

**Normas de presupuestos mínimos de protección del patrimonio cultural en argentina: ¿Posibles y vigentes**

*Minimum standards of protection of cultural heritage in Argentina: Possible and applicable?*

**Norma Elizabeth Levrاند**

Abogada – Becaria Doctoral de CONICET

**Resumen**

El establecimiento de normas de presupuestos mínimos de protección fue constitucionalizado en Argentina en 1994 en lo que se refiere al ambiente y al patrimonio cultural. Sin embargo, existen discordancias respecto de la posibilidad de su aplicación sobre este último, así como con respecto al alcance de una eventual norma de estas características. El presente trabajo pretende fundamentar la aplicación de estas leyes en el ámbito del patrimonio cultural en Argentina. Para ello, aborda el contenido y naturaleza jurídica de estas normas y su funcionamiento en un Estado federal para posteriormente rastrear algunos instrumentos jurídicos de protección mínimos vigentes, los cuales pueden considerarse normas germinales.

**Palabras clave:** Patrimonio cultural. Normas de presupuestos mínimos. Reparto de competencias.

**Abstract**

The setting of minimum protection standards regarding the environment and cultural heritage was constitutionalized in Argentina in 1994. However, there are disagreements about their application to cultural heritage as well as concerning the scope of a possible regulation of this type. This paper aims to support the implementation of these standards in the field of cultural heritage in Argentina. For this purpose, the paper not only analyses the content and legal nature of these rules and their implementation in a federal state, but also traces some current minimum legal protection instruments which might be considered germinal standards.

**Keywords:** Cultural heritage. Minimum standards rules. Allocation of competences.



### **Norma Elizabeth Levrand**

Abogada, Especialista en Derecho Laboral, Doctoranda en Derecho, Becaria de CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas\_Argentina).

Docente de la Especialización en Derecho Ambiental y Tutela del Patrimonio Cultural de la Universidad Nacional del Litoral (Argentina). Docente de cursos de extensión y cursos de posgrado sobre la temática del patrimonio cultural en la Universidad Nacional del Litoral y Universidad Nacional de Rosario (Argentina).

Integrante de proyectos de investigación CAI+D desde 2003, actualmente “Códex Humano: Normas, tecnologías y programas para el gobierno de lo vivo” dirigido por Victoria Haidar.

Correo electrónico: [nlevrand@fcjs.unl.edu.ar](mailto:nlevrand@fcjs.unl.edu.ar)

## 1.- La constitucionalización del patrimonio cultural en Argentina

La tutela jurídica del patrimonio cultural en Argentina tiene su origen en el momento mismo de la consolidación del Estado-Nación<sup>1</sup>. No obstante, a pesar de algunos intentos para que la misma forme parte del texto constitucional<sup>2</sup>, esto se ha conseguido muy recientemente, a partir de la reforma de la Carta Magna en 1994. En la misma se incluyó la protección al patrimonio cultural junto a la tutela ambiental en la cláusula del artículo 41, dentro de la sección de nuevos Derechos y Garantías<sup>3</sup>. Esta mención conjunta del patrimonio cultural y del ambiente fue debatida en el seno de la Convención Constituyente, generando algunas opiniones encontradas. No obstante, ambas tutelas fueron aprobadas conjuntamente, como un deber de las autoridades pero también de los ciudadanos.

La perspectiva holística del ambiente, integrado tanto por un componente natural como cultural no fue la razón decisiva para incluir la protección del patrimonio cultural en la cláusula constitucional. Del debate convencional puede extraerse más bien una opinión contraria: ambas esferas, la natural y la cultural, configuran órdenes de protección igualmente relevantes, y así los ha incorporado el derecho interno a partir de la ratificación de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural<sup>4</sup> (Debate, 1994).

