

## **Municipio y Patrimonio Cultural. Doscientos años de legislación municipal**

**Susana Pares\*, María Rebeca Medina\*\***

ICOMOS Argentina

Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño-Facultad de Ciencias Sociales.

Correo electrónico: mrebecamedina@gmail.com, susanapares@arnet.com.ar

### **Introducción**

La Declaración de la Independencia en 1816, constituye una de las primeras manifestaciones jurídicas de la Argentina como Nación, que se consolida y valida con el dictado de la Constitución Nacional en 1853-1860. Se destaca la representación de las Provincias, como organización fundamental previa al Estado Nacional y por otro lado la recuperación de los derechos de los que fueron despojados y que en su enunciado destacan: vida, haberes y fama. Términos que podemos conciliar con: vida, bienes y honor.

El régimen de organización de la Argentina que –con razón–, algunos denominan federalismo debilitado, finca su fortaleza en las estructuras de municipios y las provincias, por lo que en esta instancia resulta oportuno destacar que es necesario recuperar la ciudad para y por los vecinos, teniendo presente que el municipio como organización primigenia, es la fuente directa de sujeción a la norma y la regulación de la vida diaria de sus habitantes. La organización reviste tal importancia en la Declaración de 1816, que la subordina a las formas que la justicia exige.

Esta declaración se construye a partir de los cimientos que construyó el conquistador y por ello, la línea sustantiva subyace en ese itinerario. En este marco, el municipio gestiona la ciudad en su complejidad patrimonial. ¿Cómo se desarrolló el derecho argentino en torno a la legislación municipal sobre la cultura, la identidad y los bienes culturales? ¿Qué alcance tuvo esta legislación en la construcción de la identidad del Estado Nación en los últimos doscientos años? Que instrumentos jurídicos y urbanos aplicaron en el proceso?

Partiendo del análisis del proceso histórico de la tutela de los bienes culturales por parte de la Municipalidad de la ciudad de Córdoba –en comparación con la de San Miguel de Tucumán–, la presente ponencia pretende identificar las fortalezas y debilidades del sistema legal al cumplirse el bicentenario nacional.

### **Las legislaciones nacionales, provinciales y municipales entre 1810-2010**

El cuño que impuso –institucionalmente–, la dominación española, fue la de la organización del municipio como entidad subyacente, que apareció desdibujado –aparentemente–, pero que en definitiva se expresa, incluso subliminarmente. Las ciudades, grandes y pequeñas fueron íconos del país aunque luego el dibujo institucional apareciera dominado por la institución “provincia”. Tomando el concepto de la ciudad griega como punto de partida –por esta vocación humana de vivir en sociedad–, puede sindicarse a la misma, no como una asamblea de individuos, sino una confederación de grupos constituidos antes que ella y que la organización denominada “ciudad” deja subsistir (Parés, 2004).

Esta institución gregaria, como organización, nace en Atenas con la impronta de ser una sociedad ética, política, religiosa y también una asociación económica y cultural. La vocación del hombre a vivir en sociedad ya fue descrita por Aristóteles. Dice César Enrique Romero, siguiendo al pensador, que el hombre es un ser político o mejor, es un ser social. El autor sostiene que el hombre concreto –hecho a imagen y semejanza de Dios–, en cuando ser con sentido de trascendencia, obra en la

sociedad, que integra con otros hombres (Romero, 1975 y Muñoz, 1959). Esta condición de ser gregario, se traduce en distintas formas de organización, siendo la primigenia la ciudad o polis y alcanza como grado máximo, la estructura de Nación, que es el sustento imprescindible del Estado.

¿Cuál es la razón por la cual tratamos esto? Porque es en el grupo, en la ciudad, donde el hombre “hace” cultura. Cuando los grupos se reúnen, se expanden como pueblos y ciudades, que constituyen, luego, la Nación. Así, lo que el hombre hace, adquiere “dimensión social”. Lo cultural – como hecho del Hombre-, es un factor de construcción, de cohesión e integración social. Es en este punto, donde se produce la concatenación de conceptos: Ciudad-Cultura-Nación. El orden propuesto, es sólo a fines didácticos por cuanto la organización social denominada “ciudad” constituye, también, en sí misma, una forma de cultura.

Para arribar a este paradigma, recuperamos los argumentos dados por los constitucionalistas: Adolfo Posada, ha sostenido “...*La Nación producto de la historia, permanentemente establecida en territorio propio y formada merced a una unanimidad de razas, fusión de razas distintas o predominio de una, a la existencia de un dominio único y dominante y a la **comunidad de intereses y cultura**, y que se expresa mediante una conciencia colectiva en la idea de patria en la aspiración o sostén de la autonomía y en la afirmación de la personalidad jurídica constituyendo estado* (Posada, 1908)”. Se advierte entonces que la existencia del Estado<sup>1</sup>, en su núcleo esencial –la Nación-, se vincula con la “comunidad de cultura”, o “cultura común”, sustento del ideario de futuro de un pueblo. Estas ideas significan un concepto comprensivo y refiere a toda la “homogénea diversidad”<sup>2</sup> posible en una Nación.

María Angélica Gelli, sostiene que: “...*el término Nación (...) remite a una realidad histórico sociológica, que se define por contraposición a la extranjera y que está muy relacionada (...) con los procesos de independencia* (Gelli, 2005), y **la búsqueda de identidad...**”. En este contexto, que procura destacar la importancia de la cultura como hecho del Hombre, adelantando opinión –se puede afirmar que la lesión a la cultura común, implica un riesgo concreto a la sustentabilidad de la Nación y por ende del Estado-, en el marco originario en el que fuera concebida. Para sostener el criterio precedente, partimos de una idea fundamental para la supervivencia de un Estado, que radica en la preexistencia de la Nación y se compadece con el concepto clásico de los tratadistas y politólogos occidentales, en tanto definen al Estado como la Nación jurídicamente organizada (Gelli, 2005). En ese sentido, Juan José Rodríguez Prats ha sostenido “...*A través de la cultura se perciben las acciones conforme a las cuales un pueblo se ha constituido y mantenido, lo que está detrás de esas acciones, así como los esfuerzos de toda índole que lograron cristalizarse en resultados tangibles...*” (Rodríguez Prats, 2006).

