



N°126

“La legislación del patrimonio arquitectónico urbano y natural. Un supuesto especial: la provincia de Buenos Aires”

Autora: Ana María Bóscolo.

Comentarista: Horacio Caride.

Mayo 2002

Dedico este trabajo a Ramón Gutiérrez, quien me señaló el camino; a Alberto de Paula, quien me hizo comprender y sentir los pequeños pueblos de la Provincia de Buenos Aires; y a todos y cada uno de mis compañeros del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas “Mario J. Buschiazzo”, quienes siempre están atentos y sensibilizados por los problemas legales del patrimonio cultural argentino.

INDICE

1-- INTRODUCCIÓN. Objetivo e Hipótesis	4
2.- Una nueva perspectiva para la legislación del patrimonio	6
3.- Las Competencias: Cuestión Federal Y Cuestión Provincial	8
3.1.- Protección jurídica del Patrimonio	16
3.2.- La Constitución y la Legislación de la Provincia de Buenos Aires.....	17
3.3- La Cuestión Municipal en la Provincia de Buenos Aires	25
3.4.- Aproximación a la normativa municipal de protección del patrimonio	26
3.5.- A modo de ejemplo tres ciudades de la Cuenca del Río Salado.....	30
4.- Conclusiones	33
FUENTES.....	35

LA LEGISLACIÓN DEL PATRIMONIO ARQUITECTÓNICO URBANO Y NATURAL- UN SUPUESTO ESPECIAL: LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Autora: Dra. ANA MARIA BOSCOLO

1. INTRODUCCIÓN. Objetivo e Hipótesis

Este trabajo tiene como objetivo demostrar la necesidad de sistematizar la diversidad y dispersión del régimen jurídico del patrimonio cultural aplicable al patrimonio arquitectónico urbano y natural, que permita disminuir la complejidad de los instrumentos previstos en ellas, con la finalidad de proveer perspectivas que efectivamente se dirijan a la protección del patrimonio cultural y natural argentino.

El análisis del catálogo de legislación vigente, sancionada en los últimos sesenta años, fecha que data la sanción de Ley 12.665¹, permitirá evaluar la naturaleza del mecanismo legal aplicable, es decir el tipo de especialización o singularización, en el ordenamiento jurídico, del régimen patrimonio arquitectónico urbano y natural, el tipo de gestión dentro del conjunto de las políticas públicas, como así la competencia y la relación de tensión dialéctica con las restantes competencias, frente la posibilidad de cumplir con el mandato constitucional: "...las autoridades proveerán ...a la preservación del patrimonio natural y cultural..." (art. 41 CN -LA-1994-B).

Por último considerar el grado de resolución de los problemas que se susciten entre las Provincias en su articulación con los gobiernos locales y de aquéllas con el gobierno federal, todo ello inmerso en un Estado federal.

Los interrogantes de este Trabajo de Investigación parten de una cuestión que esencialmente atañe al derecho, y que tiene su impacto en otras disciplinas que intervienen en la problemática, a la luz de la reforma constitucional de 1994, en su Primera Parte, Capítulo Segundo, denominado "Nuevos Derechos y Garantías" y, que se formula así: ¿el régimen jurídico del patrimonio cultural y natural argentino en sentido amplio, forma parte de la legislación ambiental exclusivamente? ¿O es tributario de otras ramas del derecho que deberían confluir en su regulación?

El análisis de los textos constitucionales, de las leyes con distinta jerarquía (de

¹ Fotocopia fiel del original del texto del Departamento de Instrucción Pública. Bs. As. 8/10/1940.

derecho común, federal, provincial y/o municipal), y la irrupción en la historia del derecho ambiental de la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano” reunida en Estocolmo en 1972, que consolida definitivamente la ciencia en la “Conferencia de la O.N.U. sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, de Río de Janeiro de 1992², ha permitido formular como hipótesis de este trabajo que el régimen jurídico del patrimonio arquitectónico urbano y natural de la Argentina no sólo forma parte del derecho ambiental sino que confluyen otras ramas del derecho que juntas, han remozado su perspectiva y perfeccionado sus instrumentos aplicables.

Las fuentes en que se ha fundado este trabajo son las siguientes:

- 1) La reforma de la Constitución Nacional que data del año 1994 y, la reforma de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, ambas reguladoras de los derechos de incidencia colectiva.
- 2) El trabajo publicado en Anales del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas “Mario J. Buschiazzo”³, de la Universidad de Buenos Aires, Vol.31-32, 1996/1997, cuyo autor es el fundador de este Instituto, denominado: “La destrucción de nuestros monumentos históricos”; la legislación nacional, provincial y municipal vigente y las sentencias derivadas de los casos sustanciados en las Ciudades de Buenos Aires, Córdoba, Villa La Angostura y San Nicolás (Pcia. de Buenos Aires).

2.- Una nueva perspectiva para la legislación del patrimonio

La consideración del derecho al patrimonio cultural y natural en sentido laxo y, restrictivo, en relación a su aplicación (valores y bienes que constituyen el patrimonio arquitectónico urbano y natural), como garantía constitucional forma parte del catálogo de normas de la tercera generación.

Al respecto la ONU, ha clasificado los derechos de primera generación, civiles y políticos, de segunda generación, sociales, económicos y culturales y los de tercera generación, de la solidaridad, entre ellos el derecho a la paz, al medio ambiente y al desarrollo. “Bajo la “vestidura” de patrimonio cultural... se quiere englobar una serie de bienes materiales e inmateriales,... de diferente sustancia, que tienen en común

² Citado por Pigretti, Eduardo A. y Cafferatta, Néstor A. en “El Abordaje como causa ambiental”; Jurisprudencia Argentina 2002-11, fascículo n° 5, Bs. As.

³ Buschiazzo, Mario J., “La destrucción de nuestros Monumentos Históricos”. Anales del Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas “Mario J. Buschiazzo”. Vol. 31-32, Bs. As. 1996/1997.

raíces históricas, tradicionales, entre otras, que hacen a la identidad de un determinado pueblo. Ellas condensan sus valores culturales y sirven como referencia espontánea de sus pautas esenciales de vida. La destrucción inopinada de los mismos importa una amputación que afecta de alguna manera la calidad y modo de vida de los integrantes de una sociedad, considerada individualmente, pudiendo llegar a dañar inclusive a la comunidad internacional en su conjunto⁴. Estos derechos, de tercera generación, reconocen un punto de intersección, en cuanto a la legitimación procesal con los llamados intereses difusos., art. 43 de la C. N. y 28 de la CPBA (LA-1994-C)

Cabe precisar el concepto de legitimación procesal, el mismo constituye uno de los requisitos intrínsecos de admisibilidad de todo proceso, y se define: *“como aquél en cuya virtud debe mediar una coincidencia entre las personas que efectivamente actúan en el proceso y las personas a las cuales la ley habilita especialmente para pretender (legitimación activa) y para contradecir (legitimación pasiva) respecto de la materia sobre la cual versa el proceso”*⁵.

El término intereses difusos, ha provocado en la doctrina jurídica una serie de interpretaciones, algunas pretendiendo debilitarlo, y otras, identificarlo con *términos adecuados al grado de afectación de los derechos*, conforme refiere Quiroga Lavié⁶, “El bienestar general que predica el Preámbulo de la Constitución no puede ser pensado como un objetivo difuso, en relación con un pueblo difuso, ni con valores o expectativas de ese carácter. Ser de todos no debilita la concreción del interés; al contrario, lo científica, lo hace más digno de protección...”. El constitucionalista, prefiere llamarlos derechos públicos subjetivos, en cuanto se trata de una acción pública, de representación generalizada de ese interés público y cuya finalidad reside en provocar una sentencia que *siempre* favorezca a los intereses sociales.

