Análisis de la multiplicidad de competencias y regulaciones en un sitio del patrimonio mundial Argentino*

Analysis of competences and regulations multiplicity at a site of Argentinean World Patrimony

*Norma Elizabeth Levrand***

** El presente artículo se deriva del proyecto "CAI+D: Codex Humano. Normas, tecnologías y programas para el gobierno de lo vivo", Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad Nacional del Litoral, Argentina.*

*** Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Docente Adjunta de la Universidad Autónoma de Entre RíosArmada Nacional en el grado de Capitán de Fragata. nlevrand@fcjs.unl.edu.ar*

Cómo citar: Levrand, N.E (2016). Análisis de la multiplicidad de competencias y regulaciones en un sitio del Patrimonio Mundial Argentino. *Inciso* ,18 (2) : 9-19.

Recibido: 12/12/2015|Revisado: 21/03/2016|Aceptado: 10/12/16

Resumen

La Convención para la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la Unesco produce modificaciones tanto en la regulación como en la gestión del patrimonio cultural. En Argentina, esto se presenta a partir del aumento de las normas tutelares del patrimonio, y de la multiplicación de los organismos gubernamentales con competencia sobre el mismo. La superposición regulatoria y administrativa derivada de la intersección de los ordenamientos internacional, nacional y subnacional produce una alteración de la distribución de competencias al interior del Estado. El objetivo de este trabajo es poner de manifiesto esta alteración a partir del análisis de un caso testigo: el proceso de sanción de la ordenación urbana de la ciudad de Colonia Caroya, en la Provincia de Córdoba, Argentina. En el ejido de esta municipalidad se encuentra la Estancia Jesuítica homónima, declarada en el año 2000 Patrimonio Mundial como parte del Conjunto Manzana y Estancias Jesuíticas de Córdoba.

A partir del análisis de contenido de un corpus documental se visualiza un conjunto de acciones y gestores en diversos niveles nacionales y sub nacionales que intervienen en la regulación, modificando la distribución de competencias establecida constitucionalmente. Ello da cuenta de los complejos procesos que se producen en la gestión de los sitios del Patrimonio Mundial y exhibe la ausencia de normas articuladoras de los diversos niveles administrativos con atribuciones sobre los mismos.

Palabras clave: Autonomía municipal, competencia administrativa, estado provincial, gestión cultural, patrimonio cultural.

Abstract

The UNESCO Convention for protection of World, Cultural and Natural Patrimony produces modifications, both on regulation and management of cultural patrimony. In Argentine, this matter surges as a result of increasing patrimony protection standards, and multiplication of government agencies with competence on such issue. Regulation and administrative overlapping derived from the intersection of international, domestic and sub-national regulations, adversely impacts competence distribution within the State.

The purpose of this work is to unveil such alteration parting from analysis of a witness case: The sanction process of urban regulations of Colonia Caroya city, in the Province of Cordoba, Argentine. The arrangement of this municipality includes the homonym Estancia Jesuitica, declared in 2000 as a World Patrimony, as a part of the Group Manzana and Estancias Jesuiticas of Cordoba.

An analysis of content of a documental corpus reviews a group of actions and managers in the various national and sub-national levels, involved in regulation, by modifying competence allocation established by the Constitution. Such matter explains the complex processes produced in management of World Patrimony sites, and shows absence of standards which coordinate the various administrative levels competences on such sites.

Key words: municipal autonomy, administrative competence, provincial state, cultural management, cultural patrimony.

Introducción

En 1972 fue aprobada, en el seno de Unesco, la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. La misma instituyó un sistema de tutela preferencial para ciertos bienes que poseen características excepcionales, constituyendo elementos fundamentales del patrimonio de la humanidad.

Este sistema establece, primeramente, una acción del Estado en el cual se encuentra el bien, encaminada a proteger el mismo. Complementariamente, la comunidad internacional presta una asistencia colectiva a fin de apoyar las acciones del Estado nacional. Esta asistencia está organizada en la Convención a partir de dos instituciones: por una parte, la creación de un comité intergubernamental denominado Comité del Patrimonio Mundial que será el organismo encargado de llevar al día la Lista del Patrimonio Mundial y la Lista del Patrimonio Mundial en Peligro; por otra parte, la creación del Fondo del Patrimonio Mundial, con el cual se asistirá a los Estados que lo soliciten, previa resolución del Comité del Patrimonio Mundial.

En el año 1978 Argentina ratifica esta convención por Ley 21836. En este marco se han declarado en este país, hasta la fecha, cinco sitios como integrantes del Patrimonio Mundial en el ámbito cultural. Ellos son: las Ruinas de San Ignacio (1984); la Cueva de las Manos (1999); el conjunto de la Manzana Jesuítica de Córdoba (2000), la Quebrada de Humahuaca (2003) y el Camino del Inca (2014). En los cinco casos confluyeron un conjunto de normas jurídicas de nivel nacional de tutela del patrimonio con una aceptación por parte del Estado de las Directrices y Recomendaciones de Unesco para su preservación.

Al ser Argentina un Estado Federal, se reconoce la autonomía de los Estados Provinciales y de las Municipalidades que la componen (art. 5 y 123 de la Constitución Nacional). Esto implica que, al ratificarse una norma internacional las disposiciones de la misma afectan tanto las potestades del Estado Nacional, como de los Estados Provinciales y de las Municipalidades.

