

PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL

I. INTRODUCCIÓN

La degradación del patrimonio histórico, arquitectónico y cultural de la Ciudad de Buenos Aires, así como del entorno en el cual se encuentran emplazados dichos bienes, es fácilmente apreciable mediante un recorrido de la ciudad.

La demolición de petits hotels para dar lugar a la construcción de modernos edificios o comercios, el descuido de importantes monumentos y edificios históricos, su profanación mediante la instalación de carteles publicitarios, el cambio de coloración de sus fachadas por la intensa contaminación atmosférica, y la destrucción de sus entornos, así como de barrios emblemáticos de la ciudad, el trazado de autopistas y emplazamiento de antenas, entre otras múltiples agresiones, muestran claramente que la preservación de la identidad cultural de Buenos Aires no constituye una prioridad para los porteños y sus gobernantes, ni aún con miras a los beneficios económicos que dicha preservación podría acarrear a partir del turismo.

Sin embargo la Constitución local plantea el deber de la ciudad de desarrollar una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano e instrumentar un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueva, entre otros aspectos, la preservación del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y sonora (art. 27, inc. 2, CCABA). Coherentemente con ello, se garantiza la preservación, recuperación y difusión del patrimonio cultural, sin importar el régimen jurídico y la titularidad, “la memoria y la historia de la ciudad y sus barrios” (art. 32 in fine, CCABA).

Estas previsiones constitucionales ponen de relieve tres fundamentales aspectos:

1. La preservación de este patrimonio es un mandato constitucional, por lo tanto no optativo para los ciudadanos y el Estado.
2. El proceso de ordenamiento territorial que promueve debe ser participativo. Ello implica involucrar a la ciudadanía, que representará en el proceso intereses de diversa índole, desde cuestiones económicas hasta cuestiones sociales tales como “el qué hacer” con la población del área a protegerse, su historia, sus vínculos con el barrio, usos, prioridades, etc.
3. El patrimonio urbano involucra componentes naturales y culturales, de manera tal que no es posible pensar aisladamente en la protección de un bien arquitectónico o histórico soslayando el entorno en el cual se inserta. Esta visión plantea la necesidad de una gestión del ambiente urbano distinta de aquella que promueve la protección exclusiva del bien. Esta concepción del patrimonio urbano natural y cultural se encuentra avalada por instrumentos internacionales, que recomiendan el tratamiento conjunto de ambos aspectos.

Lo anterior implica entonces que es preciso encarar una política seria y definida participativamente, que pueda mirar la identidad de la ciudad como un bien común a

toda la sociedad, que la diferencia de otras ciudades en el país y en el mundo, la cual debe ser protegida adecuadamente.

El conflicto de superposición de competencias entre el Estado Nacional y el local –tal sería el caso de la traza de autopistas, estructuras vinculadas a la generación y transmisión de energía o la designación de un bien como patrimonio histórico nacional en el contexto local- llevan a la lógica conclusión de la necesaria articulación o coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para el tratamiento de estas cuestiones, con definiciones que respeten las expectativas de la ciudadanía.

En cuanto al aspecto normativo, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con una ley que data del año 2004, y que fue reglamentada en 2006, a la vez que complementada por normas de inferior jerarquía.

La ley se constituye como “el marco legal para la investigación, preservación, salvaguarda, protección, restauración, promoción, acrecentamiento y transmisión a las generaciones futuras del Patrimonio Cultural” de la ciudad.

Define al patrimonio cultural y establece diversas categorías de protección, a la vez que fija la prohibición de enajenar, transferir, modificar y destruir todo o parte de los bienes protegidos, “declarados o que se declaren como tal”.

Estas normas han sido a su vez complementadas por una resolución relativa a la la propuesta y declaración de bienes de interés cultural y de patrimonio cultural viviente; y asimismo se observa una suerte de catálogo elaborado por el gobierno local (Dirección General de Patrimonio), que clasifica los bienes en diversas categorías, listando las normas nacionales y locales que los regulan.