A su vez, la corriente doctrinaria, coincidente lo reconoce como un derecho cívico de peticionar a las autoridades, en igual sentido Couture⁷.

La clasificación de derecho público subjetivo, a pesar del debilitamiento referido, sobre todo desde las expresiones de los maestros del Derecho Procesal, (ver

⁴ Sabsay, Daniel A, en III Encuentro Regional del Cono Sur del ICOMOS.-Patrimonio Teoría y Praxis-Seminario sobre Asuntos Jurídicos, Buenos Aires, 28 de Abril 1994

⁵ Palacio, Lino E., “Manual de Derecho Procesal Civil, Tl. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1968, págs.123 y ss.

⁶ (Quiroga Lavié, Humberto, “Los derechos públicos subjetivos y la participación social”, Edit. Depalma, Buenos Aires, 1985, pag. 105, y ss.

⁷ Citado por Quiroga Lavié, H, en “Los derechos públicos subjetivos y la participación social”; Couture, en “Fundamentos de Derecho Procesal Civil”, Pág. 22.

Morello⁸), debe imponerse frente a la de los intereses difusos, pues prima facie, se identifica con la protección de los intereses sociales y patrimoniales receptados por la comunidad

Se puede afirmar, que si la protección de aquellos intereses sociales se proyecta sobre los bienes que integran el patrimonio arquitectónico urbano y natural, se concreta la legitimación procesal en el ciudadano que asuma la representación de esos Intereses.- Desde esta perspectiva, el ejercicio de los derechos públicos subjetivos, se erige como el mecanismo de control que parte imprescindible de un sistema, surge de los propios intereses de la sociedad: Será por tanto, responsabilidad del legislador local, articular la participación de los ciudadanos con las competencias de la Administración activa de tutela para concretar los propósitos de la norma de protección jurídica del patrimonio cultural y natural⁹.

En suma, los derechos de tercera generación, de incidencia colectiva, en el caso, el derecho al patrimonio arquitectónico urbano y natural se vincula en forma directa con quien/es requiere/n la protección jurisdiccional que concrete y unifique la responsabilidad social de su custodia, pues el legislador lo ha asociado con el derecho a la vida en primer término y luego con la protección del medio ambiente¹⁰.

3.- Las Competencias: cuestión federal y cuestión provincial

La perspectiva más adecuada para analizar jurídicamente esta problemática, en un Estado Federal, subyace en el interrogante, que reza así: ¿son las leyes nacionales que regulan el patrimonio arquitectónico urbano y natural argentino (en el sentido de Monumentos., Lugares históricos, Áreas naturales, Áreas arqueológicas, etc.) (desde la ley 12.665 y sus concordantes) leyes federales y, en consecuencia es una cuestión federal? O, ¿la jurisdicción federal se aplica en razón del sujeto, quien ejerce las facultades de protección?

O en aquellos casos referidos a los conflictos que se suscitan con el patrimonio doméstico, popular, vecinal, etc. cuyo titular es una persona física o jurídica privada, la jurisdicción local es la aplicable, en referencia a los Tribunales Provinciales y/o del

⁸ "Citado por Quiroga Lavié, H, en "Los derechos públicos subjetivos y la participación social"; Morello, Berizonce, Hitters y Nogueira "La defensa de los intereses difusos", cap. X, de la obra colectiva: "La justicia entre dos épocas". Pág. 208.

⁹ Conf. argumento en Bóscolo, Ana M. y Roncoroni, Marta S. en "Fortalecimiento de la Capacidad Gerencial en el Gobierno Central. Mecanismos de Control en el Sector Público" en JA-1994-A.

¹⁰ Conf. arg. Sabsay, Daniel A, en III Encuentro Regional del Cono Sur del ICOMOS.- Patrimonio Teoría y Praxis- Seminario sobre Asuntos Jurídicos, Buenos Aires, 28 de Abril 1994.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires?

El Congreso Nacional, sanciona todo tipo de leyes, -las del derecho común, de fondo, federales y ha sido legislatura local-, en el caso de la Ley 12.665 y sus concordantes, son leyes del derecho común, su regulación se dirige a la protección de bienes cuya titularidad pertenece a la Nación, ejerciendo sobre ellos una competencia exclusiva: Esta se convierte en concurrente cuando la titularidad de los bienes y/o valores a proteger corresponde a las Provincias, a las municipalidades y/o a la Iglesia Católica. Lo expresado, responde obligadamente a nuestro régimen federal, así se despliega el régimen de adhesión a la ley de monumentos, lugares, sitios, objetos, etc. de interés histórico, al cual las provincias libremente pueden convertir o no, en su derecho interno, en su relación con el estatuido por el Estado Nacional.

En síntesis, éste no puede imponer a las Provincias, un régimen jurídico de tutela, sin provocar un conflicto de competencias.

No obstante ello, se reconoce para determinados casos señalados por la norma constitucional y la procesal, la jurisdicción federal, en esta materia; sin que ello signifique enteramente una cuestión federal.

Ahora bien, la competencia federal es la facultad reconocida a los órganos que integran el Poder Judicial para ejercer sus funciones en los casos, con respecto a las personas y en los lugares especialmente determinados por la Constitución Nacional¹¹. Esta competencia que se deriva de la forma de gobierno adoptada por nuestra Constitución Nacional, en el art. 116, dice: “Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y decisión de *todas las causas que versen sobre puntos regidos por la Constitución, y por las leyes de la Nación, con la reserva hecha en el inc. 12 del art.75; por los tratados con las naciones extranjeras; de las causas concernientes a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros; de las causas de almirantazgo y jurisdicción marítima; de los asuntos en que la Nación sea parte; de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias; y entre una provincia o sus vecinos, contra un Estado o ciudadano extranjero*”.

El mandato constitucional, nos remite a reflexionar, sobre la competencia federal a

¹¹ Conf. Palacio, Lino, op. cit.

aplicar en el caso de la ley 12.665, los tratados internacionales aprobados por ley del Congreso, frente a los conflictos que suscite la depredación inopinada del patrimonio, competencia que deberá aplicarse restrictivamente, opera sólo respecto de la persona demandada (Nación, Estado Extranjero, conflictos Nación-Provincias).

¿En los casos restantes, los conflictos que suscitan el patrimonio doméstico, popular, vecinal, etc. cuya titularidad la reviste una persona física o jurídica privada, o la Provincia y/o el Municipio, la jurisdicción es local, en referencia a los Tribunales Ordinarios Provinciales o, del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires?

Con ello, según Lascano, se demuestra que la coexistencia entre el Estado Nacional y los Estados Provinciales, determina conflictos que deben ser resueltos por una justicia diferente a la local.

A contrario sensu, mediante Ley 22.351¹², del Régimen legal de los Parques Nacionales, los monumentos naturales y reservas naturales, el gobierno federal, tiene a su cargo el manejo de estas áreas, a través de la Administración de Parques Nacionales.