El artículo sancionado prevé, en cuatro párrafos, la tutela del ambiente y del patrimonio cultural. El primer párrafo alude al derecho y deber a un ambiente sano, incorporando la noción de desarrollo sustentable. El segundo párrafo establece el deber de las autoridades de proveer a la protección de este derecho. En este párrafo se hace expresa alusión al patrimonio cultural y natural, como así también a la diversidad biológica, la información y educación ambientales. Si bien la interpretación mayoritaria (Esafn, 2008) entiende que la referencia a “autoridades” incluye a los tres niveles estatales existentes en Argentina<sup>5</sup>, ello exige un análisis riguroso del sistema federal de competencias que rige en este país.

<sup>1</sup> Argentina se independizó de España en 1816 y sancionó su Constitución Nacional en 1853, considerándose relevante la fecha de 1860, en que se adhirió la provincia de Buenos Aires.

<sup>2</sup> En la reforma constitucional de 1949, caracterizada por la inclusión de derechos sociales, el ejercicio del derecho de propiedad en función social y la intervención del Estado en el proceso productivo se incluyó un artículo referente al patrimonio cultural (Art. 37 IV inc. 7). Esta reforma fue derogada luego del golpe de Estado del 16 de septiembre de 1955 por el presidente de facto Pedro Aramburu, devolviendo vigencia al texto constitucional histórico.

<sup>3</sup> Artículo 41: “*Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.*

*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 complementirlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.*

*Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.*

<sup>4</sup> Convención aprobada en París en 1972 y ratificada por Argentina mediante la Ley 21.836 de 1978.

<sup>5</sup> El Estado Argentino está organizado en tres niveles: Nación, Provincias y Municipios. La distribución de competencias realizada por la Constitución Nacional estipula que las Provincias son preexistentes a la Nación y ejercen todos los poderes no delegados expresamente al gobierno federal. Por su parte, los

Efectivamente, conforme al mismo, las provincias conservan para sí todo el poder no delegado expresamente en la Nación (art. 121 Constitución Nacional -en adelante CN-). De este principio se derivan, a su vez, diversas normas específicas, como aquella que establece que los recursos naturales pertenecen a las provincias (art. 124 CN), la que deslinda en la Nación el poder de dictar los códigos civil, comercial, penal, de minería y del trabajo y seguridad social (art. 75 inc. 12 CN), y la que establece como una facultad del Congreso Nacional dictar leyes que “*protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor, el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales*” (art. 75 inc. 19 CN). Esta última previsión aporta, como veremos, un grado de complejidad a la división competencial en materia de patrimonio cultural.

El tercer párrafo del artículo analizado introduce un género de normas que era inexistente hasta ese momento en Argentina: las leyes de presupuestos mínimos de protección. Las mismas deslindan las competencias en esta materia, acordando al poder central la facultad de dictar normas mínimas y a las provincias la competencia para complementarlas.

Hasta 1994 el derecho federal estaba compuesto por normas de derecho común que emanan del Congreso Nacional y son aplicadas por las provincias; leyes federales que se ocupan de las funciones del gobierno nacional (establecidas en el artículo 75 CN); leyes orgánicas de organismos nacionales y otras normas administrativas de tal jerarquía. La reforma constitucional incluyó una nueva forma de reparto de competencias, complementaria, en la cual la Nación sanciona las bases (por ejemplo respecto de la educación o el ambiente) y las provincias complementan, maximizándola, esta regulación. Por esta función, esta división de competencias se ha denominado competencia provincial maximizadora (Esaín, 2008).

La fuente en la que se basó esta norma es el artículo 149.1.23 de la Constitución Española de 1978, que reserva al Estado la competencia exclusiva de dictar “*la legislación básica sobre protección del medio ambiente*” atribuyendo a las Comunidades Autónomas la competencia para dictar normas “adicionales” de protección. La incorporación de esta cláusula proveniente de una categoría singular de Estado (Estado de las Autonomías) a la Constitución Argentina, que se configura como Estado federal no fue del todo feliz. Desde su sanción se alzaron voces discordantes tanto respecto a la incidencia de la misma en el reparto de competencias, como referidas a su aplicación al patrimonio cultural, teniendo en cuenta que el artículo se refería originaria y expresamente a la tutela ambiental.