Una de las graves falencias que plantea el régimen legal local es la inexistencia de un sistema de sanciones adecuado a la naturaleza de los bienes a proteger, lo cual resulta en principio incoherente de acuerdo al estado del patrimonio cultural de la ciudad, en muchos casos degradado, como se anticipó, por la contaminación atmosférica, la instalación de carteles y cableado, la publicidad y el daño ocasionado por particulares, ya sea mediante la rotura de los bienes o su escritura con diversos elementos, e incluso su afectación por la carencia de un ordenamiento territorial protector del entorno en el que se encuentran emplazados. Debe mencionarse no obstante, y a pesar de su clara insuficiencia para la problemática bajo análisis, la previsión que realiza el código contravencional de la Ciudad el cual prevé una sanción dineraria para aquel que “ensucie bienes” la cual se eleva al doble en el caso de “monumentos” y “estatuas” (art. 80 del mencionado código).

En cuanto al derecho comparado, del análisis de los códigos seleccionados para su comparación en este trabajo, surge que el Código de Colombia aborda la protección de los bienes culturales a través del sistema de parques nacionales, estableciendo, entre los objetivos de este sistema, la protección de ejemplares culturales e históricos.

Por último, el Código francés también aborda la protección del patrimonio cultural en el marco del sistema de áreas protegidas a la vez que desde la contaminación visual, protegiendo los monumentos, lugares, paisajes y en general bienes de valor arquitectónico, histórico y urbanístico, así como las áreas cercanas a los mismos. Este

aspecto de la protección es desarrollado ampliamente en el capítulo correspondiente a la mencionada contaminación.

II. MARCO LEGAL

La Ley 1227/04¹ establece, para la Ciudad de Buenos Aires, el marco legal para “la investigación, preservación, salvaguarda, protección, restauración, promoción, acrecentamiento y transmisión a las generaciones futuras del Patrimonio Cultural de la Ciudad (PCCABA)”, agregando que las leyes específicas que sancione la Legislatura referidas a esta materia, deberán ajustarse a la misma.

Define al patrimonio cultural como el conjunto de bienes muebles e inmuebles, ubicados en el territorio de la CABA, cualquiera sea su régimen jurídico y titularidad, que en sus aspectos tangibles e intangibles, materiales y simbólicos, y que por su significación intrínseca y/o convencionalmente atribuida, definen la identidad y la memoria colectiva de sus habitantes. Establece, además, que el carácter de los mismos en cuanto a la integración del PCCABA es histórico, antropológico, etnográfico, arqueológico, artístico, arquitectónico, urbanístico, paisajístico, científico, así como el denominado patrimonio cultural viviente, sin perjuicio de otros criterios que pudieran adoptarse en el futuro.

Las categorías definidas por la ley bajo análisis en sus artículos 4 y 5, son:

Sitios o Lugares Históricos, vinculados con acontecimientos del pasado, de destacado valor histórico, antropológico, arquitectónico, urbanístico o social.
--

Monumentos: son obras singulares de índole arquitectónica, ingenieril, pictórica, escultórica u otras que sobresalgan por su valor arquitectónico, técnico, histórico, social o artístico, vinculado a un Entorno o Marco Referencial, que concurra a su protección.
--

Conjunto o Grupo de Construcciones, Áreas, que por su arquitectura, unidad o integración con el paisaje, tengan valor especial desde el punto de vista arquitectónico, urbano o tecnológico. Dentro de esta categoría serán considerados como especiales el casco histórico así como a centros, barrios o sectores históricos que conforman una unidad de alto valor social y cultural, entendiendo por tales a aquellos asentamientos fuertemente condicionados por una estructura física de interés como exponente de una comunidad.
--

Jardines Históricos, productos de la ordenación humana de elementos naturales, caracterizados por sus valores estéticos, paisajísticos y botánicos, que ilustren la evolución y el asentamiento humano en el curso de la historia.
--

Espacios Públicos: constituidos por plazas, plazoletas, boulevares, costaneras, calles u otro, cuyo valor radica en función del grado de calidad ambiental, homogeneidad tipológica espacial, así como de la presencia en cantidad y calidad de edificios de valor histórico y de las condiciones espaciales y funcionales ofrecidas para el uso social pleno.
--

¹ Esta ley fue reglamentada por el Decreto 312/06, y complementada por la Resolución N° 1371/ MCGC/ 06 –que designó como órgano de aplicación de la ley n° 1.227 y de su reglamentación, a la subsecretaría de patrimonio cultural, dependiente del ministerio de cultura-; y por la Resolución N° 6/SSPCUL/ 07, regulatoria del procedimiento a seguir para la propuesta y declaración de bienes de interés cultural y de patrimonio cultural viviente.