Ahora bien, la interpretación de la misma, frente a un conflicto de intereses que se suscite y, sea cual fuere el derecho y/o bien protegido, parque, monumento o reserva natural, declarada por ley nacional; y/o la persona demandada, la jurisdicción aplicable es la federal.- Razones constitucionales vinculadas a la seguridad, al desarrollo científico, al progreso general, y aquellas materias de "leyes especiales", aconsejan el fuero federal.- El art. 1, de la citada ley dice: *"A los fines de esta ley podrán declararse parques nacionales, monumentos naturales o reservas naturales, las áreas del territorio de la República que por sus extraordinarias bellezas o riquezas en flora o fauna autóctona o en razón de un interés científico determinado, deban ser protegidas y conservadas para investigaciones científicas, educación y goce de las presentes y futuras generaciones, con ajuste a los requisitos de Seguridad Nacional. En cada caso la declaración será hecha por ley"*.

Resulta claro, que esta ley es de interés federal, que obliga a las Provincias a sujetarse a ella (existe una delegación de la Administración Nacional) y, la competencia será federal en razón de la materia y de la persona.

En el derecho comparado, la legislación italiana, cuya organización de gobierno es

¹² Boletín Oficial 15/12/1980 y publicaciones editadas por la Administración de Parques Nacionales.

de carácter unitario, y descentralizado en autonomías regionales, la protección del patrimonio cultural y ambiental se encuentra a cargo del Ministerio de los Bienes Culturales y Ambientales, creado en 1975, con funciones de tutela y mantenimiento de esos bienes.- Ejerce una Administración activa y de control en las regiones mediante las Superintendencias de Bienes Culturales¹³.

Esta legislación, bajo la inspiración del maestro Giannini¹⁴, radica en que la realidad jurídica de los bienes culturales depende de aquellos intereses a los cuales se refieren las normas para identificar la cosa objeto de la tutela publicista. Giannini ha definido a los bienes públicos, desde el dominio eminente de lo histórico-artístico: “propiedad colectiva demanial”, enfatizando que el destino público del bien consiste en el libre goce por parte de la comunidad, con independencia del destino “aziendale” propio de los bienes públicos, como medios necesarios para la prestación de servicios o para el desarrollo de las competencias institucionales de la Administración.

En cuanto a los bienes históricos artísticos de propiedad privada, refiere el autor italiano, coexisten dos clases de derechos, el derecho del propietario y el derecho del Estado, que entrañan en cuanto a esos sujetos poder y facultad de goce que se condicionan recíprocamente, en cuanto el goce del privado se encuentra limitado no sólo en sentido negativo, sino positivo respecto del goce del Estado.

También sostiene que la pertenencia de Bien Cultural puede variar, no así las funciones unívocas del poder estatal, en cuya sustancia reside la potestad de tutela y valoración. Por lo tanto la distinción la efectúa tomando como punto de partida, la teoría general de “cosa” y “bien” en sentido jurídico, la cosa como soporte físico y el bien, como una pluralidad de utilidades o valores garantizados por las leyes. Para Giannini, M.S.¹⁵, existe una “una sobreposición en el bien cultural”, que hace referencia a la cosa como testimonio material de la civilidad y al bien patrimonial que es inherente a la misma cosa y cuyo régimen de pertenencia (público o privado) no influye en el tratamiento como bien cultural, objeto autónomo de tutela jurídica. Esta particular visión de Giannini, sitúa al bien cultural como un “bien inmaterial”, abierto al “disfrute universal”, constituyendo la potestad pública la garantía de tutela de ese disfrute.

¹³ Citado en Salvia-Teresi, Diritto Urbanístico CEDAM, Padova, 1992.

¹⁴ “I beni pubblici” Roma, 1963, pág.89 ss

¹⁵ “I beni culturali”, en Rivista Trimestrale di diritto pubblico, 1973, pág.3 y ss, que contiene las conclusiones de la comisión Fraceschini y Papaldo.

En consecuencia sería perfectamente separable, de la cosa, el destino de un bien patrimonial, de forma tal que la pertenencia económica puede tener uno o infinitos titulares.- La Corte Constitucional Italiana ha interpretado que los Bienes Culturales constituyen así un tercer género, de naturaleza mixta, que se ubica entre los bienes públicos y los bienes de propiedad privada.

En el año 1964, coincidente con la fecha de elaboración de la Carta de Venecia¹⁶, se constituye en Italia, frente a la toma de conciencia de que *la acción pública más eficaz es la que debe proteger el patrimonio cultural y ambiental*, la “Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose d'interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio”, denominada Comisión Franceschini, (debe el nombre a su titular) que concluye su labor en el año 1966, con la redacción de ochenta y cuatro (84) declaraciones, compiladas en un libro: “Per la salvezza dei beni culturali in Italia”¹⁷.

La Comisión, propone, por vez primera un nuevo concepto de bienes culturales ambientales en la Declaración XXXIX, “como las zonas coreográficas que constituyen paisajes, naturales o transformados por la mano del hombre, y las zonas delimitadas que constituyen estructuras de asentamiento, urbanas y no urbanas, que, presentando particular interés por sus valores de civilización, deben ser conservadas para el goce de la colectividad”.

“Son específicamente considerados bienes ambientales los bienes que presenten singularidad geológica, florifaunística, ecológica, de cultivo agrario, de infraestructura del territorio, y las estructuras de asentamiento, incluso pequeñas o aisladas, que estén integradas con el ámbito natural formando una unidad representativa”.

También la Comisión, identifica en la I Declaración el interés a proteger, cuando dice: “Pertenece al patrimonio cultural de la Nación todos los bienes que se refieren a la historia de la civilidad. Son sujetos a la ley los bienes de interés arqueológico, histórico, artístico, ambiental y paisajístico, archivístico y literario y todo otro bien que constituya testimonio material de aquellos valores de civilidad”¹⁸.

Estos antecedentes se reflejaron, según opinión de Marco Cammelli¹⁹, en un trabajo

¹⁶ Carta Internacional sobre la Conservación y Restauración de los Monumentos y Sitios. 1964 Venecia, Italia.

¹⁷ Alibrandi, Tommaso y Ferri, Piergiorgio, “I Beni Culturali e Ambientali”. Edit. Giuffrè, Milano, 1995. Pág. 91 y ss.

¹⁸ Alonso Ibañez, M del R, “Los espacios culturales en la Ordenación Urbanística”. Edit. Marcial Pons, Madrid 1994. Pág. 31 y ss.

¹⁹ Cammelli Marco, “La Nuova Disciplina dei Beni Culturali e Ambientali”, Bologna, 2000, pág. 7 y ss.

de sistematización orgánica de la totalidad de las normas italianas, el Texto Único de las Disposiciones Legislativas en materia de Bienes Culturales y Ambientales, aprobado por el Decreto Legislativo del 29 de Octubre de 1999, N° 490²⁰, para beneficio de los destinatarios (público y privado), de los operadores (jurídicos) y del mismo legislador que desea recuperar la cuota de decisión cedida al intérprete (en sede judicial o administrativa), es mayor cuanto es más fragmentaria (sic).

El nuevo texto legal, distingue varias clases de bienes culturales, según su naturaleza, entre ellos: los que componen el patrimonio histórico, artístico, demoetno-antropológico, arqueológico, archivístico y de las Bibliotecas, además incluye, los afiches, frescos, tabernáculos no expuestos, estampas, estudios de artista, fotografía, ejemplares de las obras cinematográficas, audiovisuales o secuencias de imágenes en movimiento, resaltadas en un término mayor a 25 años y, los instrumentos que sirvieron a la historia de la ciencia y de la técnica con antigüedad mayor a 50 años (Título I).