En este sentido, la estructura federal argentina se realiza a partir de tres principios: la supremacía del orden jurídico federal, la participación de las provincias en la formación de la voluntad federal y la distribución de competencias al interior del nivel nacional (Bidegain, 2001:67). Esta última puede considerarse a partir de la distribución material o funcional. La Constitución Nacional establece el principio de la competencia material en el artículo 121, acordando a las provincias todo el poder no delegado. No obstante, la flexibilidad de algunas normas constitucionales, permite una actuación del gobierno federal más extensa que la definida anteriormente. Así, en el ámbito del patrimonio cultural, las facultades de reglamentar el comercio internacional e interprovincial (art. 75 inc. 13) y las cláusulas de prosperidad y desarrollo (art. 75 inc. 18 y 19) proporcionan sustento jurídico al afán de regulación nacional de la temática. De esta manera, la textura abierta de muchas normas constitucionales, unida a una dinámica del federalismo que se ha modificado a partir de la centralización de los poderes delegados y del cambio de la infraestructura socio-económica (Frías, 2011:117) demandan el empeño de directivas de interpretación acordes a cada caso concreto.

A ello se agrega una perturbación de la articulación entre ordenamientos jurídicos por el proceso creciente de globalización (Faría, 2011; Estefanía, 2002). En este sentido, las prácticas de múltiples agentes, entre los cuales se encuentran organizaciones internacionales como Unesco, empresas transnacionales, ONG internacionales entre otros influyen y reciben la influencia de los agentes nacionales, configurándose procesos interrelacionados en los ámbitos nacional y global (Dezalay y Trubek, 1997).

En este marco, abordaremos el estudio de un caso singular del Patrimonio Mundial en Argentina para caracterizar la yuxtaposición regulatoria que se constata en la intersección de los ordenamientos internacional, nacional y subnacional. Partimos, para ello, de la hipótesis de que en Argentina conviven una multiplicidad de regulaciones del patrimonio cultural de diferentes niveles que, en su intersección, operan sobre las relaciones entre ordenamientos jurídicos distributivos de competencias al interior del Estado, alterando su sentido secular.

En concreto trabajaremos sobre una de las estancias que conforman el conjunto "Manzana y Estancias Jesuíticas" de Córdoba. Este bien fue inscripto en la Lista del Patrimonio Mundial en el año 2000 en base a dos criterios. Por una parte, el conjunto es un ejemplo excepcional de la fusión de valores y culturas europeas e indígenas durante un período seminal en Sudamérica (criterio ii). Por otra parte, el experimento religioso, social y económico llevado a cabo en Sudamérica por más de 150 años por la Compañía de Jesús produjo una forma única de expresión material, la cual es ilustrada en los edificios y construcciones de la Manzana y Estancias Jesuíticas (criterio iv). De modo adicional, el delegado por México en la 24º sesión del Comité del Patrimonio Mundial de Unesco, destacó la influencia de la Orden Jesuita en el continente americano y subrayó el hecho de que este bien es representativo de uno de los más extensos sistemas de agricultura fundado por órdenes religiosas.

El conjunto está conformado por los edificios de la Manzana Jesuítica de la ciudad de Córdoba (el Colegio Máximo de la Compañía de Jesús, la Iglesia y Residencia de la Compañía y el Colegio Nuestra Señora de Montserrat), la Estancia de Alta Gracia (ubicada en el ejido de la ciudad homónima), la Estancia de Santa Catalina (situada en un paraje rural a 20 km. de la ciudad de Jesús María), la Estancia de Jesús María (ubicada en la ciudad homónima), la Estancia de La Candelaria (situada en zona rural a 220 km. de la ciudad de Córdoba) y la Estancia de Caroya (ubicada en el límite oeste de la localidad de Colonia Caroya). Todos ellos pertenecen a la provincia de Córdoba. Sobre la última mencionada centraremos nuestro análisis por cuanto la modificación de la normativa municipal de protección de la misma dio lugar a una serie de intervenciones por parte de distintos organismos nacionales que ilustran la distribución de competencias en este ámbito.

La metodología utilizada es el análisis de contenido de un corpus documental constituido por normas jurídicas de diversos niveles estaduales, anteproyecto y proyectos de ordenanza de urbanización de la ciudad de Colonia Caroya y notas intercambiadas entre diversos organismos nacionales y subnacionales. Este análisis da cuenta de las influencias de diversos organismos en la redacción final de la norma municipal.

A fin de materializar el propósito presentado, el siguiente apartado presentará la pluralidad de ordenamientos que concurren en la regulación del sitio Estancia Jesuítica de Colonia Caroya. Esta exposición permitirá dar cuenta de la yuxtaposición de competencias regulatorias y de gestión sobre el sitio. Seguidamente se desarrollarán los pormenores del caso investigado, haciendo especial referencia a las influencias de diversos organismos en la sanción de la norma municipal. Finalmente, algunas reflexiones sobre el impacto que la declaración como Patrimonio Mundial ha tenido en la distribución de competencias al interior del régimen federal pondrán cierre a este trabajo.

El entramado jurídico de protección del Patrimonio Mundial en Argentina

La regulación proveniente del ámbito internacional

La Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural establece un sistema de protección colectiva del patrimonio cultural y natural, al cual califica como de importancia para todos los pueblos. A partir de la consideración de que ciertos bienes culturales y naturales poseen un interés excepcional en su conservación, exige que sean preservados como patrimonio de la humanidad. Esta característica de excepcionalidad es desdoblada en la Convención en una serie de valores que permiten que un conjunto de bienes sean calificados como "patrimonio mundial" (Martorell, 2010).