Es por ello que, si uno de los elementos constitutivos de la Nación, esto es, el vinculado a las raíces y pasado común (que es la base fundamental del proyecto de futuro), resulta conculcado, la cuestión no puede permanecer ajena a la preocupación de los estudiosos y deben encontrarse –en el Estado de Derecho-, las herramientas que habiliten una solución.

### **Vida urbana**

En esta vida comunitaria, el Hombre despliega sus potencialidades, “hace” y va utilizando de un modo concreto el medio físico donde se desenvuelve (vida diaria, pública, privada, al desplazarse, aprovechando recursos), y esta manifestación que constituye la vida social, refleja el sistema cultural, económico, político y social en que se construye un grupo. Es así que la forma o modo en

---

1 Que en su definición más sencilla, se sintetiza como “la Nación jurídicamente organizada”.

2 La expresión nos pertenece.

que estructura la vida en sociedad, en la ciudad –que Alfredo Mooney denomina “derecho a la Ciudad” (Mooney, 1991)-, resultará en definitiva la expresión de la organización que ha asumido en las áreas políticas, culturales, económicas. Es que, siendo la ciudad una comunidad de vida sobre un emplazamiento determinado, que da lugar a una vida doméstica (la casa), y una vida civil (la plaza, la calle), las técnicas de intervención del Estado se centran en el trazado y fijación de líneas divisorias, estableciendo lo público y lo privado (Parejo Alfonso, 1986).

Asertivamente puede decirse que los agrupamientos sociales, se constituyen así, también, en el sustrato de la democracia actual, vinculada de modo inseparable con esta forma de vida en comunidad. En este orden de ideas, merece destacarse que lo referente a la ordenación territorial o urbanística, es responsabilidad del Estado cuando gestiona el espacio. Siguiendo ese orden de ideas, la ordenación de la ciudad, cualquiera sea su dimensión, aparece, integrada por el conjunto de disposiciones legales, aprobadas por un órgano deliberativo y gestionadas por el ejecutivo. Después de la Primera Guerra Mundial se ha producido una intervención del Estado –cada vez mayor-, en la vida social. La ordenación urbanística, se traduce tanto en un conjunto de disposiciones legales como en las prescripciones establecidas en los planes respectivos, y si bien la concentración de la población en las áreas urbanas, comienza con el siglo XX, se acelera a posteriori (Parejo Alfonso, 1986). Y se agrega: es potencialmente esa regulación la que puede generar un agravio al sustento cultural, en tanto lo puede modificar sustantivamente, en forma inconsulta<sup>3</sup>. Es también, después de la Primera Guerra Mundial, que surgen los primeros intentos de proteger los bienes de valía de los pueblos, en orden a los efectos devastadores que tuvo el enfrentamiento bélico.

Por eso puede concluirse diciendo que los núcleos urbanos constituyen un elemento fundamental en la organización de un territorio, por ser protagonistas del desarrollo del hombre en comunidad y modelo de estructuración social. Es así como las ciudades y sus múltiples manifestaciones, son la expresión de la cultura de su pueblo y su quehacer cotidiano constituye la materialización de una idea, que crece y se desarrolla con el esfuerzo en común, como expresión de capacidades y contradicciones, coronando finalmente como una manifestación de la evolución del Hombre viviendo en sociedad. La ciudad –conforme lo sostiene Michel-Jean Bertrand-, es apasionada, semejante a un organismo vivo del que pueden analizarse sus funciones y escudriñarse su corazón (Bertrand, 1981).

Sin perjuicio de ello, recuérdese que esta estructura es objeto de un formidable embate que tiene entre otras causas: el proceso de globalización; la especulación inmobiliaria, la falta de gestión estatal, el abandono de políticas públicas para definir adecuadamente el desarrollo urbano, los problemas presupuestarios. Todo ello conspira para que el patrimonio urbano<sup>4</sup> -sustento esencial del paisaje citadino-, vea conmovido su solidez.

### **1810-1850**

---

Tras ser derrocado el Director Supremo de las Provincias Unidas del Río de la Plata, Carlos María de Alvear, una Junta de Observación designada por el Cabildo de Buenos Aires sancionó en 1815 un estatuto provisional que establecía en su Art. 30 que el Director “...invitará, con particular esmero y eficacia, a todas las ciudades y villas de las provincias interiores para el pronto nombramiento de diputados que haya de formar la Constitución, los cuales deberán reunirse en la ciudad de Tucumán”.

Así, la “benemérita y muy digna Ciudad de San Miguel de Tucumán”, se convertía en futura sede del Congreso que llevaría su nombre; en rigor una asamblea legislativa y constituyente en cuyo ámbito

---

<sup>3</sup> Las demoliciones salvajes no son sólo patrimonio nacional, ocurrió y ocurre en todos los países y regímenes en algún momento de su historia.

<sup>4</sup> “A priori”, lo que hacemos entre todos y nos aglutina e identifica.

se declaró la Independencia de las Provincias Unidas en Sud América, fórmula política antecedente a la actual República Argentina, consagrada por la Constitución de 1826.

Desde el acta de la Independencia hasta las primeras Constituciones Nacionales y Provinciales – como Córdoba y Tucumán por ejemplo-, los textos se centraron en la organización política del país, disputando el centralismo del federalismo, sin llegar a incluir entre los derechos del ciudadano los referidos a la cultura y al patrimonio cultural. Vida, bienes y honor son los capitales e intereses que los hombres de Tucumán ponen en juego:

*“declaramos solemnemente a la faz de la tierra, que es voluntad unánime e indubitable de estas Provincias romper los violentos vínculos que las ligaban a los Reyes de España, recuperar los derechos de que fueron despojadas, e investirse del alto carácter de una nación libre e independiente del rey Fernando VII, sus sucesores y metrópoli. Quedan en consecuencia de hecho y derecho con amplio y pleno poder para darse las formas que exija la justicia, e impere el cúmulo de sus actuales circunstancias. Todas y cada una de ellas así lo publican, declaran y ratifican, comprometiéndose por nuestro medio al cumplimiento y sostén de esta su voluntad, bajo del seguro y garantía de sus vidas, haberes y fama.”*

La preocupación se centra en la libertad e independencia de la naciente Nación, lejos aún de la necesidad de derechos culturales.

