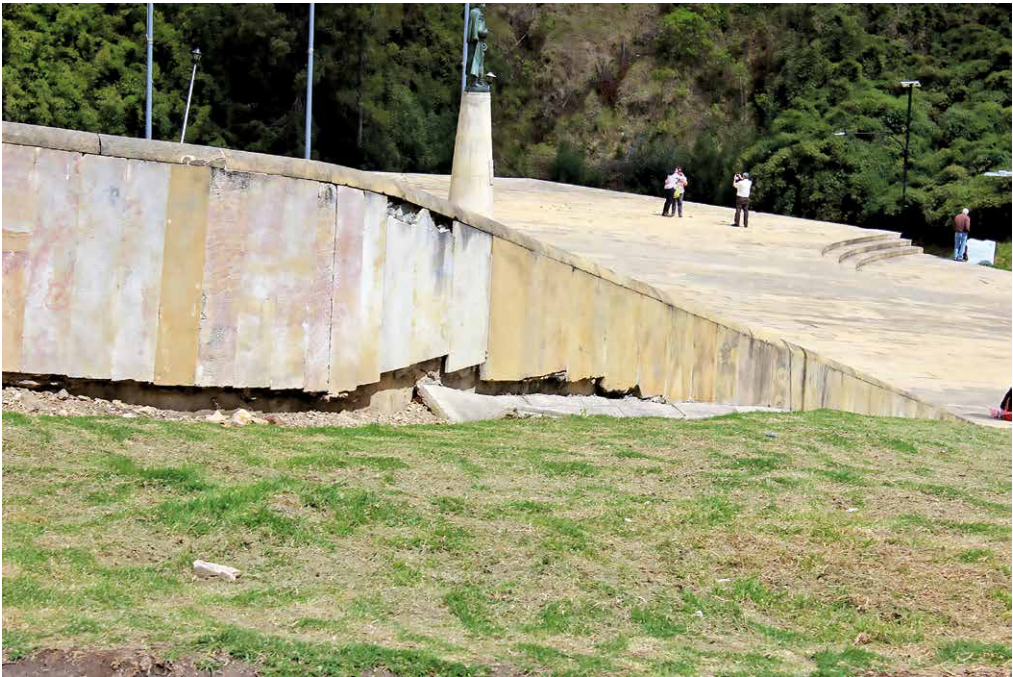


Imagen 12. Plaza de armas construida en 1969, en estado de deterioro creciente. Fotografía: Hans Christian Wiesner Moreno.