La Convención define en su artículo primero el patrimonio cultural clasificándolo en monumentos, conjuntos y lugares y estableciendo a su interior distintas categorías. Expresa que

> A los efectos de la presente Convención se considerará "patrimonio cultural":
> los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,
> los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de

> la ciencia, los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico. (Convención del Patrimonio Mundial, art. 1).

Por su parte define el patrimonio natural en su segundo artículo, clasificándolo en monumentos naturales, formaciones geológicas y fisiográficas y lugares naturales, procediendo asimismo a la subdivisión en categorías. Indica que

> A los efectos de la presente Convención se considerarán "patrimonio natural":
> los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,
> las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,
> los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural (Convención del Patrimonio Mundial, art. 2).

En el segundo título, la Convención establece obligaciones a los Estados Parte a fin de consolidar un sistema de protección nacional e internacional del patrimonio cultural y natural. En el primer caso, dispone el deber de los Estados de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio (art. 4). Con ello, estas acciones de identificación y preservación se configuran en obligaciones internacionales de los Estados Parte no solo respecto del patrimonio mundial, sino sobre la totalidad del patrimonio cultural y natural atento que la Convención no distingue en este artículo entre bienes de valor excepcional para la humanidad o simplemente de valor notable para la comunidad nacional. En el segundo caso, la protección internacional se concibe a partir del establecimiento de un sistema de cooperación y asistencia internacional destinado a secundar a los Estados en las tareas de preservación.

Como parte de este sistema de cooperación y asistencia internacional, la Convención crea el Comité del Patrimonio Mundial (art. 8 y siguientes de la Convención) que tiene como función principal llevar al día la "Lista del Patrimonio Mundial" en la cual se inscribirán aquellos bienes que posean un valor universal excepcional a pedido de los Estados Parte. Asimismo, lleva una "Lista del Patrimonio Mundial en Peligro" compuesta por aquellos bienes que figuran en la Lista del Patrimonio Mundial y cuya protección exige grandes trabajos de conservación. Cuando los mismos son inaccesibles para el Estado en el cual se ubica el bien, este puede solicitar ayuda internacional invocando la Convención (art. 11 párr. 2 y 4).

Como corolario de lo anterior, el Comité establece los criterios que sirven de base para inscribir un bien en alguna de las dos listas. En virtud de ello, ha dictado las "Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial" (en adelante "Directrices Prácticas"). Las mismas configuran una reglamentación de la convención, tendiente a establecer procedimientos para la inscripción de bienes en la Lista del Patrimonio Mundial y Lista del Patrimonio Mundial en Peligro, para la protección y conservación de los bienes declarados, para la concesión de asistencia internacional en el marco del Fondo del Patrimonio Mundial y para movilizar el apoyo nacional e internacional a favor de la Convención.

En varios parágrafos de las "Directrices Prácticas" se hace alusión a la protección y gestión de los bienes del Patrimonio Mundial por parte del Estado nacional y la supervisión y control de las actividades del mismo[1].

En primer lugar, en el Proceso de Inscripción de Bienes en la Lista del Patrimonio Mundial, el parágrafo 132. 5 alude a la Protección y Gestión del bien. En el mismo se requiere la presentación de las medidas legislativas, reglamentarias, contractuales,

1. Las Directrices Prácticas han sido objeto de revisión por el Comité del Patrimonio Mundial más de una veintena de veces. Salvo indicación en contrario, en este trabajo se utiliza la versión WHC 15/01 de julio de 2015 disponible en http://whc.unesco.org/en/guidelines/

de planificación, institucionales y/o tradicionales para la protección del bien, y la presentación de un plan de gestión apropiado o una orientación de la misma hasta que se elabore el plan de gestión.

En un segundo momento, en el Proceso de supervisión del estado de conservación de los bienes del Patrimonio Mundial, las Directrices Prácticas prevén un monitoreo reactivo, en el cual la Secretaría, otros sectores de Unesco y los organismos consultivos deben presentar al Comité informes sobre el estado de conservación de determinados bienes. A tal fin, cuando se produzcan circunstancias que pudieran tener consecuencias en el estado de conservación del bien, los Estados deben presentar al Comité informes específicos y estudios de impacto (parágrafo 169 de las Directrices Prácticas).

En la Presentación de Informes periódicos sobre la aplicación de la Convención (parágrafo 199 de las Directrices Prácticas) se invita a los Estados a presentar informes sobre las disposiciones legislativas, administrativas y estado de conservación de los bienes del Patrimonio Mundial. Conforme el Anexo 7 de las Directrices Prácticas, punto II.4, debe informarse sobre la aplicación y eficacia de la legislación de protección en los diferentes niveles estaduales, las modificaciones en la propiedad, la situación legal y las medidas de protección y planes de gestión como así también debe mencionar el organismo o persona responsable directo del bien.

Esta indicación de obligaciones de los Estados Parte en la Convención y en las Directrices Prácticas pone de manifiesto que la ratificación estadual de las normas convencionales implica una verdadera subsunción a otras normas, de carácter flexible, encarnadas en las Directrices Prácticas. La especificidad de los requerimientos contenidos en estas últimas, y su carácter secundario respecto de la Convención, no obstan a una aplicación estricta so pretexto de penar al Estado incumplidor con la exclusión del bien de la Lista del Patrimonio Mundial.