Una Constitución invoca lo no mutable con facilidad. Código supremo de todo estado, suele relatar además la historia del pensamiento jurídico de un pueblo. La Constitución **Nacional** de 1819 comienza destacando la influencia de la religión católica en la sociedad y el Estado, define –entre otras cosas-, como atribución del Congreso el marcar los límites de las provincias y *“formar planes uniformes de educación pública, y proveer de medios para el sostén de los establecimientos de esta clase”* (Art. 42).

En la declaración de derechos se centra en la vida, reputación, libertad, seguridad y propiedad del ciudadano, en particular la propiedad privada y la inviolabilidad de la vivienda. Mantiene aún la jerarquía del Cabildo como institución política en las provincias y el instrumento para designar a sus Senadores. La preocupación por el tratamiento protocolar de los funcionarios y la ausencia de mayores referencias a la organización de Provincias y Municipios, indica el espíritu centralista y aun europeo de esta primera Constitución, mientras el federalismo se afianzaba en el interior del país.

Para la Constitución Nacional de 1926, el texto define la calidad de ciudadano, da cuenta del número de senadores que deben enviar cada una de las 16 provincias, reitera la atribución del Congreso para *“formar planes generales de educación pública”*, define los tres poderes de la Nación y establece la administración provincial, dependiente totalmente de la presidencia. Los derechos del ciudadano son citados en las Disposiciones Generales.

Las “Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina” que el tucumano J. B. Alberti escribe en 1852, darán fundamento al texto constitucional de 1853. El Art. 5 indica finalmente la figura administrativa de la Provincia y el régimen municipal:

*“Artículo 5: Cada Provincia Confederada dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria gratuita. Las constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación. Bajo de estas condiciones el Gobierno Federal, garante a cada Provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.”*

La educación sigue situándose en un lugar central del interés de los constitucionalistas, sin dudas en función de la construcción de la identidad nacional, porque el mismo Preámbulo alude al objetivo de “constituir la unión nacional”; un precedente de la idea de identidad nacional. El Art. 14 introduce definitivamente los derechos del ciudadano –entre ellos la educación, pero no aun la cultura-. El último título se dedica exclusivamente al funcionamiento de las Provincias, pero no vuelve a mencionar a los municipios

En **Córdoba**, el Reglamento Provisorio de 1821, redactado durante el gobierno de Bustos como respuesta a la anarquía nacional, establece la organización de la Provincia y sus derechos, en el marco de la influencia tradicional de la Iglesia Católica. Los capítulos XXIV y XXV se refieren a la elección de los Cabildos y a sus atribuciones, aunque dichas instituciones serían suprimidas en 1824, como consecuencia de las reformas de Rivadavia. Este primer reglamento ya establecía la intención de fomentar la educación del ciudadano y de crear escuelas, como parte del deber de los ayuntamientos.

El siguiente Código Constitucional Provisorio de 1847, que difería escasamente con el Reglamento anterior, respaldaba el poder de López. La Constitución del 53 dará paso a la sanción de la *Constitución de Córdoba de 1855*, donde se reitera la responsabilidad directa y exclusiva de los municipios en la educación de los ciudadanos

Por otra parte, la Constitución para la República del **Tucumán** fue sancionada el 6 de septiembre de 1820, abolió los Cabildos y marcó el nacimiento de la Provincia de Tucumán como Estado. Repitió el modelo de la Constitución Nacional de 1819, adaptado al orden local. La caída de Araoz y la elección de Gonzales, dio paso a la restauración del Cabildo con atribuciones soberanas, aunque con intermitencias, y terminó siendo reemplazado por una Sala de Representantes (Díaz Ricci, 2006).

Tras el Estatuto de 1852, la Constitución de la Provincia de Tucumán de 1856 consagra los deberes y derechos de los municipios tucumanos –poblaciones superiores a los 2000 habitantes-, reconociendo su autonomía. Establece un régimen municipal con autoridades de carácter electivo, al que se confía los intereses morales y materiales locales, y se les encarga los servicios públicos locales (educación primaria, hospitales, vías públicas, policía de salubridad, abasto de víveres, etc.), y se le dota de recursos propios.

> En síntesis entre 1810 y 1850, Nación y Provincias se organizan políticamente a través de los textos constitucionales. Estos textos se concentran en la organización política primero nacional y después provincial, reconocen el valor de la educación del ciudadano, así como la importancia de la propiedad privada. Solo a partir del 53 se establece el régimen municipal en reemplazo de los cabildos, ya desaparecidos en 1824. El sistema municipal se instala en Córdoba en 1857, como un cuerpo colegiado formado por quince miembros y un presidente, con tareas ejecutivas y deliberativas a la vez. Más tarde, la reforma constitucional de 1870 creara el Consejo Comunal Ejecutor y el Consejo Deliberativo.

**En esta etapa organizativa, el interés parece dirigirse hacia la “unidad nacional” y la representación federal, sin alcanzar la reflexión sobre la identidad nacional que hoy es tan habitual. La formación inicial de los municipios se orientará a la regulación de servicios, sin noción posiblemente del patrimonio material que empezaban a gestionar, algunos de cuyos componentes comenzaban a construir su valor de “histórico”.**

En estas tres décadas se suceden varias reformas constitucionales nacionales y provinciales. En particular la Constitución de 1884 introduce a **Tucumán** dentro del constitucionalismo moderno y consolida el “poder municipal”, que se reconoce como independiente en el ejercicio de sus funciones.