Asimismo, en el Título II, regula la protección de los bienes paisajístico y ambientales, entre ellos, los bienes inmuebles de notable belleza natural y singularidad geológica, los valles, jardines, parques, que se distinguen por su no común belleza, el complejo de cosas inmuebles que están compuestas por un valor estético no tradicional, las bellezas panorámicas que son gozadas por toda la comunidad.

La legislación italiana en un esfuerzo de síntesis ha demostrado que el patrimonio cultural se encuentra indisolublemente ligado al medio ambiente, pero señalamos que en algunas ocasiones el medio ambiente tiene entidad propia de la misma forma que por su parte, el patrimonio construido.

La regulación de los Bienes que integran el patrimonio cultural y ambiental italiano, y la naturaleza jurídica de su protección, permite esbozar una primera conclusión en cuanto a su aplicación en Argentina, que tanto el bien cultural transformado por la mano del hombre como las bellezas naturales en sí mismas integrantes de ese complejo de bienes, incluso de lo arqueológico, paleontológico y subacuático, forman parte integrante de un sistema que debería ser sustentable en el tiempo, como lo es el medio ambiente, en tanto, derecho de tercera generación y, por ello, susceptible de la protección jurisdiccional como derecho público subjetivo.

²⁰ Publicado en La Gazzetta Uffichiale n° 302, 27 de diciembre de 1999-suplemento ordinario n° 229.Roma.

De esta forma, una moderna normativa deberá poner el acento en el valor de la memoria, inserta en esos bienes justificando su conservación como un medio para asegurar la continuidad entre el presente y el pasado y en última instancia en reforzar el vínculo de cohesión de grupo²¹.

La legislación española ha enfatizado la protección del patrimonio arquitectónico urbano desde la perspectiva de la ordenación territorial y urbanística, vinculándola con los instrumentos de la política urbanística de los municipios y de las comunidades autónomas. La profesora Alonso Ibáñez señala que debe precisarse el término “ambiente” y la ampliación del concepto “ordenación del territorio” formulando una crítica por la ausencia de coordinación entre los instrumentos de la ordenación territorial con los relativos al patrimonio histórico o al urbanismo, si los bienes a proteger se encontraran en espacios urbanos o rurales; o la relativa a la conservación de la naturaleza si se encontraran en espacios naturales declarados. Afirma que la ordenación territorial tutela directamente esos bienes, actuando así como una acción sectorial más²².

3.1- Protección jurídica del Patrimonio

Desde la perspectiva ordinamental, es necesario poner en relieve la evolución experimentada por la regulación de la gestión del patrimonio Arquitectónico Urbano y Natural en los municipios argentinos en los últimos veinte años. Todo ello, a despecho de la mora en que se encuentra la legislación nacional, afirmación que no incluye a la Ley 12.665, regulatoria del patrimonio monumental- sobre todo cuando la modificación de la Ley Fundamental, de 1994, estatuye: “...Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales...” (art. 41 CN), en referencia a la protección del patrimonio cultural y natural.

Y, las reglas de interpretación respecto de distribución de las competencias, ya sean exclusivas o concurrentes entre la Nación y las Provincias, se aplica también a la Provincia de Buenos Aires.

La atribución constitucional de competencias, en función de la magnitud o el grado;

²¹ Giannini, M.S. ibeni Culturali. op. cit.

²² Ver Alonso Ibáñez, M del R, “Los espacios culturales en la Ordenación Urbanística”. Edit. Marcial Pons, Madrid, 1994, cita ley de la Comunidad Valenciana (1989), del País Vasco (1990), de Aragón (1992), Ley Foral de Navarra (1987), de Baleares (Ley 1/1991), etc.

para la Nación *los “contenidos mínimos”* de protección de los Bienes integrantes del patrimonio, deberá entenderse como los lineamientos básicos de la protección autoridad administrativa, elenco de bienes o Inventario, niveles generales de protección, remisión a los instrumentos de la legislación impositiva, etc.-. Ahora bien, la competencia remanente estará a cargo de la Provincia.

Ahora bien, pueden esbozar criterios de interpretación, para la atribución de competencias En primer lugar, como en materia ambiental, la jurisdicción es la local, en el sentido de Provincia de Buenos Aires, “complementando la legislación nacional de los presupuestos mínimos”. En segundo lugar, se debe tener en cuenta que cuando por la naturaleza de la cuestión, se supere el ámbito local, concurre la jurisdicción superior, la nacional. Cuando se trate de Ordenanzas Municipales se aplicará análogo criterio jerárquico²³. Respecto de la competencia en razón de la materia o de la persona se aplicarán los principios que rigen para la jurisdicción federal y provincial señalados anteriormente.

3.2.- La Constitución y la Legislación de la Provincia de Buenos Aires

El texto constitucional provincial, establece en su art. 28 que los habitantes de la Provincia, tienen derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras y el art.44, *establece que la Provincia preserva, enriquece y difunde su patrimonio histórico, arquitectónico, arqueológico y urbanístico y protege sus instituciones.*

A su vez, el Decreto-ley N° 8912, .10 Decreto-ley N° 10.128, aprobado por Decreto 3.389/87 y Decreto de reglamentación parcial de la ley por Decreto 1549/83, de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, cuyas autoridades de Aplicación son el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires y las Autoridades Municipales, establece en su art.1,que:” La presente ley rige el ordenamiento del territorio de la Provincia, y regula el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo” y entre los objetivos del ordenamiento territorial:

- a) La preservación de las áreas y sitios de interés natural, paisajístico, histórico o turístico, a los fines del uso racional y educativo de los mismos.
- b) La implantación de los mecanismos legales, administrativos y económico-financieros que doten al gobierno municipal de los medios que posibiliten la

²³ Conf. arg. Sabsay, Daniel A., Onaindia, José M., en la Constitución de los Argentinos, Errepar, Buenos Aires, 1994, pág.139 y ss.

eliminación de los excesos especulativos, a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbana se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad.

Asimismo, en el Título II, Del Ordenamiento Territorial, Capítulo II, De la Clasificación del territorio, se delimitan en el art. 7: Zonas y Espacios y entre ellas, se prevé expresamente una zonificación adecuada a la preservación de los espacios, sitios e inmuebles, que bien podría aplicarse a la preservación de las áreas histórico-culturales y ambientales, denominada, Zona de Recuperación y definida como: “La que, en su estado actual, no es apta para usos urbanos, pero resulta recuperable mediante obras o acciones adecuadas”.

Precisamente, se trata de zonas que han sufrido degradaciones en su patrimonio a través del tiempo, como ha ocurrido en una gran mayoría de los inmuebles de valor histórico, arquitectónico y ambiental en la Provincia, y que el propio espíritu de las normas lleva a recuperar esa zonificación y al mismo tiempo a ponerlas en valor “mediante las obras o acciones adecuadas” (art. 7).

Esta consideración, implica que las ciudades de la Provincia de Buenos Aires, deberán tener un/as área/s identificadas como su referencia cultural y a la que los vecinos en unanimidad determinen como Área de Protección Histórica, Ambiental, Casco histórico, etc. según las denominaciones más usuales. Estas áreas serán un referente normativo para delimitar otras análogas.