Zonas Arqueológicas constituidas por sitios o enclaves claramente definidos, en los que se compruebe la existencia real o potencial de restos y testimonios de interés relevante.
Bienes Arqueológicos de Interés Relevante extraídos o no, tanto de la superficie terrestre o del subsuelo, como de medios subacuáticos.
Colecciones y Objetos existentes en museos, bibliotecas y archivos así como otros bienes de destacado valor histórico, artístico, antropológico, científico, técnico o social.
Fondos Documentales en cualquier tipo de soporte.
Expresiones y Manifestaciones Intangibles: de la cultura ciudadana, que estén conformadas por las tradiciones, las costumbres y los hábitos de la comunidad, así como espacios o formas de expresión de la cultura popular y tradicional de valor histórico, artístico, antropológico o lingüístico, vigentes y/o en riesgo de desaparición.
Patrimonio Cultural Viviente: Constituyen también una particular categoría, aquellas personas o grupos sociales que por su aporte a las tradiciones, en las diversas manifestaciones de la cultura popular, ameriten ser consideradas como integrantes del PCCABA.

La norma prevé asimismo restricciones en cuanto a los bienes declarados, el derecho preferente de compra a favor del Estado en relación a los bienes de dominio privado, la posibilidad de recurrir a la expropiación previa declaración de utilidad pública, y la implementación de estímulos para la conservación de estos bienes.

La norma crea la Unidad Técnica de Coordinación Integral de Catálogos, Registros e Inventarios (UTCICRI), la cual será la encargada de la recopilación y coordinación de toda la información sobre los bienes culturales de la Ciudad existentes en cualquier tipo de fuente y que pertenezcan tanto al sector público como privado. Se contempla asimismo que esta información sea sistematizada a través de una base de datos que opere mediante un sistema en red, cuyo objeto es el conocimiento, la difusión y el goce de los Bienes de Interés Cultural por parte de la Administración, los investigadores y la comunidad en general.

Si bien esta ley previó que el Poder Ejecutivo elevara a la Legislatura dentro de los noventa (90) días de promulgada, un Régimen de Penalidades que estableciera los posibles incumplimientos a las obligaciones de aquella, así como las respectivas sanciones, ello no ha ocurrido hasta la fecha a pesar de la destrucción y los graves daños que pueden constatarse diariamente. En este sentido, teniendo en cuenta que el ambiente urbano –y por lo tanto los bienes del patrimonio natural y cultural que lo componen– integran el concepto de “ambiente” en los términos del art. 41 de la CN, deberá estarse en primer término por la recomposición del daño, sin perjuicio de otras sanciones que pudieran corresponder.

Es útil señalar en este aspecto las competencias del Ministerio de Cultura de acuerdo a la nueva Ley de Ministerios² recientemente sancionada, según la cual el mismo debe

² Ley N° 2506/07, BO. 04.12.2007, art. 21.

“diseñar e implementar las políticas, planes y programas tendientes a preservar y acrecentar el acervo cultural” y “diseñar e implementar políticas, normas, proyectos y obras que tengan por objeto el desarrollo y preservación del patrimonio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como de su infraestructura cultural”. Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Espacio Público posee, entre otras competencias, las de diseñar e implementar políticas tendientes a mejorar, mantener, proteger e incrementar el espacio público, diseñar e implementar políticas destinadas a la puesta en valor del mismo, implementar acciones para la ubicación, mantenimiento y preservación de monumentos y obras de arte en los espacios públicos, planificar y administrar programas y proyectos destinados al mantenimiento, limpieza y renovación edilicia, diseñar e implementar políticas de preservación e incremento de los espacios verdes, las áreas forestadas y parquizadas, los parques naturales y zonas de reserva ecológica, y la preservación de su diversidad biológica y planificar, controlar, fiscalizar e instrumentar las políticas destinadas a mejorar la calidad ambiental, visual y sonora.

La previsión de estas competencias pone de manifiesto la intrínseca relación entre lo cultural y lo natural, como componentes de único patrimonio urbano, tal como se mencionó más arriba.