### 1910-1930

---

Consolidadas las Constituciones Nacionales y Provinciales, la llegada del primer Centenario de la formación del **Estado Nación** encaminará las miradas de los funcionarios nacionales hacia aquellos espacios que fueron los escenarios de los hechos históricos o héroes fundantes del Estado. La idea de “restaurar lo nacional”, de la mano de la educación, lo propone Ricardo Rojas en su obra “La Restauración Nacionalista” (1909). No se sancionan leyes ni ordenanzas en función de este espíritu nacional. Leyes individuales comienzan a individualizar y reconocer aquellos sitios que aportan a la construcción de la idea del Estado Nación Argentino, comenzando por:

- Templete Casa Natal del Gral. San Martín. MH. Ley 9.655. 16-jul-15
- Primitivo Templo de la Merced en San Miguel de Tucumán. MH D. 687. 06-sep-28

Las ruinas de la posible casa natal del Libertador en Yapeyú, a quien se le asigna el papel de héroe nacional, su identificación y monumentalización, dan inicio a los procesos de patrimonialización en la historia argentina. Son controvertidas las fundamentaciones que llevaron a la compra y declaratoria de las ruinas “con objeto de restaurarla y conservarla como un monumento de gratitud nacional”, pero junto a otras obras conmemorativas y a una extensa bibliografía sobre su vida y obra, se entiende hoy la necesidad de construir la historia patria. De la misma forma, la iglesia de la Merced tucumana, sin valor estético aparente, se declara por su participación en los acontecimientos previo a la Batalla de Tucumán, ligada a Belgrano y al posterior Congreso de Tucumán.

Los edificios reconocidos a continuación son:

- Cabildo de la Ciudad de Buenos Aires. MH. Ley 11.688. 30-may-33
- Colegio Nacional de Monserrat. MH. Ley 12.365 14-jul-38

El Cabildo de Buenos Aires es declarado tardíamente si se lo relaciona en los festejos del bicentenario, ya había sufrido intervenciones diversas que lo alejaban de la imagen del “cabildo de Mayo”, y recién en 1938 se decidirá su “restauración”. **Córdoba** ingresará a esta lista de primeros edificios reconocidos con el Colegio de Monserrat, que ya había sido modificado en 1927, sitio que más allá de sus valores arquitectónicos, había educado a los hombre de la emancipación.

En 1938, un decreto del Departamento de Instrucción Pública crea la primera COMISIÓN NACIONAL DE MUSEOS Y LUGARES HISTÓRICOS, integrada-según disposición presidencial-, de la siguiente manera: PRESIDENTE: Dr. Ricardo Levene, VICEPRESIDENTE: Luis Mitre; VOCALES: Dr. Ramón J. Cárcano, Dr. Tomás R. Cullen, Dr. Enrique Udaondo; Dr. Emilio Ravignani, Rómulo Zabala, Dr. Benjamín Villegas Basavilbaso, Dr. Luis María Campos Urquiza y Alejo González Garaño.

Contemporánea a estos primeros intentos de tutela de edificios históricos, la Carta de Atenas, 1931-41, establece los primeros criterios de la restauración científica: “recomienda respetar la obra histórica y artística del pasado, sin menospreciar el estilo de ninguna época”. La Carta reconoce que existe *“la dificultad de conciliar el derecho público con el derecho privado y, en consecuencia, si bien aprueba la tendencia general, estima que estas legislaciones deben ser apropiadas a las circunstancias locales y al estado de la opinión pública, para encontrar la menor oposición posible y para tener en cuenta el sacrificio que los propietarios deben hacer en el interés general”*. Las recomendaciones de la Carta no se alcanzarán a verificar en estas primeras intervenciones

nacionales, pero posiblemente dieran pie a la creación del organismo destinado a la conservación de bienes históricos a nivel nacional.

>Estos edificios que el Estado elige conservar se ubican en Corrientes, Tucumán, Córdoba y Buenos Aires, es decir marcan un alcance territorial que supera la centralidad porteña. No existe aún un marco legal nacional que los proteja, sino que obedecen a la intención de crear referentes que ayuden a “construir la nacionalidad”, insertándolos en una enseñanza orientada hacia una educación esencialmente nacional.

**Nace así la construcción de la identidad nacional ligada a los edificios y sitios históricos, ahora Monumentos que conmemoran hechos de la historia nacional. Pero esta historia necesita símbolos emblemáticos y significativos, no siempre coincidente con la imagen de estos edificios, es su mayoría simples y pobres a la mirada de los hombres del Centenario. Tenían valor histórico, pero escaso valor estético desde este enfoque y en consecuencia las intervenciones, no reguladas en los textos legales, tendieron a crear una imagen más digna, y la difundieron masivamente en el ámbito escolar nacional.**

### **1940-1960**

La Ley **Nacional** 12665/40 nace para organizar la Comisión Nacional de Museo, Monumentos y Lugares Históricos, destinada a identificar y declarar aquellos bienes que a su juicio detentaran un interés histórico-artístico para la Nación. Su texto establece procedimientos administrativos, y será su D.R. Nº 84.005/41 el que defina su accionar, y establezca la clasificación de los MH, como bienes históricos, histórico-artísticos, documentos históricos, muebles históricos, monumentos conmemorativos y los museos históricos, estos últimos especificados en su Art. 25: *“Los Museos Históricos son instituciones docentes y técnicas cuyo objeto es investigar, reunir, conservar, custodiar y exhibir al público, en forma adecuada, reliquias y objetos del pasado histórico, con el fin de hacer conocer mejor y más fácilmente la Historia Nacional y de acrecentar en los ciudadanos el amor a la Patria”*.