En el apartado tercero presentaremos el caso testigo, teniendo presente las obligaciones que ha suscripto el Estado Argentino al momento de ratificar la Convención, y con ella, someter la inscripción de los bienes a las Directrices Prácticas. La alteración de las competencias del Estado Provincial y de la Municipalidad encuentra su origen, en el caso estudiado, en la asunción de estas obligaciones internacionales.

La regulación nacional y subnacional

En Argentina rige la Ley 12665, sancionada en 1940, por la cual se creó la Comisión Nacional de Museos, Monumentos y Lugares Históricos (CNMMyLH en adelante)[2]. La propia ley establece un sistema de protección de bienes que inicia a partir de la declaración de los mismos como "monumentos históricos" o "lugares históricos". Una vez que el Poder Ejecutivo o el Congreso han declarado el bien como integrante del patrimonio cultural, el mismo queda bajo la superintendencia de la CNMMyLH. Ello implica que cualquier reparación, restauración, transferencia o gravamen sobre el bien solo puede realizarse previa intervención de la CNMMyLH. A su vez, la CNMMyLH tiene la potestad de consensuar acuerdos con los propietarios a fin de resguardar la integridad de los bienes inscriptos.

La estancia Caroya fue declarada monumento nacional por decreto 90.732 de 1941. Al momento de declararse Monumento Nacional, la Estancia era de propiedad privada, por lo cual la custodia y conservación se ejerció concurrentemente entre el propietario y la CNMMyLH (art. 2 Ley 12.665). En 1964 se declara el interés público del bien y el mismo es expropiado por el Estado nacional. De este modo, se unifica la gestión del inmueble en la CNMMyLH.

En los sitios argentinos declarados Patrimonio Mundial, además de la CNMMyLH interviene la Comisión Nacional Argentina para la Unesco (Conaplu en adelante). Este organismo, creado por decreto del Poder Ejecutivo Nacional nº 7736 de 1958 posee una conformación colegiada y ostenta el carácter de entidad nacional de cooperación con la organización internacional. Tiene como principal misión asociar a las actividades de la Unesco a los

2. La Ley 12.665 fue modificada en 2015 por Ley 27.103. Esta última modificó la denominación de la Comisión, que a partir de tal momento se llama Comisión Nacional de Monumentos, de Lugares y de Bienes Históricos. El objetivo de tal modificación fue excluir de la competencia de esta comisión los museos, que pasan a depender directamente de la Secretaría de Cultura de la Nación. En el texto nos referiremos a la Comisión con la denominación original, atento que al momento de suceso de los hechos del caso, la misma aún detentaba tal nombre.

diversos departamentos ministeriales, los servicios, las instituciones, las organizaciones y los particulares que trabajan a favor del progreso de la educación, la ciencia, la cultura y la información. Orgánicamente su Secretaría funciona en el Ministerio de Educación de la Nación, siendo el Ministro su presidente.

La Conaplu cuenta con un Comité Argentino del Patrimonio Mundial que coordina y articula el trabajo de los actores vinculados al patrimonio mundial de Argentina. Por ello, constituye el enlace entre las autoridades nacionales, provinciales y municipales y la Unesco, su Centro de Patrimonio Mundial y sus órganos consultivos (Icomos, IUCN)[3].

La estancia Caroya, objeto de este estudio, se ubica en la Provincia de Córdoba, dentro del ejido municipal de Colonia Caroya, sobre su límite oeste. Las diferentes escalas que actúan en cada uno de estos ámbitos territoriales producen normas jurídicas que, en el caso concreto, inciden sobre la protección de la Estancia.

A fin de completar el entramado jurídico de protección del bien debemos integrar a la Constitución de la Provincia de Córdoba, reformada en 1987, cuyo art. 65 establece el deber de las autoridades de preservar y difundir el patrimonio cultural y el art. 186 inc. 8 establece el deber de los municipios de "…conservar y defender el Patrimonio Histórico y Artístico, disponer y fomentar políticas de apoyo a los valores culturales…".

De esta manera, a la obligación asumida por el Estado nacional en 1978, al ratificar la Convención del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, de proteger y conservar el patrimonio cultural, se adiciona una obligación de los niveles provincial y municipal que integran la tutela estatal.

Esta obligación se refuerza y explicita a partir de la reforma constitucional de 1994. La Convención Constituyente introdujo un nuevo plexo de derechos y garantías, estableciendo en el art. 41, primer párrafo que: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano (...) y tienen el deber de preservarlo".

En la definición de ambiente sano, se ha incluido al patrimonio cultural[4], enunciándolo como elemento de un derecho superior a la calidad de vida[5]. Por ende, existe un derecho de todos los habitantes al patrimonio cultural y un deber de preservarlo.

El artículo 41 continúa estableciendo en su segundo párrafo que "Las autoridades a la preservación del patrimonio cultural y natural". En este apartado, la doctrina ha sostenido una amplitud subjetiva que abarca dos órdenes: a) horizontal: atento que las autoridades que detentan facultades y funciones respecto del ambiente y el patrimonio cultural pertenecen a los tres poderes estatales dentro del orden Nacional, Provincial y Municipal. b) Vertical: por cuanto las cuestiones ambientales, fundamentalmente, pero las culturales también tienen incidencia en territorios que no reconocen las fronteras políticas internacionales o interfederales o, aun ubicándose en lugares muy precisos (como la Estancia Caroya) involucran a las administraciones en el orden Municipal, Provincial y Nacional (Esaín, 2008).