La polémica acerca del alcance de las competencias de nación y provincias respecto a la protección del patrimonio cultural se inicia con la inclusión de este derecho-deber en el artículo analizado. Teniendo en cuenta que el debate en el seno de la Convención Constituyente era libre<sup>6</sup>, esta alternativa posibilitó la inclusión del patrimonio cultural

---

Municipios son autónomos, y tienen libertad para establecer sus propias formas de gobierno por medio de la redacción de cartas orgánicas municipales de acuerdo a los alcances determinados por cada Provincia.

<sup>6</sup> La ley que declaró la necesidad de reforma (Ley 24.309), estableció un núcleo de coincidencias básicas, programa de artículos que iban a ser reformados y el sentido que iba a tener esa reforma. Al mismo tiempo, autorizó a la Convención a incluir nuevos artículos en la Constitución, mediante debate en su

que, al no estar previsto en la ley de reforma como temática de discusión, debía adicionarse a algunos de los temas establecidos en dicha ley.

Algunos autores han debatido acerca de la operatividad del tercer párrafo respecto del patrimonio cultural, fundando la posibilidad de sanción de normas de presupuestos mínimos culturales en una delegación de las provincias al respecto (Navas, 2009) o en la aparente “*consideración amplia de 'ambiente' habilitada por la Constitución Nacional*” (Tardelli, 2011). Estos estudios aislados no han profundizado en los contenidos de una ley de presupuestos mínimos del patrimonio cultural, limitándose a fundamentar la posibilidad de vigencia de la misma.

En este punto, el abordaje de la división de competencias antes y después de la reforma constitucional es imprescindible para dar cuenta de la complejidad de la misma en esta materia.

Con anterioridad a la reforma, la Nación había dictado normas de tutela del patrimonio cultural, fundadas en la competencia atribuida por la denominada “cláusula de progreso” que establece como facultad del Congreso Nacional “*proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración...*” (actual art. 75 inc. 18 CN). De esta manera la regulación de la tutela del patrimonio cultural se había realizado fundamentalmente desde la administración central, aunque respetando las jurisdicciones locales. En lo que concerniera a esta órbita, regían las normas nacionales.

En consecuencia, existía una competencia concurrente de la Nación y las provincias respecto de la tutela del patrimonio cultural. Cada una en su ámbito de actuación, en principio, tenía competencia para legislar a fin de preservar este patrimonio. Esta competencia también aludía a un federalismo de concertación, dado que ambos órdenes reglan en ámbitos territoriales y personales diferentes pero se pueden entrecruzar (conurrencia típica). La sanción de la reforma constitucional introduce una nueva especie de concurrencia, dado que si la Nación dicta leyes de presupuestos mínimos de tutela, las provincias tienen el deber de adecuar sus legislaciones a los mismos (conurrencia complementadora maximizante).

Así, actualmente en el caso de los bienes culturales que conforman la identidad y pluralidad cultural de Argentina y forman parte del patrimonio artístico, estamos ante una competencia exclusiva del Congreso Nacional. De la misma manera, aquellos bienes que sean símbolo de la identidad local, podrán ser protegidos por normas locales.

La complejidad del deslinde de competencias en el ámbito del patrimonio cultural, y la particularidad de las regulaciones del mismo, han condicionado hasta el presente la sanción de leyes de presupuestos mínimos de protección en esta materia. No obstante, es posible individualizar algunas normas, insertas en leyes de protección generales, dictadas al amparo de la cláusula del artículo 75 inc. 19 CN, que siendo emanadas de la autoridad central, contienen lineamientos mínimos de protección que deben ser aplicados por las provincias.

El presente trabajo constituye un esfuerzo por fundamentar la posibilidad de existencia de leyes de presupuestos mínimos de protección en el ámbito del patrimonio cultural en

---

seno era libre. Entre estos últimos temas estuvo la inclusión del derecho a un medio ambiente sano (art. 3°, inc. K ley 24.309), que fue tratado por la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías.