La Nación declara en esta etapa la mayor parte de la arquitectura colonial argentina de alto valor de antigüedad e historia, mientras que algunas intervenciones trataron de “dignificar” la imagen de estos edificios. Entre ellos, relacionados con la etapa de análisis en Tucumán y en Córdoba se pueden citar:

- Casa Histórica de Tucumán. MH. D. 98.076. 12-ago-41 (reconstruida)
- Casa del Obispo José E. Colombres MH. D. 98.076. 12-ago-41
- Campo de las Carreras (Batalla de Tucumán) LH. D. 98.076 1941
- Camarín de la Virgen de la Merced (templo de la Merced) MH. D. 9.059. 05-ago-57
- Templo y Colegio de la Compañía de Jesús MH D. 80.860. 24-dic-40
- Casa del Virrey Sobremonte. MH. D. 90.732. 14-may-41
- Cabildo de la Ciudad de Córdoba. MH. D. 90.732 .14-may-41

La reforma constitucional de 1949 introduce en el Capítulo III los Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura. El Art. 37 contiene los nuevos derechos especiales, entre ellos la educación y la cultura. El ítem 7 de dicho título establece: *“Las riquezas artísticas e históricas, así como el paisaje natural cualquiera que sea su propietario, forman parte del patrimonio cultural de la Nación y estarán bajo la tutela del Estado, que puede decretar las expropiaciones necesarias para su defensa y prohibir la exportación o enajenación de los tesoros artísticos. El Estado organizará un registro de la riqueza artística e histórica que asegure su custodia y atienda a su conservación.”*

Mientras que las **Provincias** no registran acción alguna, el Municipio de **Córdoba** elabora las primeras ordenanzas para regular los edificios históricos que delimitan la Plaza de Armas, y más tarde se extiende a parte del Centro Histórico: son los D. O. N° 2 221/44 y D. O. N° 2 222/44. Preservar el entorno de los monumentos de la Plaza San Martín; y la O. N° 4328/54 Centro Histórico, modificada por D.O. N° 377. Aunque se limitan a establecer alturas y retiros, demuestran un primer interés por el patrimonio construido. Son anteriores al primer Código de Edificación (D.O. N° 673/62), y el antecedente del D. O. N° 172/67 “Reglamento Municipal sobre Edificaciones en Zonas del Centro Histórico”, que ya define una zona de protección.

Creada en 1946, la UNESCO en un marco internacional de posguerra redacta en 1963 la Recomendación sobre la conservación de los bienes culturales que la ejecución de obras públicas o privadas pueda poner en peligro, porque *“los bienes culturales son producto y testimonio de las diferentes tradiciones y realizaciones espirituales de lo pasado, y constituyen así el elemento fundamental de la personalidad de los pueblos”*. La Carta de Venecia de 1964 dará paso a la creación del ICOMOS en el mismo año, y las Normas de Quito (ICOMOS, 1967). *“Cargadas de un mensaje espiritual del pasado-comienza la Carta de Venecia-, las obras monumentales de los pueblos continúan siendo en la vida presente el testimonio vivo de sus tradiciones seculares”*. Las Normas de Quito indican: *“Todo monumento nacional está implícitamente destinado a cumplir una función social. Corresponde al Estado hacer que la misma prevalezca y determinar, en los distintos casos, la medida en que dicha función social es compatible con la propiedad privada y el interés de los particulares”*, aunque el mismo texto reconoce la carencia de una política oficial por parte de las naciones latinoamericanas.

>Esta etapa marca la iniciación de la legislación argentina en la tutela de su patrimonio cultural, a nivel Nacional y Municipal, con ausencia de las Provincias. La Cultura se reconoce como un derecho constitucional en la Reforma de 1949. Casi en sintonía con las recomendaciones de UNESCO e ICOMOS, el municipio cordobés redacta las primeras ordenanzas urbanas destinadas a regular el avance del “progreso urbano”, cuando aún se carecía de una regulación urbanística y del reconocimiento de los derechos culturales.

**Mientras los organismos internacionales comienzan su accionar, la Nación Argentina inicia el proceso de reconocer oficialmente su patrimonio cultural, que en primera instancia será el que detente mayor valor histórico en relación a la construcción de la historia nacional, y para “acrecentar en los ciudadanos el amor a la Patria”. Lugares y edificios son reconocidos como el escenario donde transcurrió esa historia, ahora dignos de devoción.**

## **1970**

Sin acciones en la **Nación** y en los municipios en la década de 1970, la Provincia de **Córdoba** redacta la Ley 5543/73, de Protección de los Bienes Culturales de la Provincia. Propone categorías de bienes, pero no hace alusión a sus fines. Diez años más tarde, su D.R. N° 484/83, no suple las carencias de la ley en este aspecto.

La UNESCO pondrá a disposición de sus Estados Partes en 1972 la Convención sobre la protección del patrimonio cultural y natural, que Argentina ratificara en 1978. Por medio de ella, los Estados Partes *“reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, le incumbe primordialmente. Procurará actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos de que disponga, y llegado el caso, mediante la asistencia y la cooperación internacionales de que se pueda beneficiar, sobre todo en los aspectos financiero, artístico, científico y técnico”*.

En el mismo año UNESCO redacta la Recomendación sobre la protección en el ámbito nacional del patrimonio cultural y natural. Bajo el título de Política nacional, solicita a los Estados que formules, desarrollen y apliquen en la medida de lo posible y de conformidad con sus normas constitucionales y su legislación, una política nacional cuyo principal objetivo consista en coordinar y utilizar todas las posibilidades científicas, técnicas, culturales y de otra índole para lograr una protección, una conservación y una revalorización eficaces de su patrimonio cultural y natural. Insiste en la acción educativa y cultural, porque constituye la motivación fundamental de su protección, de su conservación y de su revalorización.

>La elaboración de textos legales en esta década es escasa, y se continúa con una estructura destinada a identificar y declarar bienes culturales, pero no a su valoración y gestión, es decir su relación con la identidad. En tanto en el marco internacional la protección de los bienes culturales se acrecienta, haciendo énfasis en la responsabilidad de cada Estado para con sus propios patrimonios.