De la amplitud subjetiva horizontal se deriva que en el deber de preservación del patrimonio cultural por parte del Estado "los tres poderes deberán considerar el mandato del segundo párrafo del art. 41 [de la Constitución Nacional]" (Esaín, 2008:104). De modo que en el caso estudiado existe una obligación del poder legislativo, de dictar la normativa necesaria para proteger y resguardar este bien.

También es una obligación del poder ejecutivo, que en este caso tiene más de un organismo específico con superintendencia inmediata sobre estos bienes. No sólo la CNMMyLH, sino también la Conaplu. Finalmente, el Poder Judicial también tiene el deber de preservar el patrimonio cultural[6].

Finalmente, a los organismos presentados debería agregarse la Red Estancias Jesuíticas de Córdoba

3. En la resolución de creación del Comité, se explicita entre sus objetivos: Efectuar el seguimiento de las evaluaciones e informes periódicos o extraordinarios solicitados por el Comité de Patrimonio Mundial sobre el estado de conservación de los sitios argentinos del patrimonio mundial.

4. Ricardo Lorenzetti lo enumera como un elemento del ambiente sano (Lorenzetti,2008).

5. En una versión más holística, este derecho superior a una calidad de vida ha sido incluido en la Constitución de Ecuador como el derecho al "buen vivir" y en la Constitución de Bolivia como el derecho a "vivir bien". En ambos casos estos derechos incluyen al patrimonio cultural y al legado de las comunidades como un derecho de las generaciones futuras (Haidar y Berros, 2015).

6. En el caso que trabajamos, no existe un conflicto judicial que permita a este brazo del Estado intervenir. No obstante, hemos profundizado la función del poder judicial en la protección del patrimonio en Levrand, 2013AUTOR.

que se instituye a modo de articulador de los diversos actores involucrados en la gestión del bien declarado patrimonio mundial.

Esta multiplicidad de actores gubernamentales da cuenta de la complejidad que adquiere la gestión del bien, atento que cada uno de ellos posee una competencia específica sobre el mismo. Las actuaciones de las distintas administraciones públicas de diversos niveles jurídicos es un fenómeno que ha sido advertido por la doctrina en múltiples ámbitos (Reyna, 2012). El modelo clásico de actuación administrativa circunscrita al ámbito territorial que la contiene colapsa ante bienes que pueden encuadrarse en múltiples escalas. La propuesta para estos casos se cristaliza en la realización de redes por las cuales se cumplimente "el mandato jurídico de actuación conjunta para atender en sede administrativa derechos fundamentales" (Reyna, 2012:135).

El conflicto por la "protección" de la Estancia de Caroya

Los antecedentes del caso se remontan a un proyecto de la Agencia Córdoba Turismo (organismo provincial) por el cual se proponía desarrollar un centro comercial en el área de amortiguación de la Estancia Caroya. Este proyecto fue sometido al dictamen de la Conaplu y de la CNMMyLH, organismos que exigieron la preparación de una normativa urbana del área. De este modo, la Municipalidad de Colonia Caroya proyectó en 2012 la ordenanza por la cual se establecía el Manual de procedimientos para las actuaciones en el área especial de protección Estancia Jesuítica de Caroya.

Esta área especial se subdividía en un zona de primer orden, circunscripta al predio de la Estancia declarado Patrimonio Histórico Nacional; y una de segundo orden, la cual se fraccionaba en un primer anillo (área de amortiguación de primer orden) destinado a conservar el paisaje rural del entorno, y un anillo externo (área de amortiguación de segundo orden) en el cual se proyectaba el mencionado centro comercial y de convenciones.

Al realizar este proyecto, cumplimentaba las obligaciones establecidas por la Convención Internacional, la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Córdoba y la propia nominación del Conjunto Manzana y Estancias Jesuíticas[7] referentes a contar con regulación específica para la zona de la Estancia.

A fin de cumplimentar con la normativa administrativa de los diversos organismos mencionados en el apartado anterior, previo a su aprobación, el proyecto fue enviado en consulta a la CNMMyLH y a la Conaplu. Estos organismos realizaron observaciones en el proyecto, destinadas a modificar algunos aspectos del mismo. Realizaremos un somero análisis de estas observaciones a fin de tipificar los objetivos a los cuales cada uno de los organismos apuntaba.

La Conaplu fue el organismo más activo en el escrutinio del proyecto. Ya en junio de 2012[8] objetaba que el área de protección prevista por la ordenanza no era coherente con la declarada patrimonio mundial. A este respecto, es necesario aclarar que en la declaración de patrimonio mundial se establece una protección sobre el bien como también sobre un área circundante al mismo que se denomina "área de amortiguación". Esta área queda sujeta subsidiariamente al régimen de la Convención del Patrimonio Mundial, por cuanto una modificación en la misma puede repercutir negativamente en la preservación del bien. Utilizamos la palabra "subsidiario" atento que en el área de amortiguación se encuentran bienes de propiedad privada (en el caso concreto un predio de la Sociedad Rural en el cual se emplazaría el centro comercial previsto) que reciben la protección jurídica que el ordenamiento argentino dispensa a este tipo de bienes.