Argentina. La particularidad de la traducción de los presupuestos mínimos en la Constitución justifica profundizar sobre esta legislación específica, pudiendo las conclusiones ser extrapoladas a otras legislaciones nacionales. Para ello, el primer apartado considera el contenido y naturaleza jurídica de las leyes de presupuestos mínimos para centrarse en la posibilidad de sanción de las mismas en el ámbito de protección del patrimonio cultural. El segundo apartado rastrea algunos instrumentos jurídicos de protección mínimos establecidos en leyes actualmente vigentes en Argentina, las cuales pueden considerarse normas germinales de Leyes de Presupuestos Mínimos en materia cultural. Consideramos que este primer paso, consistente en identificar, en la legislación vigente herramientas que puedan funcionar como presupuestos mínimos de protección, configura un aporte para el desarrollo efectivo de una regulación mínima de protección a nivel nacional.

## 2.- Consideración acerca del contenido y naturaleza jurídica de las Leyes de Presupuestos Mínimos

Al poco tiempo de entrada en vigencia la reforma constitucional, la doctrina planteó la problemática del reparto de competencias en materia ambiental y la situación incierta de la misma (Tawil; 1995). Como se adelantó en la introducción, la inclusión de leyes de presupuestos mínimos, así como de otras cláusulas en las cuales se deslinda la competencia legislativa a partir de una concertación entre el poder central y los poderes locales, ha modificado el funcionamiento del federalismo en Argentina. La doctrina discrepa respecto a quién poseía la competencia originaria para dictar estas leyes antes de la reforma. Para autores como Quiroga Lavié (1996) se trataba de una competencia concurrente, mientras que para otros autores como Sabsay (1997) esta facultad fue delegada a la Nación por las provincias. En esta última interpretación puede presumirse el origen de la posición amplia respecto del contenido de las leyes de presupuestos mínimos de protección que expondremos a continuación.

6

### 2.1 Acerca del concepto y contenido de las Leyes de Presupuestos Mínimos

A partir de la entrada en vigor de la Ley General del Ambiente (Ley 25.675/2002, LGA en adelante), se enfocó la problemática no ya desde la supuesta “delegación” que hicieran las provincias (y por ende desde la concurrencia competencial), sino desde el concepto de “presupuesto mínimo”. Ello es así por cuanto las opiniones doctrinarias previas a la sanción de la LGA eran casi unánimes en la definición de “presupuesto mínimo” como un “piso” o “límite mínimo” de protección.

La redacción del art. 6° de la LGA planteó dudas acerca del concepto aludido, al mencionar una “tutela ambiental uniforme”<sup>7</sup>. Esta diferencia en la utilización de los adjetivos “mínimo” y “uniforme” propició un serio debate doctrinario. Por una parte, autores como José Esaín interpretan que la LGA se refiere a normas sustantivas, de

---

<sup>7</sup> Ley 25.675, artículo 6: “Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”.



fondo, porque son derecho común (Esaín, 2008). En este caso, no habría una contradicción entre el texto de la LGA y el de la Constitución, ya que las normas que contengan los presupuestos mínimos serían normas de derecho común, generadas federalmente, mediante la complementación maximizadora establecida por la Carta Magna. Sería, según el autor citado, la primera vez que las provincias complementen normas sustantivas.

No obstante, no existe acuerdo en doctrina sobre esta posición (Juliá, 2005). Una *postura restrictiva* limita el concepto a un piso o umbral fijado por valores semejantes a estándares (Bec y Franco, 2010). Una *posición intermedia* incluye en el concepto anterior algunos principios e instrumentos de gestión como así también objetivos políticos. Finalmente, la *orientación amplia* (a la que ya aludimos) interpretó que la cláusula constitucional configuraba una delegación de las provincias hacia la nación. Esta última posición es minoritaria en su versión extrema y ha sido calificada de inconstitucional al implicar una concepción de federalismo que prácticamente le quita contenido a los arts. 124 y concordantes de la Constitución Nacional (Sierra y Posse, 2004).