A esto debe sumarse que las Comunas, como entes de derecho público con personalidad jurídica propia y competencia territorial, cuentan con competencias exclusivas y concurrentes con el Gobierno de la Ciudad. Entre las exclusivas –y en relación al tema que nos ocupa- les corresponde el mantenimiento de los espacios verdes de conformidad a la ley de presupuesto; en tanto que entre las concurrentes, se establecen la fiscalización y el control del cumplimiento de normas sobre usos de los espacios públicos y suelo, la decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local, la evaluación de demandas y necesidades sociales, la participación en la formulación o ejecución de programas y la participación en la planificación y el control de los servicios. Es posible afirmar, por lo tanto, que las comunas tendrán un rol fundamental en relación a la planificación y control del patrimonio urbano, en el marco de las competencias apuntadas.

En este sentido, la Ley de Ministerios prevé que las funciones del Ministerio de Ambiente y Espacio Público se ejerzan de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Comunas³.

Conflictos

Como se ha anticipado en la introducción del presente capítulo, muchos son los indicios del menoscabo y destrucción del patrimonio urbano. Prueba de ello son los recurrentes reclamos de los vecinos en relación a la modificación de sus barrios, ya sea por la pérdida de construcciones emblemáticas como por los cambios en la fisonomía del lugar⁴. Cambios que no impactan solamente en relación a la pérdida del patrimonio, sino que además implican una importante afectación en la calidad de vida de los

³ Ley 2506/07, art. 25.

⁴ Para mayor información ver los capítulos de este Informe correspondientes a Ordenamiento Ambiental del Territorio, Evaluación de Impacto de Ambiental y en el Diario La Nación, las Editoriales de fecha 17/9/2007, pág. 18, y de fecha 30/11/2007, pág. 22, como así también la carta de lectores de ese mismo día titulada “Patrimonio”.

vecinos. Es fácil advertir que un barrio de casas bajas no tiene la misma apariencia, movimiento, ruido, tránsito y asoleamiento si comienzan a construirse edificios multifamiliares.

Aquí la importancia de que los procesos de ordenamiento territorial y las políticas de preservación del patrimonio sean participativas, tales los mandatos de la Constitución de la ciudad y de la Ley General del Ambiente.

De acuerdo a un relevamiento realizado por la ONG “Basta de Demoler”, durante el año 2007, se demolieron 16 “petits hotels” (edificación francesa de principios del siglo pasado) en el barrio de Recoleta, y según la agrupación vecinos de Recoleta, 25. Por otro lado, un estudio realizados por una inmobiliaria local constató 12 demoliciones entre agosto de 2005 y ese mismo mes de 2006, lo que demuestra un grave incremento para el presente año. La principal causa de estas actividades señala a la reactivación del sector inmobiliario.

“Basta de Demoler” realizó un acto solicitando una ley de emergencia patrimonial, para parar por un año la demolición y realizar un catálogo para proteger todos los edificios de valor histórico. Por su parte, a octubre de 2007, la Comisión de Patrimonio de la Legislatura de la Ciudad se encontraba realizando un relevamiento de los petits hotels de Recoleta y Retiro, habiéndose localizado 200 en buen estado y una centena con modificaciones⁵.

Esta demanda de la organización mencionada fue recepcionada por la LCBA, mediante la aprobación de la Ley N° 2519, la cual no ha sido aún publicada en el Boletín Oficial de la ciudad. Sin duda la sanción de una ley como la señalada constituye una acción positiva para la preservación, aunque no obstante no implica una política de estado tendiente a la protección integral y planificada de todo el patrimonio urbano y a la preservación de la identidad de la ciudad.

Debe destacarse nuevamente el tema de la ausencia de un Régimen de Penalidades que ampare al patrimonio cultural, a pesar de la previsión establecida en la ley específica. Esta situación, aunque no representa la clave de una política suficiente para la preservación perseguida, conspira contra la misma. Resulta entonces de vital importancia establecer sanciones adecuadas al menoscabo en cuestión, sin perder de vista que la recomposición ha de ser la primer exigencia.

Equipo de Trabajo:

Daniel A. Sabsay
María Eugenia Di Paola
Carina Quispe
Daniel Perpiñal
Belén Esteves

⁵ Publicación del Diario La Nación de fecha 4/9/2007.