También el Decreto-ley 8.912 incorpora como patrimonio ambiental para las ciudades de la Provincia, en el art. 8, inc. b., a los “Espacios verdes y libres públicos: Los sectores públicos (en los que predomina la vegetación y el paisaje), cuya función principal es la recreación de la comunidad y contribuir a la depuración del medio ambiente.

Para ello, establece una delimitación y unas dimensiones mínimas de los espacios verdes, adoptando un mínimo de diez metros cuadrados (10 m²) de áreas verde o libre por habitante.

Y, aún para desarrollar el proceso de ocupación del territorio bonaerense, contempla la forma de nombrar a los núcleos urbanos, con hechos vinculados con la historia local, la identidad de sus lugareños, a su cultura. El art. 24, preceptúa:” La denominación de los nuevos núcleos urbanos la fijará el Poder Ejecutivo, prefiriendo para ello los que se refieran a la región geográfica a hechos históricos vinculados

con el lugar a acontecimientos memorables, así como a nombres de personas que por sus servicios a la Nación, a la Provincia, al municipio o a la humanidad se hayan hecho acreedores a tal distinción”.

A los efectos operativos, el planeamiento urbanístico territorial de la Provincia de Buenos Aires, prevé sus instrumentos, así: “El plan de ordenamiento organizará físicamente el territorio, estructurándolo en áreas, subáreas, zonas y distritos vinculados por la trama circulatoria y programando su desarrollo a través de propuestas de acciones de promoción, regulación, previsión e inversiones, mediante métodos operativos de ejecución en el corto, mediano y largo plazo, en el cual deberá encuadrarse obligatoriamente los programas de obras municipales, siendo indicativo para el sector privado” (art. 80).

“Fijará los sectores que deban ser promovidos, renovados, recuperados, preservados, consolidados o de reserva determinando para cada uno de ellos uso, ocupación y subdivisión del suelo, propuesta de infraestructura, servicios y equipamiento, así como normas sobre características morfológicas”.

Este plexo normativo, reseñado sucintamente, conduce a afirmar que la norma jurídica aplicable a la protección del derecho al patrimonio arquitectónico-urbanístico y ambiental es una norma municipal, urbanística y de naturaleza mixta, que deberá seguir los mecanismos de aprobación de toda norma urbanística, a cargo también del gobierno provincial, a los fines de su efectiva aplicación.

Conforme el procedimiento de aprobación de los Códigos de Planeamiento Urbano, o la “Zonificación de usos”²⁴, intervinieren los siguientes organismos: la Secretaría de Asuntos Municipales, el actual Consejo Provincial de Desarrollo Forestal y Urbano Sustentable y la Asesoría General de Gobierno, y/o el organismo provincial de aplicación que se designe. Todo ello, con el fin de controlar la legalidad del Proyecto, que mediante Decreto Provincial, recepte la nueva Ordenanza Municipal de Protección del Patrimonio Arquitectónico-Urbano y Ambiental, con plano de zoning.

A su vez, la Provincia de Buenos Aires, pone a cargo de la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural, dependiente de la Dirección General de Escuelas y Cultura, mediante Ley 10.419²⁵, la tutela de los bienes culturales declarados.

Este organismo, es el que debería otorgar el carácter mixto a la norma de protección

²⁴ Decreto ley N° 8912, y N° 9116, y la Ley Orgánica de las Municipalidades.

²⁵ Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires, 31/07/1986.

de patrimonio urbano, atento los requerimientos de carácter cultural, históricos y ambientales, que son insoslayables a la hora de delimitar un área o de inventariar un inmueble.

Entre sus misiones, se encomienda "...la planificación, la ejecución y el control de esa ejecución, de las políticas culturales de conservación y preservación de los muebles e inmuebles, sean estos últimos sitios, lugares o inmuebles propiamente dichos, públicos provinciales o municipales o privados declarados provisoria o definitivamente como patrimonio cultural" (art. 2)

Al respecto, se establece un mecanismo de declaratoria de aquellos bienes susceptibles de una cualidad, valor o interés determinado: "La declaración como bien del Patrimonio Cultural implicará:

a) Si se trata de bienes del dominio público provincial o municipal, la obligación por parte de sus titulares de respetar las normas que con relación a su conservación y preservación, dicte la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural.

b) Si se trata de bienes de dominio privado, su utilidad pública y sujeción a expropiación en la medida en que sus propietarios no acepten la condiciones de conservación y preservación que les serán propuestas por la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural. Esta restricción será inscripta en los Registros Públicos que determine la Reglamentación (art. 5).

El texto legal sujeta a especiales requisitos, la aprobación de obras o de puesta en valor de los bienes que han sido merecedores de una declaratoria, regulado en el art. 6, cuando dice: "Las declaraciones provisorias o definitivas de pertenencia al Patrimonio Cultural importarán sin perjuicio de otras consecuencias fijadas en esta ley, la prohibición de la destrucción, deterioro, demolición, ampliación, reconstrucción o transformación en todo o en parte de los bienes a ellas sujetos sin previa autorización de la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural".

Tan es así, que todo bien cultural o ambiental que reúna los requisitos exigidos a los fines de su declaratoria, - la actual Dirección de Museos y Sitos, o, en su caso, por identificación de la Comisión Municipal respectiva-, deberá complementarse con las limitaciones administrativas al dominio, cuando se trate de un bien inmueble de carácter privado, inserto en una área de la zonificación delimitada a los fines de esa protección, -conforme ley 8912- para efectivizar el poder de policía municipal en razón del interés histórico, artístico, cultural, de belleza natural, etc.

Lo expresado precedentemente es aplicable a la elaboración de los Inventarios del Patrimonio Arquitectónico Urbano y Ambiental, cuyo cometido: la redacción de una "Ficha de Edificio", del cual depende una catalogación de inmuebles calificados por su valor, deberá referirse a un área de zonificación previamente delimitada.

A contrario sensu, si ese bien inmueble se encontrare primero identificado y más tarde catalogado, individualmente que imposibilitara la libre disponibilidad dominial a su titular, éste tendría abierta la vía de la acción de amparo o la ordinaria por daños y perjuicios ante la jurisdicción local, atento el perjuicio que dicha restricción le ocasiona, en violación al art. 16 de la Constitución Nacional.

Resta agregar, que las autoridades municipales, pueden solicitar colaboración al organismo provincial mencionado, a los fines de efectuar su Inventario, ya que "Compete a la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural, con relación a los bienes mencionados en el artículo 2:

- a) El relevamiento, registro, inventario y valorización.
- b) La elaboración del proyecto de normas relacionadas con los referidos bienes.
- c) La ejecución o puesta en marcha de programas de conservación, preservación, restauración, reutilización y refuncionalización.
- d) La propuesta y ejecución de programas de asistencia técnica de personas públicas o privadas.
- e) La propuesta y ejecución de programas de difusión y publicación de obras e investigaciones y estudios.
- f) Elevar al Director General de Escuelas y Cultura el proyecto de ley de Declaración como bienes del Patrimonio Cultural de los muebles e inmuebles, sean estos últimos sitios, lugares o inmuebles propiamente dichos, públicos provinciales o municipales o privados que se consideren de valor testimonial o de esencial importancia para la historia, arqueología, arte, antropología, paleontología, arquitectura, urbanismo, tecnología, ciencia, así como su entorno natural o paisajístico.
- g) Proponer al Director General de Escuelas y Cultura la concertación de convenios con organismos públicos o privados para la ejecución de las intervenciones que se efectúen sobre dichos bienes, las que deberán llevarse a cabo

bajo la supervisión y dirección de los miembros de la Comisión Provincial del Patrimonio Cultural.

h) Tramitar acuerdos con los propietarios, relativos a la conservación y preservación, cuando se trate de bienes del dominio privado.

i) Dictar normas relativas a la conservación y preservación, cuando se trate de bienes del dominio público.

j) Declarar provisionalmente su pertenencia al patrimonio cultural y proveer lo necesario para la inscripción de tal declaración en los Registros que correspondan.

k) Designar sus representantes ante cada Municipio para coordinar las acciones que hagan a la finalidad de la presente Ley.

l) Aprobar la realización de obras o trabajos de cualquier naturaleza.