Las tres posturas aludidas permiten fundamentar la existencia de presupuestos mínimos en materia de patrimonio cultural. En la postura restrictiva, la asimilación de los presupuestos mínimos a estándares permite asociar éstos al desarrollo de las ciencias exactas, biológicas y naturales, con lo cual estas normas se limitarían a prever mínimos de protección para el patrimonio tangible<sup>8</sup>. La postura intermedia permite incluir principios e instrumentos de gestión que posibilitan la tutela tanto del patrimonio tangible como intangible, y por ello consideramos que esta interpretación debe prevalecer al momento de fundamentar la posibilidad de sanción de normas de este tipo en Argentina. La interpretación de los presupuestos mínimos como delegación competencial de las provincias a la nación es coherente con el esquema de federalismo de concertación con concurrencia típica vigente antes de la reforma constitucional. Conforme a ésta, las provincias tenían la facultad de regular en materia de patrimonio cultural dejando a la nación únicamente lo referente al “progreso de la ilustración”. A partir de 1994, este esquema se modifica, como analizamos arriba, ganando mayor competencia la nación en este ámbito, fundamentalmente a partir de la inclusión del inciso 19 del artículo 75 CN y de la sanción de los presupuestos mínimos.

## 2.2 Acerca de la naturaleza jurídica de las Leyes de Presupuestos Mínimos de protección del patrimonio cultural

Las leyes de presupuestos mínimos de protección deben ser consideradas como integrantes del orden público colectivo. Este último entendido como una etapa en la evolución del orden público y por ende de la dicotomía público/privado que permite superarla, teniendo en miras bienes colectivos que no pertenecen a una ni a otra categoría. La inserción de bienes colectivos configurados como derechos fundamentales en la Constitución produce una transformación del régimen jurídico de los bienes existentes (propiedad privada, libertad para contratar, etc.) reconfigurando los mismos en función de la protección de tales bienes colectivos. De esta manera, los límites originados históricamente en el orden público nacido al amparo de diversos conjuntos regulatorios (económico, de protección, de dirección, etc.) reconocen un nuevo germen:

<sup>8</sup> Como sería el caso de estándares de humedad, temperatura e iluminación para obras de arte, o relacionados con materiales y técnicas de protección del patrimonio inmueble.

la protección de bienes colectivos (Sozzo, 2007). Con la particularidad de que en este caso, este reconocimiento y protección afecta la totalidad del ordenamiento jurídico, y principalmente a la idea de libertad que había sido construida desde la modernidad.

Ya sea a partir de una interpretación integral del ambiente o de una visión sistemática, los presupuestos mínimos se verifican como aplicables al patrimonio cultural. En la primera de ellas el ambiente se configura a partir de la naturaleza y de las modificaciones que el hombre ha hecho a la misma, considerando el entorno (natural y cultural) (Castillo Ruiz, 2007) como una integralidad. Si bien algunos vestigios de esta interpretación pueden hallarse en el debate de la Convención Constituyente, este argumento sería endeble ante la posición ius filosófica del legislador o el juez al momento de fallar.

Esta posición también puede ser fundamentada a partir de concebir el derecho como sistema funcional. Así concebido, la complejidad de este sistema se produce a partir de la especialización y diferenciación, integrando nuevas problemáticas (como la tutela de los bienes colectivos) a partir de la codificación. Codificación que se realiza, en gran parte, a través de programas ya elaborados por el sistema, pero también creando nuevos programas que permitan la inclusión de una problemática que antes no se había abordado (Grün, 2006).

De esta manera, el sistema adquiere complejidad e introduce sub-sistemas (como la tutela de bienes colectivos) que difieren entre sí por el modo de valorar el código del sistema (justo/injusto). Consideramos que la tutela del patrimonio cultural forma parte del sub-sistema de protección de bienes colectivos atendiendo a la noción de sistema autopoietico (Teubner, 2000). En el mismo, las normas se autoconstituyen con referencia a otros elementos del sistema. De acuerdo a ello, la esencia del sub-sistema de protección de bienes colectivos se verifica por sus relaciones con el entorno (elementos del sistema). Estas relaciones (interfaces) en algunos casos son específicas y lo caracterizan con un nivel especial de influencia que le genera cambios.