**La Nación Argentina ingresará a la Lista del Patrimonio Mundial en 1981, pero con un sitio natural: Parque Nacional Los Glaciares. Esta década marca una pausa en el proceso de la protección de los bienes en función de la afirmación de la identidad nacional.**

#### **1980-1990**

Aunque no se cuente con un título referido al patrimonio Cultural, la Reforma Constitucional de 1990 establece en el Art. 41 que las *“autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”*. El Art. 43 introduce el derecho de toda persona de interponer acción de amparo contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución, un tratado o una ley. El Art. 143 reconoce la autonomía de las provincias y los municipios.

Tratando de actualizar internamente la legislación vigente, la CNMMLH, elabora las Disposiciones 5 y 6/91 que incorporan en los procesos de declaratoria de bienes nacionales la valoración cultural y nuevas categorías. En esta década fue declarado en la ciudad de Tucumán:

- Convento de San Francisco. MH. D 325/ 1989

Entre los derechos que enumera la Constitución de la Provincia de **Córdoba** de 1987 están los de aprender y enseñar; a la libertad intelectual, a investigar, a la creación artística y a participar de los beneficios de la cultura; y entre los deberes del ciudadano los de resguardar y proteger los intereses y el patrimonio cultural y material de la Nación, de la Provincia y de los municipios. Su Art. 65, bajo el título de Patrimonio Cultural, establece que *“El Estado Provincial es responsable de la conservación, enriquecimiento y difusión del patrimonio cultural, en especial arqueológico, histórico, artístico y paisajístico y de los bienes que lo componen, cualquiera sea su régimen jurídico y su titularidad.”* Más adelante, el Art. 186 reconoce entre las funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia municipal la de *“disponer y fomentar las políticas de apoyo y difusión de los valores culturales, regionales y nacionales, en general. Conservar y defender el patrimonio histórico y artístico”*. La provincia sancionara además en 1998 la Ley 8674 de *“Padrinazgo de Monumentos Históricos, Lugares Históricos, de Interés Provincial y Áreas Naturales y/o Culturales”*.

La reforma constitucional de la Provincia de **Tucumán** de 1990 pone en la esfera de la misma a la protección de los recursos “(...) culturales y de valores estéticos que hagan a la mejor calidad de vida” en el Art. 36. Entiende a la educación como la posibilidad de la “*formación integral de la persona humana, atendiendo su vocación por el destino trascendente; cultivando su fidelidad a la identidad de la Nación, a nuestro género cultural, a la justicia, a la libertad y al valor de la sociedad familiar*” (Art. 123). En el Art. 124 se cita finalmente al patrimonio cultural: “*Los valores históricos, arquitectónicos, arqueológicos, artísticos y documentales constituyen aporte del patrimonio cultural de la Provincia y están bajo su protección, sean del dominio público o privado. (...). La Provincia orienta su política cultural con el fin de consolidar en forma armoniosa los valores de la trascendencia, la dignidad nacional, la justicia, la moral pública y privada, la comunidad de origen y unidad de destino, la libertad y la familia. La Provincia promueve la difusión de su acervo cultural y coordina las acciones para su conocimiento público y su valoración.*”

La Municipalidad de **Córdoba** elaborará en la década del 80 un cuerpo de ordenanzas destinadas a la planificación urbana. En particular cabe citar a dos de ellas: la O. N° 8057/85 de Regulación de la ocupación del suelo y preservación de ámbitos históricos, arquitectónicos y paisajísticos dentro del Área Central de la ciudad; y su D.583 “D”/85. [Área Central y Especiales del PLANDEMET]; y la O. N° 8248/86 de “Preservación del Patrimonio Cultural y Arquitectónico Urbanístico. Ambas marcan la intención del municipio de regular desde los aspectos urbanos y culturales la protección del patrimonio arquitectónico-urbano municipal. En esa misma línea, la CARTA ORGANICA Municipal, sancionada en 1995, proclama en su preámbulo que el Municipio “resguardar y enriquecer el patrimonio histórico y cultural”, y reconoce en su Art. 27 que son funciones del municipio el “*proyectar, concertar y ejecutar acciones de renovación y preservación de áreas y componentes del patrimonio histórico, urbano, arquitectónico arqueológico y paisajístico de la Ciudad. Reconocer su carácter de patrimonio colectivo de la comunidad.*”

La Carta Orgánica de Córdoba incorpora un título sobre Identidad Cultural. El Art. 30 establece que se “*reconoce la identidad cultural de la Ciudad de Córdoba y valora las diferentes vertientes que la componen. Estimula sus manifestaciones populares distintivas y características, en integración con las identidades provincial, nacional y latinoamericana.* En el Art. 31 habla de cultura y patrimonio: “*el Municipio contribuye al desarrollo cultural de la Ciudad, preserva y difunde el patrimonio cultural y natural (...)*”.

La Municipalidad de San Miguel de **Tucumán** no posee aun Carta Orgánica y se rige por la Ley N° 5.529/83. Orgánica de Municipios. Este municipio redacta en la década del 90 las primeras ordenanzas de protección: la O. N° 1773/91 y su D.R. N° 676/SPP/94, de Preservación de bienes de Interés Municipal y Componentes del Patrimonio Arquitectónico y Urbanístico. La norma legal es resultado de la “*necesidad de preservar aquellos bienes de valor arquitectónico y patrimonial dentro del Municipio de San Miguel de Tucumán, muchos de los cuales fueron demolidos en los últimos años por la falta de legislación de protección, con la consecuente pérdida de identidad e historia urbana de la Ciudad*”. Esta ordenanza se estructura en forma similar a la O. N° 8248/86 de la Municipalidad de Córdoba, pero especifica las características del convenio a firmar en caso de bienes privados, para asegurar la protección. También se registran declaraciones de conjuntos específicos como: El Bajo Ordenanza N° 1937/92; Cementerio del Norte Decreto 782/SPP/94; Cementerio del Oeste Decreto N° 783/SPP/94; Mercado de Abasto Ordenanza N° 2644/97.