Y, asimismo, entre las atribuciones de la Comisión Provincial, se encuentran:

a) Ordenar la suspensión de toda obra que pueda afectar los bienes mencionados en el artículo 2.

b) Registrar las denuncias que se formulen sobre obras o trabajos que afecten a los bienes mencionados en el artículo 2.

La mención de este catálogo normativo, sería incompleto sin hacer mención a la Ley N° 11.723, de Preservación del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, cuya autoridad de Aplicación es la Secretaría de Política Ambiental, su intervención se justifica en los casos en que los proyectos de determinados emprendimientos o la iniciación de actividades alteren el medio provocando un impacto ambiental.

La Evaluación de Impacto ambiental, estudio complejo y multidisciplinar se introduce en las nuevas normas urbanísticas, amparado en los instrumentos del derecho ambiental en aquellos casos de alteración o destrucción del patrimonio urbano. (art. 10, 11,12).

Las Municipalidades tomarán vista de las actuaciones, podrán incorporar sus dictámenes junto con las observaciones que les remita la autoridad ambiental y el organismo provincial de aplicación será competente en emitir la Declaración de Impacto Ambiental.

En síntesis, las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, pueden pronunciarse mediante dictámenes, sobre los efectos ambientales de las obras que

afecten su patrimonio arquitectónico urbano y ambiental.

Conforme lo expresado nos encontramos frente a un objeto de estudio complejo los bienes culturales y ambientales que integran el patrimonio de los municipios de la Provincia de Buenos Aires catalogados como derechos de incidencia colectiva- Que esos bienes deben encontrarse incluidos en una zonificación definida, y, que en su tratamiento confluyen diversas ramas del derecho: el urbanístico-municipal , la legislación en materia de patrimonio cultural, la legislación ambiental y las normas tributarias provinciales y municipales.

3.3.- La Cuestión Municipal en la Provincia de Buenos Aires

Para analizar la posibilidad fáctica, de proteger jurídicamente el Patrimonio Arquitectónico Urbano y Natural de los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, atento la competencia local, debe abordarse el carácter autónomo o autárquico de los mismos.

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires, no ha consagrado el carácter autónomo de sus Municipios, apartándose así, de la Constitución Nacional, art. 5, concordantes 123 y 75 inc.30 in fine e, incluso de la anticipación de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Rivademar Angela D. B. Martínez Galván de c/ Municipalidad de Rosario s/Recurso contencioso administrativo-1989²⁶) El art.123 dice: “Cada Provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por su art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. A su vez, el art. 75 inc. 30, in fine, en relación a los establecimientos de utilidad nacional, dice: Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines”

En el caso que nos ocupa, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, con reforma posterior a la C. N., en respuesta a su historia institucional, ha dispuesto en el art. 190 que: “La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una municipalidad,...” y seguidamente *faculta a la Legislatura provincial para dictar la Ley*

²⁶ En Doctrina Judicial 1989-11. Pág. 424 y ss.

Orgánica de las Municipalidades, que en los hechos se encuentra vigente por Decreto ley N° 6.769/58²⁷.

La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en la causa “Municipalidad de La Plata s/Inconstitucionalidad de la ley 9.111. Tercero CEAMSE”, deja marcadas dudas sobre la interpretación del concepto autonomía municipal que tienen la mayoría de los miembros del Alto Tribunal, cuando examinan la competencia, provincial o municipal, para definir el destino final de los residuos domiciliarios. “Los destinatarios originales de todos los poderes y competencias eran las Provincias. Los municipios en consecuencia son fracciones internas, urbanas dentro de las provincias a quienes esas reconocen autonomía, pero esa autonomía siempre debe admitir como primer límite el poder Provincial. No es concebible un Municipio sino como referencia a una Provincia²⁸. La opinión de la Suprema Corte, expresa por lo menos ambigüedad, al efectuar una remisión al poder provincial para definir una autonomía al parecer limitada, de esas “fracciones internas” que son los Municipios?, situación que el propio texto constitucional no ha resuelto, máxime cuando los identifica como “los partidos que formen la Provincia”, caracterizándolos, a la postre como entes autárquicos.

Ahora bien, las condiciones de su funcionamiento, como elección directa de autoridades, presupuesto propio, sistema de percepción de tasas, integración del personal administrativo, etc. no constituyen requisitos que habiliten, por sí mismos, a caracterizar cómo autónomos a estos municipios.-

Desde la concepción administrativista y urbanista la condición jurídica: entidades autárquicas territoriales es aplicable a los municipios de la Provincia de Buenos Aires, “ya que autonomía, por definición, es darse su propia ley”²⁹.

El control de legalidad que efectúan los organismos técnicos de la Provincia de Buenos Aires respecto de los proyectos de Ordenanzas municipales sobre zonificación según usos u otras normas urbanísticas, confirma la posición del maestro santafesino (Decreto ley 8912³⁰ y Ley 9116).

²⁷ Decreto Ley del 29 de Abril de 1958, publicado en el Registro Oficial, vol. IV, 3° parte. Pág. 2434, Abril 1958. En Internet: www.tribctas.gba.gov.ar.

²⁸ En Tenaglia, Ivan D., “Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, Librería Edit. Platense, La Plata, 2000, pág. 5 y ss.

²⁹ Conf. arg. Bielsa, Rafael, Principios de Régimen Municipal, Lajouane, Buenos Aires, 1930, páginas 7, 19, 51 y 101.

³⁰ Boletín Oficial 28/10/1977.

Sentado este principio, prima facie, deberá definirse el tipo de normas que permiten vincular la protección de los bienes integrantes del patrimonio arquitectónico urbano y natural de la Provincia con el dominio público, el dominio privado de los particulares y de los entes del Estado.

En segundo lugar ¿cuales son los instrumentos que eviten la declaración de inconstitucionalidad de las Ordenanzas Municipales de esta naturaleza?

Los estudios historiográficos, socioculturales, técnicos, económicos, ambientales, etc., permitirán acreditar que el derecho al patrimonio cultural y natural, subespecie: patrimonio arquitectónico-urbano y ambiental, en síntesis el patrimonio de sus ciudades, es un derecho contemplado en la actual Constitución Nacional, y en la Constitución Provincial, como un derecho inserto en el medio ambiente y a la vez en el desarrollo sustentable de la Nación. Se lo ha garantizado en tanto y en cuanto promueva el desarrollo económico en un marco de permanencia en el tiempo, para las generaciones presentes y futuras.