La segunda objeción planteada se refería a la presentación del área como "turístico-recreacional-ecológica" sin utilizar la declaración de Patrimonio de la Humanidad como sello de protección y concientización.

Finalmente, atento que la ordenanza proyectada establecía la creación de un Consejo Asesor que intervendría ante asuntos relacionados al bien, la Conaplu sugería que en el mismo existiese representación de organismos competentes.

7. En la Documentación de Nominación presentada por el Estado Argentino ante la Unesco se establecía que la Municipalidad de Colonia Caroya prepararía una ordenanza creando una zona de protección para la Estancia.
8. Memorándum de Área Técnica a Comité Ejecutivo fechado en 10/06/2012 – Fuente Archivo CNMMyLH.

Mencionaba entre aquellos organismos estatales a la CONMMyLH, la propia Conaplu y la Universidad de Buenos Aires. Incluía además organizaciones no gubernamentales, tales como el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (Icomos por sus siglas en inglés), Colegios de Arquitectos, la Red Argentina del Paisaje, y la Red Estancias Jesuíticas.

Por su parte, la CNMMyLH recomendó[9] no modificar el área oportunamente propuesta al Comité del Patrimonio Mundial, entendiendo que estas pautas operan como "presupuestos mínimos de protección". En segundo lugar, aconseja conservar el paisaje natural existente en el área de amortiguación, "manteniendo el monte y el carácter rural del conjunto". Finalmente, observa la incompatibilidad de las escalas de construcción del centro de convenciones y salas de cines atento la importante ocupación del suelo respecto de la preservación del entorno del bien.

Dos cuestiones llaman profundamente la atención en las observaciones de ambos organismos. Por una parte, la adecuación de la normativa local a las Directrices Prácticas de Unesco. En este sentido, la intersección de normas de diversos niveles se observa claramente.

La autonomía municipal ha sido reconocida por la Carta Magna desde su sanción, y desde aquel momento los problemas del federalismo han sido núcleo de discusiones en la doctrina jurídica. Hasta hace poco tiempo, la intervención de organismos nacionales en la redacción de una norma urbanística, de clásica competencia municipal, hubiese sido impensada. El ordenamiento, la gestión y el control del uso del suelo han sido y son temáticas fundamentales del derecho urbanístico de clásica competencia material municipal (Taller y Antik, 2011).

No obstante, la incidencia de la normativa internacional en el caso concreto resulta en una interpenetración e interrelación de procesos globales y procesos nacionales (Dezalay y Trubek, 1997). La original superintendencia que la CNMMyLH ejerce sobre la Estancia desde 1941 se superpone a una intervención directa de la Conaplu en representación de Unesco para asegurar el cumplimiento de las normas dictadas por esta última. Entre ellas y particularmente, las Directrices Prácticas, como regulación administrativa general que da cuenta de una forma de gestión de los bienes declarados.

La transgresión de esta norma de *soft law* puede desencadenar en una sanción para el Estado Argentino, cual es el retiro del bien de la Lista del Patrimonio Mundial (parágrafo 192 de las Directrices Prácticas). Atiéndase a que una norma de derecho flexible, que ha sido conceptualizado como "expectativas de conductas pero que no son de aplicación obligatoria por los Estados" (Ratner, 1998: 65) establece, por virtud de la delegación de la convención, una sanción ejecutable.

Las normas de *soft law*, que se han incrementado exponencialmente, vienen acompañadas de la necesidad de implementación al interior del Estado (Galbraith y Zaring, 2014). Esta implementación, habitualmente realizada por la administración pública (en este caso la Conaplu), permite advertir la influencia del ordenamiento internacional sobre el ordenamiento interno.

El segundo punto que merece destacarse es el ámbito de actuación de la CNMMyLH. Como se mencionó al inicio de este trabajo, dicho organismo tiene la superintendencia de los sitios declarados patrimonio histórico nacional. En el caso que comentamos, el sitio de la Estancia es, efectivamente, parte de dicho patrimonio. No obstante, el área de amortiguación que fue presentada a la Unesco excede el límite del bien que oportunamente fue declarado a nivel nacional. Ello evidentemente debe ser así, atento las finalidades del área de amortiguación que ya se mencionaron.

No obstante, la CNMMyLH manifiesta preocupación por un entorno que la ley nacional no protegía hasta 2015[10]. La posibilidad de actuación sobre este objeto puede rastrearse hasta la recepción de la Disposición Interna 5/91 de la CNMMyLH por la cual se adopta para las decisiones del Cuerpo Colegiado la "valoración e inclusión del entorno

9. Nota dirigida al presidente Municipal de Colonia Caroya, fechada en 24/10/2013 - Fuente Archivo CNMMyLH.

10. Es la ley 27.103, modificatoria de la ley 12.665, la que introduce el elemento "entorno" como objeto de actuación de la CNMMyLH, y lo hace en los siguientes términos: "Artículo 1 ter: Son atribuciones de la Comisión (…) g) Establecer "áreas de amortiguación" en el entorno de los monumentos, coordinando con la autoridad local las restricciones urbanísticas que correspondan".

físico-ambiental". El fundamento de esta modificación de criterios se realiza, conforme la propia Disposición correspondiéndose con la opinión de los expertos y las recomendaciones formuladas por los congresos de especialistas.