Recapitulando algunos conceptos, la tutela del patrimonio cultural forma parte del sistema del derecho, a pesar de tener diferencias substanciales en la concepción de nociones elementales del mismo (como se dijo, se modifican las concepciones de propiedad, libertad para contratar, orden público, entre otras). Al mismo tiempo, perteneciendo al sub-sistema de bienes colectivos, se alimenta de nociones generadas en otros sub-sistemas (tales como los derechos reales, el derecho contractual o el derecho administrativo).

Bajo estas consideraciones, y entendiendo la tutela del patrimonio cultural como parte de un sub-sistema de protección de bienes colectivos (que también incluye al ambiente), es posible fundamentar la aplicación de las leyes de presupuestos mínimos de protección a todos los elementos de este sub-sistema. Entendidas como una particular regla de decisión que traduce la noción de reparto de competencias federales al interior del sub-sistema, las leyes de presupuestos mínimos de protección se manifiestan como una especificidad inherente a la regulación de bienes colectivos.

Otra argumentación, tal vez más apegada al texto constitucional, nos lleva a idéntica conclusión. La ubicación del deber legislativo de sancionar leyes de presupuestos mínimos se encuentra, como dijimos, en el tercer párrafo del artículo en cuestión. En el



párrafo segundo se menciona el deber de proteger al patrimonio cultural y natural, por lo que una interpretación dogmática de la norma deriva en la vigencia de las normas de presupuestos mínimos tanto para el patrimonio cultural como para el patrimonio natural (ambiente en sentido estricto).

### **3.- Las leyes de Presupuestos Mínimos en materia de patrimonio cultural en Argentina**

La legislación Argentina de tutela del patrimonio cultural muestra un desfase respecto de la legislación ambiental, pues a pesar de ser esta última más reciente, su desarrollo ha sido mayor. Mientras que hay una serie de normas de presupuestos mínimos sancionadas para la protección del ambiente, esta tarea está aún hoy por hacerse en el caso del patrimonio cultural.

No obstante, consideramos que existen versiones germinales en la legislación de protección de bienes culturales particulares. Esto nos transporta a la discusión doctrinaria sobre la nomenclatura de este tipo de leyes. Conforme una postura restringida, las leyes de presupuestos mínimos deben nombrarse de esta manera (Cafferatta, 2003), dada la relevancia de las mismas por su contenido y por constituir parte del orden público. Otro sector de la doctrina considera que las normas de presupuestos mínimos pueden estar contenidas en leyes que además posean normas de otra naturaleza (Esaín, 2008). Haciéndonos eco de esta última postura, entendemos que es posible rastrear normas que pueden ser consideradas presupuestos mínimos de protección del patrimonio cultural en la legislación vigente en Argentina, en las cuales vamos a detenernos en este apartado. Este rastreo se ha realizado en base a la regulación actualmente vigente del patrimonio cultural, en la cual no se han sancionado leyes denominadas de presupuestos mínimos de protección.

Se presentarán cada uno de los instrumentos o principios que podrían ser considerados en una futura legislación de presupuestos mínimos culturales, analizando en el caso en que están regulados si esta regulación puede ser considerada de tal carácter.

#### **3.1 Inventario o Registro de bienes culturales**

Históricamente, la herramienta jurídico-administrativa de protección por excelencia de los bienes culturales ha sido el inventario. La misma se encuentra establecida como una obligación de los Estados en diversos Convenios Internacionales ratificados por Argentina<sup>9</sup>. En el régimen interno, la Ley 25.197 crea el Régimen del Registro del Patrimonio Cultural, centralizando el ordenamiento de datos de los bienes culturales de la Nación. Establece, además de las definiciones de “bienes culturales” y “bienes culturales histórico-artísticos”, la centralización del ordenamiento de datos de los bienes

---

<sup>9</sup> Entre ellos pueden mencionarse la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado (La Haya 1954, Art. 8.6); Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales (París, 1970, Art. 5 inc. b); Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (París, 1972, Art. 3); Convención sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas (Washington 1976, Art. 8 inc. c); Convención del UNIDROIT sobre Objetos Culturales Robados o Exportados Ilegalmente (Roma 1995, Art. 4 inc. 4) y Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (París, 2003, Art. 12).

culturales de la Nación designando como autoridad de aplicación la Secretaría de Cultura de la Nación. A la misma le corresponde, entre otras, la facultad de “coordinar con los gobiernos provinciales y con el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la implementación de una red de registros comunes” (Art. 4, inc. 5).