El reconocimiento de la operatividad de las cláusulas constitucionales, ha sido receptado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Pro delco y Pens/Amparo” de fecha 7/05/1998, y, bien podría aplicarse en esta materia, como así la opinión de la doctrina, ...”el principio de aplicabilidad directa de normas constitucionales por los individuos...cualesquiera que sean entonces las carencias u omisiones del legislador, los miembros de la sociedad podrán invocar útilmente el respeto de sus derechos constitucionales sin otro procedimiento tanto con respecto a la administración como al conjunto de otras personas privadas”³¹.

Ese carácter operativo, según esta corriente constitucional, surge del vigor normativo de la Ley Fundamental, permitiendo al Poder judicial suplir las omisiones normativas o confirmar los derechos reconocidos.- “En consecuencia...las normas infraconstitucionales y los hechos, actos, omisiones, tanto de autoridades como de particulares, se encuentran compelidos bajo la supremacía constitucional”³².

3.4.- Aproximación a la normativa municipal de protección del patrimonio.

Los gobiernos municipales se expresan mediante distintos instrumentos normativos:

³¹ Frangi, Marc, “Constitution et droit prive, Edit. Economica, París, 1992, pág. 13, en Sagüés, María S, en “La acción de amparo como instrumento de control de la inconstitucionalidad por omisión en la tutela del derecho a la preservación de la salud”, JA Sept.2001 Número Especial.

³² Sagüés, Néstor P., La interpretación judicial de la Constitución”, Edit. Depalma, Bs. As.1998, pág. 13.

Ordenanzas, Decretos, Resoluciones, Disposiciones, Actos interlocutorios, Memorándum, etc.; en ese sentido, la Ordenanza Municipal es el instrumento de mayor jerarquía normativa, en cuanto la identificación de los Bienes, que componen el patrimonio arquitectónico-urbano y natural, de las ciudades de la Provincia de Buenos Aires, conforme un grado de valoración o utilidad previamente clasificado, delimitados en un/os distritos de zonificación, y cuyo contenido esencial será la gestión y/o promoción de acciones positivas: de aliento o negativas: de disuasión, todo ello con el objetivo de producir efectos jurídicos sobre los derechos de los particulares.

El maestro español de derecho administrativo, García de Enterría, E; afirma que: “La doctrina sobre el régimen jurídico de las cosas del patrimonio artístico se ha explicado tradicionalmente con la técnica de las limitaciones al dominio de la propiedad privada, salvo cuando tales cosas son de propiedad pública...Esta *técnica resulta, sin embargo, insuficiente para explicar el régimen, y, sobre todo, para justificar la inmisión pública positiva (y no meramente negativa) en el disfrute privado de estos bienes*. Más recientemente comenzó a hablarse, por ello, de la posibilidad de caracterizar una categoría intermedia entre demanio y patrimonio privado, los bienes de interés público..., (para el derecho argentino el goce de derechos de incidencia colectiva, contenido en esos Bienes) respecto de los cuales la Administración dispone de poderes para asegurar su destino de interés común”³³.

Es por esta razón, que el derecho al patrimonio cultural y natural, ingresa en el plexo normativo municipal, a través de los requisitos de igualdad (art. 16 CN), proporcionalidad y razonabilidad (art. 28 CN), contenidos en el instituto de la zonificación vinculada a un Inventario de Bienes, a los recursos económicos que se prevean para estimular las acciones positivas de protección del patrimonio y a la medición de impacto ambiental en los casos en que se amerite.

Cabe interrogarse sobre la suficiencia *de las normas operativas de la Constitución Nacional o Provincial frente a la afectación de derechos privados sin compensación económica o urbanística, en el marco de la norma municipal*.

3.5.- A modo de ejemplo tres ciudades de la Cuenca del Río Salado

³³ Citado por Alvarez-Alvarez, José Luis en “Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español y la Ley del 25 de junio de 1985”, García de Enterría, E.” Consideraciones sobre una legislación del Patrimonio Artístico, Histórico y Cultural”, RDA, Madrid, Oct. Dic.1983.

Conforme lo expuesto, si lo aplicáramos al caso, del patrimonio cultural y natural de la ciudad de Ranchos, Municipalidad de General Paz, contemplado en la Ordenanza Nº 10/1995³⁴, deberíamos aludir a ese conglomerado de bienes culturales de carácter material e inmaterial y de reservas naturales preexistentes en el Partido, que hacen a la identidad de la vida local, al interés común, como sus monumentos y sitios históricos o los bienes de interés arquitectónico o urbanístico, o los yacimientos arqueológicos, antropológicos y paleontológicos, también sus reservas naturales, fauna, flora autóctona, o los sitios de interés paisajístico referidos a patrimonio construido y aquellos valores inmateriales como el folklore, artesanías, las costumbres, etc. Y cualquier otra expresión cultural representativa del hombre de esta comunidad (conf. arg. art.2).

Este elenco de bienes tan generalizado, deberá tener su correlato en un Inventario minucioso, donde la “utilidad-valor” para esa comunidad sea el común denominador, versus norma programática.

Surge el interrogante ¿la norma se convierte también en operativa cuando es puesta en ejecución, por el Inventario?

La Ordenanza sub examine, (art.3) “advierde” que no implicará para el propietario del inmueble una modificación al derecho de propiedad, sino la obligación de denunciar al organismo de aplicación para que éste proceda a su custodia. En la especie, la obligación de denuncia se cumplirá, atento la dimensión territorial del Municipio, las relaciones de vecindad, estimulan por sí mismas el control ciudadano, pero nada se establece respecto de las acciones de tutela que emprenda el Gobierno local.

Asimismo, la Ordenanza, presenta en su art., vicios de manifiesta inconstitucionalidad, al impedir el comercio o usufructo de los bienes protegidos. Al respecto, opinamos, que en nada se modifica la protección, una transmisión del dominio a título oneroso, máxime cuando en el art.8, prevee la creación de un “Registro de la Propiedad Intelectual”.

En efecto, parece lógico que la propia Administración Municipal cree su propio Registro en el Museo Histórico Municipal, con la finalidad de unificar la información sobre la documentación y/o “elementos del Patrimonio Ecológico Cultural” (art. 9). Resulta claro, que esta Ordenanza, sancionada en el año 1995, y su concordante,

³⁴ Copia fiel Honorable Concejo Deliberante de la Municipalidad de General Paz, sancionada el 12/06/1995

N° 33³⁵ de 1998, que preserva el empedrado en una calle de la ciudad, intenta desde los instrumentos exclusivos del patrimonio “cultural”, proteger ámbitos puntuales.

Todo ello, máxime cuando preexiste la Ordenanza N° 43³⁶, del año 1975, “Delimitación preliminar de áreas”, que deja en estudio, inconcluso, la zonificación según usos.

En la realidad de los hechos se debió proceder en sentido inverso, reformular la Delimitación de áreas urbanas y rurales, introducir un distrito de zonificación especial, y su Inventario de Bienes “por razones culturales y ambientales” y complementar con los contenidos de la Ordenanza N° 10/1995, las limitaciones administrativas al dominio (sin reclamos indemnizatorios).

Pero será suficiente, la zonificación especial y su Inventario, sin prever los aspectos del financiamiento y los estudios de Evaluación del Impacto Ambiental del patrimonio de la ciudad Ranchos, a los fines de su tutela

La Municipalidad de General Belgrano ha previsto la protección del patrimonio natural como política pública especial de gobierno. El análisis de sus ordenanzas municipales demuestra que no sólo hay una adhesión a la Ley del arbolado público de la Provincia de Buenos Aires (12.276) sino que se sanciona una Ordenanza general de protección, 21/92³⁷, llamada de defensa de las reservas naturales y del arbolado público.