Esta mención del rol de los expertos merece ser destacada. El término "experto" reconoce su nacimiento en el siglo XX, aludiendo a técnicos, especialistas y académicos que trabajan para el Estado, las ONG y los organismos internacionales. Los expertos caracterizan su acción política actuando "en nombre de la técnica y de la ciencia, reclamando hacer de la neutralidad axiológica la base para la búsqueda del bien común" (Altamirano, 2004: 112). La actuación de estos en los ámbitos mencionados se ha multiplicado y complejizado. El despliegue de saberes no se reduce al ámbito estatal en los diversos niveles y organigramas, sino también al supra estatal (organizaciones internacionales) y extra-estatal (ONG). Por otra parte, su legitimación proviene de producir conocimientos científicos para gobernar sectores de la realidad que, hasta su surgimiento, eran gobernados por otros actores (intelectuales, políticos, etc.). Esta cientifización se ha dado por el enfoque y la inclusión de sus discursos en dichos ámbitos. Desde la perspectiva jurídica existe, en palabras de Esteve Pardo, "una remisión o entrega a lo que en cada caso determinen los expertos" (Esteve, 1999:22).

El derecho, desde antaño gobernado por políticos y juristas cuyos vectores eran los valores de justicia y equidad, ha recibido esta influencia por la inclusión, poco a poco, de criterios científicos en las normas jurídicas. Esta incorporación se da a través de los conceptos propios que la legislación utiliza y a los que confiere una especial importancia.

En el caso que tratamos, evidentemente, la traducción de criterios expertos en normas jurídicas genera una distorsión del sistema al no encuadrarse en el paradigma existente. La protección del entorno no estaba regulada en el ordenamiento jurídico nacional argentino al momento de redacción del dictamen por parte de la CNMMyLH, por lo cual su asunción por parte de un organismo gubernamental tensiona fuertemente las competencias de éste y de otros niveles estaduales (en este caso la Municipalidad).

En otro orden, la resistencia entre la demarcación de un área de amortiguación y el derecho de dominio previsto en el Código Civil se muestran insalvables en un paradigma dicotómico de la propiedad (Sozzo, 2009). El mismo puede identificarse a partir de una separación tajante entre las esferas pública y privada, en la cual el Estado funciona como un garante de la propiedad privada. Este discurso individualista, plasmado en los Códigos decimonónicos, vincula la propiedad privada "con la libertad de la persona en la que se fundamenta" (Sozzo, 2009:16). Este modelo, fuertemente anclado en el inconsciente colectivo, está presente en los discursos de los actores interesados en la construcción del centro comercial. A tal fin, baste citar los dichos del gerente de la Sociedad Rural, Sr. Oscar Nicolodi, quien refirió "Vamos a insistir con el proyecto porque es el avance del Estado sobre una propiedad privada" (Nicolodi, 2014).

No obstante, los desarrollos académicos acerca de la tutela del área de amortiguación de los sitios del patrimonio cultural pueden rastrearse hasta la década del 60 del siglo XX con la consideración del entorno de los monumentos y conjuntos previamente protegidos, particularmente del ambiente urbano (Guidi, 1988). Estos se traducen en las Cartas y Recomendaciones provenientes de organismos internacionales como Unesco, la Organización de Estados Americanos (OEA) y organizaciones de expertos como Icomos. Entre ellos cobran especial relevancia la "Recomendación relativa a la protección de la belleza y del carácter de los lugares y paisajes" (Washington, 1962); las Normas de Quito (1967), que proponen un nuevo dimensionamiento de la espacialidad de los monumentos y la Carta de Venecia (1964) que plantea la tutela de "la creación arquitectónica aislada, así como también el sitio urbano o rural...". De esta manera, se incorpora la complejidad urbana a la preservación patrimonial monumental.

Es visible, en este aspecto, que estos desarrollos científicos propuestos desde disciplinas como la arquitectura, la conservación, la geografía, entre otros, se traducen al ordenamiento jurídico tardíamente. Esta traducción genera, asimismo, distorsiones con otros elementos del sistema (como el derecho de propiedad) cuya solución aún no ha sido debatida por los operadores jurídicos.

Otro rastro relevante de la actuación de los expertos puede visualizarse en la recomendación de Conaplu de aumentar el número de miembros del Consejo Asesor del Patrimonio incorporando colegios profesionales, ONG y redes conformadas por expertos. Evidentemente esta exhortación se realiza en la convicción del progreso moderno, el cual se fundamenta en una mayor incidencia científica y técnica en la toma de decisiones.

La norma proyectada, luego de adoptar algunas de las modificaciones propuestas por Conaplu y la CNMMyLH fue sancionada como Ordenanza Municipal Nº 1774 en el año 2013. En su sanción no fueron ajenos los discursos económicos del desarrollo sustentados desde diversos sectores que asociaban la construcción del centro comercial como un atractivo turístico con la creación de empleo y prosperidad económica[11].

Conclusiones

Muchas manos en un plato

A través del análisis de un caso específico se procuró dar cuenta de la compleja trama jurídica y administrativa que gobierna los bienes declarados Patrimonio Mundial en Argentina. Estos bienes no solo están sujetos a una multiplicidad de ordenamientos nacionales y subnacionales en virtud del carácter federal de la organización estatal, sino que el ordenamiento internacional incide directamente sobre los mismos.

La globalización, como proceso irreversible de comunicación e interconexión de países, pero también de lógicas y políticas es el vector que permite una modificación de competencias al interior del Estado argentino.