En el ámbito internacional, los textos elaborados por ICOMOS-UNESCO comenzaron a enfocar temas específicos, como la Carta de Washington. Carta internacional para la conservación ciudades históricas y áreas urbanas históricas (ICOMOS, 1987), tomada frecuentemente como referencia para la redacción de ordenanzas urbanas en relación a la protección del patrimonio arquitectónico.

>En esta década las reformas constitucionales incorporaron el derecho a la cultura y comenzaron a incluir en sus textos referencias a la protección del patrimonio cultural. Junto a la cultura y en relación con la identidad el patrimonio cultural va ocupando lentamente un lugar entre los deberes y derechos del ciudadano y de las autoridades nacionales, provinciales y municipales. Las ordenanzas urbanas ya abordan en forma integral la problemática del patrimonio cultural, y si bien los textos constituyen excelentes normas de referencias, su aplicación corrió una suerte menos favorable.

**Son las Constituciones Provinciales y las Cartas Orgánicas Municipales las que más se van a acercar a establecer una relación entre los bienes culturales y la construcción de la identidad nacional y local, marco en el cual la tutela del patrimonio cultural adquiere su verdadera dimensión: colectiva, diversa, popular, provincial, nacional y latinoamericana.**

## **2000-2010**

Nuevos instrumentos se incorporaron a la gestión **nacional** en las últimas décadas. En el I Plan Estratégico Territorial-1816-2016, Argentina del Bicentenario, la evolución histórica del desarrollo territorial es la referencia para la elaboración de los nuevos modelos territoriales, donde el patrimonio cultural no se utiliza como patrón de diseño.

Modificando el texto de la Ley 12665, la Ley 27.103/2015 renueva la Comisión Nacional de Monumentos, de Lugares y de Bienes Históricos, incorporando nuevas categorías de bienes culturales y estableciendo la necesidad de sus respectivas áreas de amortiguamiento. Las declaratorias ya se extienden sobre bienes culturales de valores diversos y de todas las épocas de la historia argentina, superando los 1000 sitios en la lista nacional. El Casco Urbano original de la ciudad de San Miguel de Tucumán queda declarado como “Ciudad Histórica”, por Ley 25.275/00, todavía en el marco de la Ley 12665/40.

La Reforma de la Constitución de la Provincia de **Córdoba** de 2001 no significó cambios en lo referido al patrimonio cultural. La de la Provincia de Tucumán en el 2006 modifica el número del articulado para los citados anteriormente, pasando a Arts. 41 y 144 (educación) respectivamente, y concede al Municipio las funciones, atribuciones y finalidades para conservar y defender el patrimonio histórico, arquitectónico y artístico. Esta Reforma incorpora finalmente en el Art.145., las disposiciones referentes al Patrimonio Cultural: *“El Estado provincial es responsable de la conservación, enriquecimiento y difusión de su patrimonio cultural, arqueológico, histórico, artístico, arquitectónico, documental, lingüístico, folclórico y paisajístico, cualquiera sea su régimen jurídico y su titularidad. Promueve la pluralidad cultural, estimulando la participación de los habitantes y el acceso a la cultura y a la creatividad, y protege las prácticas y productos culturales que afiancen las identidades en el ámbito de la Provincia, respetando la interculturalidad bajo el principio de igualdad y promoviendo la ciudadanía cultural y las diferentes tradiciones. Garantiza la libre expresión artística, personal o colectiva, respetuosa de los valores democráticos y prohíbe toda censura; crea y preserva espacios culturales, impulsa la formación artística y artesanal, protege y difunde las manifestaciones de la cultura popular. A estos fines se creará por ley un ente cultural.”*

En estas últimas décadas la Provincia de **Tucumán** sanciona la Ley Nº 7.500 Sistema de Protección del Patrimonio Cultural y de los Bienes Arquitectónicos, con el objeto de *“proteger, preservar, valorizar, recuperar, acrecentar, investigar, promover y difundir dicho patrimonio”*. La ley establece las categorías y los alcances de la protección jurídica del patrimonio cultural, incluyendo conceptos actualizados. Especifica la autoridad de aplicación y el proceso administrativo para las declaratorias, creando el registro y el fondo para la protección del patrimonio cultural, estableciendo penalidades e incentivos.

En forma conjunta, la Ley N° 6.253. Normas Generales y Metodología de Aplicación para la Defensa, Conservación y Mejoramiento del Ambiente, aborda la conservación de los bienes naturales y culturales, para alcanzar *“el racional funcionamiento de los ecosistemas humanos (urbano y agropecuario) y natural, mediante una regulación dinámica del ambiente armonizando las interrelaciones de Naturaleza-Desarrollo-Cultura, en todo el territorio de la Provincia de Tucumán.”* Su Capítulo VI está referido al Patrimonio Histórico y Cultural, cuyo único artículo dispone: *“Queda sujeto a las disposiciones de la presente Ley, y la reglamentación de Evaluación de Impacto Ambiental, toda obra u acción que tuviere incidencia negativa sobre la calidad del paisaje o la preservación del Patrimonio Histórico o Cultural. Declárase especialmente protegido y de interés provincial el hábitat y Patrimonio Histórico-Cultural de los Indígenas”*

La Municipalidad de **Córdoba** procederá a actualizar las ordenanzas anteriores, y a crear otras que vinculan los aspectos culturales y urbanos de la protección del patrimonio cultural:

- O. N° 10207/00. Modernización Municipal
- O. N° 10626/03. Preservación del Patrimonio Cultural y Arquitectónico Urbanístico [Modifica O. N° 8248/86]
- O. N° 11 190/06. Protección del patrimonio arquitectónico urbanístico y de áreas de valor cultural de la ciudad de Córdoba
- Ord. N° 11 202/07. Acciones de protección del patrimonio construido

Estas últimas ordenanzas incorporar los catálogos de los bienes protegidos, las áreas especiales que algunos de ellos conforman, establece criterios para la aplicación de los niveles de protección e intervención en los inmuebles catalogados (1914 bienes), según las Categorías de valoración edilicia. Entre los incentivos que la ordenanza ofrece se encuentran los Certificado de Edificabilidad Potencial Transferible, destinados a compensar la restricción de edificabilidad que impone la preservación de bien patrimonial.