La declaración de “lugares significativos” (Ordenanza 27/98³⁸) o de interés municipal y patrimonio de la comunidad a los inmuebles del ferrocarril (Ord. 25/94³⁹), del inmueble de la fuerza aérea (Ord. 38/94⁴⁰) o declarando de interés municipal la restauración de la casa de Colonia “El Salado” acredita la protección parcial de su patrimonio arquitectónico.

Todo ello sin considerar la clasificación de las áreas urbanas y suburbanas previstas por aplicación del Decreto-ley 8.912 (Ord. 5/81⁴¹ y 16/99⁴²).

Por su lado, la Municipalidad de Chascomús aborda una política ambiental creando

³⁵ Copia fiel Honorable Concejo Deliberante de la Municipalidad de General Paz, sancionada el 28/12/1998.

³⁶ Copia fiel emitida por la Intendencia Municipal de General Paz. Ranchos, 30 /11/1978

³⁷ Copia fiel Concejo Deliberante de la Municipalidad de General Belgrano, sancionada el 19/06/1992.

³⁸ Copia fiel Concejo Deliberante de la Municipalidad de General Belgrano, sancionada el 14/08/1998.

³⁹ Copia fiel Concejo Deliberante de la Municipalidad de General Belgrano, sancionada el 8/07/1994.

⁴⁰ Copia fiel Concejo Deliberante de la Municipalidad de General Belgrano, sancionada el 7/10/1994.

⁴¹ Copia fiel Concejo Deliberante de la Municipalidad de General Belgrano, sancionada el 9/02/1981.

⁴² Copia fiel Concejo Deliberante de la Municipalidad de General Belgrano, sancionada el 19/05/1999.

la Secretaría de Calidad de Vida y declarando de interés municipal la preservación de sus recursos naturales (Decreto 1.351/98⁴³). En analogía con el anterior gobierno local, prioriza la legislación ambiental sometiendo la ejecución de proyectos u obras, actividades, etc. al control de esa Secretaría.

En otro sentido, institucionaliza la declaración puntual de monumentos históricos a edificios significativos de la ciudad. Por ejemplo, la casa del Conservatorio de Música, "La Azotea Grande", el edificio de la estación del ferrocarril y su entorno, la ex estancia "La Alameda", el cementerio de los ingleses y otros inmuebles rurales.

La norma urbanística de mayor significación patrimonial es la aquella que prohíbe modificar a los frentistas ubicados en el centro histórico de la ciudad, las fachadas exteriores de sus inmuebles. Todo ello con la finalidad de conservar el valor "tradicional, cultural e histórico" (Ord. 1.210/80⁴⁴).

Del análisis de las normas municipales expuestas, surge una primera conclusión, la ausencia de una política especial de protección del patrimonio arquitectónico, impedida en la mayoría de los casos, por las consecuencias que acarrearían las limitaciones al dominio privado o, subsidiariamente, la reparación económica de sus perjuicios.

Por ello, las reformas constitucionales de 1994 colocan a las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires frente a la necesidad de convertir en operativas las cláusulas constitucionales mediante la acción de sus propios órganos o de los miembros de la sociedad que por omisión o carencia pueden invocar el respeto de sus derechos constitucionales⁴⁵.

4.- Conclusiones

Los derechos civil, administrativo, urbanístico, tributario, municipal, etc. que se aplican al patrimonio arquitectónico urbano y natural se encuentran abarcados por el derecho ambiental, con su establecimiento definitivo en el art. 41 de la CN, que exige la adaptación de los mecanismos clásicos del derecho a una realidad más compleja, con tecnología acorde a los tiempos, en un marco donde no existe lugar para sólo los derechos individuales o sólo los derechos colectivos.

El derecho ambiental, es un derecho horizontal, que hace un corte transversal en

⁴³ Copia fiel Intendencia Municipal de Chascomús, dictado el 11/12/1998.

⁴⁴ Copia fiel Municipalidad de Chascomús, sancionada el 18/06/1980

⁴⁵ Ídem Frangi, op. cit.

todas las materias tradicionales del derecho. Así se solapa y penetra en las disciplinas..., es un derecho de “reagrupamiento” que recoge o recolecta institutos e instrumental, provenientes de las más variadas especialidades⁴⁶.

Este derecho aplicado al patrimonio ha colocado a las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires al desafío de cumplir las cláusulas constitucionales, a producir la afectación de los derechos privados en pos de un interés supraindividual o difuso.

Este derecho ambiental debe reconocer que el patrimonio construido, el arqueológico, paleontológico, subacuático, el natural, etc. tiene entidad propia que aprovecha de esa tutela jurídica judicial privilegiada.

Asimismo, el patrimonio se encuentra inmerso en las relaciones de derecho civil, y, a pesar de ello, cuando “una actividad provoca un daño ambiental la relativa consecuencia será sometida, a las normas propias de la protección del medio ambiente, más allá de los alcances del derecho civil, comercial, minero, o del trabajo”⁴⁷.

Buenos Aires, 24 de mayo de 2002.

⁴⁶ En Pigretti, Eduardo A. y ot. Op. cit.

⁴⁷ C. Fed. La Plata, sala 3ª, 20/07/2001 Municipalidad de Magdalena v. Shell CAPSA y otros.

FUENTES:

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- “Suelo y urbanismo, su polémica actual”. Revista Ciudad y Territorio del Ministerio de Obras Públicas y Medio Ambiente N° 103, Madrid, España, 1995.
- ALIBRANDI, TOMMASO; FERRI PIERGIORGIO. “I Beni Culturali e Ambientali”. Giuffré Editore, Milano, Italia, 1995.
- ALONSO IBAÑEZ, MARIA DEL ROSARIO. “Los Espacios Culturales en Ordenación Urbanística”. Edit. Marcial Pons, Madrid, España, 1994.
- ALVAREZ-ALVAREZ, JOSE LUIS. “Estudios sobre el patrimonio histórico español y la Ley de 25 de junio de 1985”. Edit. Civitas, Madrid, España, 1989.
- BENSUSAN MARTÍN; MARÍA DEL P. “La protección urbanística de los bienes inmuebles históricos” Edit. Comares.
- BOSCOLO, ANA MARIA. “La cuestión de la aplicabilidad del contenido de la normativa de protección a la defensa del patrimonio en la legislación argentina”, La Ley, 11y 18/07/1991. Buenos Aires.-
- BOSCOLO, ANA MARIA. “Normativa Municipal sobre Protección del Patrimonio” Mimeo.- 1999/2000.
- GAMBIER, BELTRAN. “El Urbanismo y el derecho de propiedad en un fallo de la Corte” ED, t. 126/1987.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo; LUCIANO PAREJO ALFONSO. “Lecciones de Derecho Urbanístico” Edit. Civitas.
- III.- Encuentro Regional del Conosur del ICOMOS. Patrimonio: Teoría y Praxis. Seminario sobre Asuntos Jurídicos. Ponencias de los Dres. Daniel Sabsay, Esteban Urresti, Gabriel Machiavello, 28 y 29/04/1994.-
- PALACIO, LINO ENRIQUE. “Manual de Derecho Procesal Civil”. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1968.