La ratificación de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural no significó meramente la inclusión de un conjunto de normas explicitadas en el texto del mismo, sino que exigió subordinación a los organismos administrativos por ella creados (por ejemplo, el Comité del Patrimonio Mundial) y a las normas dictadas en consecuencia. Incluso para el caso que las mismas se configurasen como *soft law*.

En este proceso, la actuación de los expertos tanto en la redacción de las normas como al momento de su aplicación por los organismos administrativos jugó un rol central. Es en este ámbito en el cual se auspician un conjunto de criterios que permean las disciplinas para integrarse al ámbito político de la sociedad.

En la recuperación del caso, y de los actores que tuvieron/tienen incidencia en el mismo puede observarse un gran ausente: la sociedad. Efectivamente, en ningún documento emanado de los organismos administrativos intervinientes, y tampoco en las noticias periodísticas relevadas, se alude al sujeto beneficiario de la tutela del patrimonio cultural: la propia sociedad. Ello habla de la carencia democrática que los procesos globalizatorios y regulatorios que estamos viviendo. Un llamado a una mayor participación ciudadana puede generar una verdadera preservación de este patrimonio para las generaciones futuras.

Referencias bibliográficas

Altamirano, C., Myers, J. et al. (2004) Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina (F. Neiburg & M. Plotkin, Eds.) Buenos Aires: Paidós.

Bidegain, C. (2001) *Curso de Derecho Constitucional*. (T III), Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

Convención del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, Paris, 16 de noviembre de 1972, suscripta en el seno de UNESCO, en http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13055&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Dezalay, Y. y Trubek D. (1997) La reestructuración global y el derecho. La internacionalización de los campos jurídicos y la creación de espacios transnacionales *Pensamiento Jurídico* (1), 5-41.

11. En tal sentido puede leerse las manifestaciones del presidente del Centro Comercial e Industrial local, quien ante un periódico local sostuvo "que una superficie mixta, que incluya un hotel y salas de cine, se convertiría en un atractivo regional y un shopping abre la posibilidad de que los comerciantes locales también puedan radicar allí sus locales" (El Despertador, 17/09/2014) y la propia editorial al expresar sobre la sanción de la ordenanza que "la única explicación de por qué se hizo así es que, al dejar abierta la posibilidad de hacer el centro comercial, al costo político de impedir este supuesto adelanto para la zona no es del Intendente ni los concejales" (El Despertador, 01/08/2013).

Esaín, J. (2008) *Competencias Ambientales,* Buenos Aires: Lexis Nexis.

Estefanía, J. (2002) *Hija: ¿qué es la globalización?,* Madrid: Punto de Lectura.

Esteve, J. (1999) *Técnica, riesgo y Derecho. Tratamiento del riesgo tecnológico en el Derecho Ambiental* Barcelona: Ariel.

Faría, J. (2011) *El derecho en la economía globalizada*, Madrid: Trotta.

Galbraith, J. y Zaring, D. (2014) Soft law as foreign relations law *Cornell Law Review*, (99) 735-794 En: http://cornelllawreview.org/files/2014/05/99CLR735.pdf

Guidi, F. (1988) Evolución de los criterios de intervención en el patrimonio *Sumarios*, (123), 14-18.

Haidar, V. y Berros, V. (2015) Entre el 'sumak kawsay' y la 'vida en armonía con la naturaleza': disputas en la circulación y traducción de perspectivas respecto de la regulación de la cuestión ecológica en el espacio global, *Theomai*, (32) 128-150.

ICOMOS, Normas de Quito, Informe final de la reunión sobre conservación y utilización de monumentos y lugares de interés histórico y artístico, 1967, en http://www.icomos.org/charters/quito.htm

II Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos, Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauracion de Monumentos y Sitios, Carta de Venecia, 1964, en http://www.icomos.org/charters/venice_sp.pdf

Levrand, N. (2013) El patrimonio cultural, un deber de todos. Comentario al fallo "Zorrilla Susana y otros c/E.N. - P.E.N. S/ expropiación – servidumbre administrativa" CSJN 27/08/2013, *Jurisprudencia Argentina*, Suplemento Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, IV, (12), 55-67.

Lorenzetti, R. (2008) *Teoría del Derecho Ambiental*, Buenos Aires: La Ley.

Martorell, A. (2010) *Itinerarios culturales y patrimonio mundial*, Lima: USMP.

Nicolodi, O. (2014, septiembre 18) Vamos a insistir con el proyecto [noticia radial]. Córdoba, en www.laronda.com.ar

Ratner, S. (1998) International Law: the trials of global norms, *Foreign Policy*, (110) 63-78.

Reyna, J. (2012) El procedimiento administrativo multidimensional como técnica regulatoria en materia ambiental, de patrimonio cultural y de pueblos originarios, *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 12, (50) 131-169.

Sozzo, G.(2009) El arca cultural: entre lo público y lo privado, un proyecto democratizador de la Propiedad Privada (el caso de la tutela del Patrimonio Cultural en la provincia de Santa Fe, República Argentina) en Sozzo, G. (Comp./Dir.) *La protección del Patrimonio Cultural. Estudios sociojurídicos para su construcción*, Santa Fe: UNL.

Taller, A. y Antik, A. (2011) *Curso de Derecho Urbanístico*, Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.

UNESCO, Recomendación de relativa a la Protección de la Belleza y el Carácter de los Lugares y Paisajes (11 de diciembre de 1962), en http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13067&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html