En cuanto a la planificación integral de la Ciudad, el municipio ha abordado repetidas veces en Planes de Ordenamiento Territorial o de Desarrollo Local –como el Plan Director Córdoba 2020, actualmente en desarrollo-, donde el patrimonio suele ocupar algún capítulo.

En continuidad con las ordenanzas existentes, la Municipalidad de **Tucumán** desarrolla en estas décadas el *“inventario de aquellos edificios y/o sectores urbanos que por sus características representen valores arquitectónicos, urbanos, históricos y culturales indiscutibles para la sociedad”*. Este “Inventario de Sitios y Edificios de Valor Patrimonial” (más de 200 bienes), es creado por D. N° 582/SPDUA/00. Por O. N° 4206/09 se protege la Casa Ernesto Dumit, y, finalmente por O. N° 4332/10 se crea el “Paseo Histórico Cultural y Turístico, del Barrio Sur de San Miguel de Tucumán”. La O. N° 2.882/00. Declara a la ciudad de San Miguel como Ciudad Histórica, en función de la ejecución de programas de desarrollo cultural y turístico. El Código de Planeamiento Urbano, O. 2.648/98 (texto ordenado a mayo de 2015), incluye disposiciones para los Edificios Especiales de valor Arquitectónico Urbanístico y Patrimonial.

>Los instrumentos de planificación a escala territorial no utilizan aun al patrimonio cultural como una variable de desarrollo, mientras que a escala local se especializan cada vez más las regulaciones que tienden a conservar –ahora si-, los bienes culturales como referencia de identidad. Cierto es que la mayoría de las veces se actúa ante la pérdida inminente de un bien cultural o se trata de subsanar su pérdida. Los inventarios y áreas especiales contienen un porcentaje exiguo de aquellos edificios y lugares que podrían respaldar hoy la idea de identidad.

**En este marco, y finalmente, es el Municipio –como el antiguo Cabildo-, el responsable de la vida y la identidad del ciudadano. Es el que ahora regula y protege desde lo urbano y lo cultural el patrimonio construido para tratar de salvaguardar los valores indiscutibles de la sociedad en un mundo globalizado. Los municipios poseen atribuciones y herramientas legales que les permiten**

**cumplir este mandato constitucional, aunque no siempre su sistema administrativo alcance a dimensionar lo que esta contribución puede significar en el proceso continuo de construir la identidad del Estado Nación, que ha alcanzado sus doscientos años de vida.**

### **Conclusión**

Este viaje, que pretende, brevemente, contar por qué somos lo que somos hoy, intenta además, dejar el contundente mensaje, que la norma como resultado de la vida democrática, enraiza, los valores más profundos de una sociedad. Aquellas, impuestas, a golpe del desmanejo, nunca alcanzan solidez para sobrevivir. Es la sociedad la que decanta, y le dice a sus representantes lo que necesita.

Ningún bien, puede ser preservado si no hay una sociedad atenta y convencida de su valor, particularmente simbólico como representante de la identidad de un pueblo. Adquiere así extrema solvencia el preclaro Art. 5 de la Constitución Nacional que enaltece el régimen municipal. Recordemos además que el Código Civil y Comercial de la Nación, de reciente sanción, pone en los municipios responsabilidad que se vinculan con el ordenamiento urbano, el paisaje y la vida en la ciudad. El desafío del siglo XXI será estar a la altura para no perder lo que tenemos como seña de identidad cultural.

### **Bibliografía**

- Bertrand, Michel-Jean, *"La ciudad cotidiana"*. Madrid. Colección Nuevo Urbanismo, Instituto de Estudios de Administración Local. 1981. pág. 9
- Díaz Ricci, Sergio. *"Breve Historia Constitucional de Tucuman"*. (con la reciente reforma constitucional del 2006), en Revista EL DERECHO, Suplemento Der. Constitucional. 2006, Nº 11.614, Año XLIV, pp. 13-20.
- Gelli, María Angélica. *"Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada"*. 3ra. Edición. Buenos Aires. La Ley. 2005, pág.18.
- Mooney Alfredo. *"Introducción al Derecho Constitucional"*. Córdoba, 1991, pág. 460.
- Muñoz, Luis. *"Comentarios de las constituciones políticas de Iberoamérica "*. México DF. Editorial Jurídicos Herreros. 1959.
- Parejo Alfonso, Luciano. *"Derecho Urbanístico - Instituciones Básicas"*. Mendoza. Ediciones CA. Argentina. 1986. pág. 6.
- Parés, Susana. Ponencia en el Seminario Iberoamericano *"Ciudad -Río. Problemática jurídico-económica."* Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía- Instituto de Historia y Preservación del Patrimonio UCC- Córdoba. 2004.
- Posada, Adolfo. *"Tratado de Derecho Político."* Madrid. Editorial Jorro. 1908. Tomo I, pág. 129.
- Rodríguez Prats, Juan José. *"Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano"*. México. UNAM. 2006. pág. 315.
- Romero, César Enrique. *"Derecho Constitucional"*. Tomo I. Buenos Aires. Víctor P. de Zavalía Editor. 1975. pág. 44.

**\*Susana Pares.** Doctora en Derecho. F. Derecho. UNC. Profesora Adjunta Derecho Administrativo y Procesal Administrativo. UNC. Miembro de ICOMOS Argentina

**\*\*María Rebeca Medina.** Arquitecta. FAUDI UNC 1991. Docente Adjunta, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño. Universidad Nacional de Córdoba. Maestría en Rehabilitación del Patrimonio Edificado, CICOP. Maestría en Gestión del Patrimonio y Desarrollo Territorial, UMSS-PRAHC. Miembro de ICOMOS Argentina y CICOP Argentina. Asesora Honoraria CNMlyBH.