Esta ley establece un registro sólo de bienes culturales de propiedad del Estado Nacional, invitando a las provincias a adherirse al régimen de la misma (art. 12) estableciendo en sus jurisdicciones un registro de bienes culturales provinciales y/o municipales. Esta disposición deja fuera de la categoría “ley de presupuesto mínimo” a esta ley, puesto que, conforme la doctrina *“las provincias no tienen la potestad de ‘no adherir’ a ellas”* (Bec y Franco, 2010:171). Se configura entonces como “ley de adhesión”. Por otra parte, de la interpretación de la ley en su conjunto no implica que las provincias tengan el deber de establecer estos Registros de Bienes Culturales en sus jurisdicciones como un presupuesto para la protección de los bienes. Y ello porque, en principio, la ley se refiere a la centralización de datos de bienes propiedad del Estado Nacional (y no de todos los bienes culturales, o de los bienes culturales de los Estados Nacional, Provinciales y Municipales).

La Ley de Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico (Ley 25.743, promulgada el 25 de junio de 2003) establece una regulación integral de los bienes mencionados, declarando el dominio público nacional, provincial o municipal de los objetos y yacimientos según el lugar en que se encuentren (art. 9). La misma no se denomina como ley de presupuestos mínimos aunque, a diferencia de la anteriormente analizada, no prevé la adhesión de las provincias, sino que establece su aplicación en todo el territorio de la Nación (art. 3). Esta cláusula permite visualizar, por una parte, que algunas disposiciones de la ley pueden afectar competencias locales<sup>10</sup>, dada la especificidad de las mismas, si no se interpretan como normas que establecen presupuestos mínimos de protección que permitan la regulación complementaria de las provincias.

La ley crea una serie de registros para el patrimonio arqueológico y paleontológico a nivel nacional: Registro Nacional de Yacimientos Paleontológicos; Registro Nacional de Yacimientos Arqueológicos; Registro Nacional de Objetos y Colecciones Paleontológicas; Registro Nacional de Objetos y Colecciones Arqueológicas; Registro de Infractores en materia Paleontológica; Registro de Infractores en materia Arqueológica. En el ámbito local, las autoridades tienen la facultad de organizar estos registros, teniendo como base la metodología utilizada por la autoridad de aplicación nacional (art. 6).

De esta manera nos encontramos con una pluralidad de organismos creados a diferentes escalas: nacional, provincial y municipal (si existiese) que tienen incidencia en la materia. La ley intenta crear relaciones de coordinación, delegando en los organismos nacionales la responsabilidad de fomentarlas. Ello se ve favorecido por cuanto los registros nacionales funcionan como registros de segundo

---

<sup>10</sup> En este sentido pueden mencionarse el artículo 6 que establece como facultad de las autoridades locales establecer registros de yacimientos, colecciones e infractores, aunque teniendo como base la metodología de tales registros en el orden nacional y también en cuanto a la facultad de las autoridades locales de adecuar su legislación a la dictada en el marco nacional; y el artículo 24, que establece los requisitos administrativos para la concesión en yacimientos arqueológicos o paleontológicos y que deben ser seguidos por las autoridades locales para otorgar dichos permisos.

grado respecto de los bienes que sean propiedad de las provincias o municipios (Art. 5 decreto reglamentario 1022/2004), a fin de unificar el registro y tener un adecuado inventario de estos bienes.

De esta manera, si bien acotado al patrimonio arqueológico y paleontológico, podemos visualizar una norma que se traslada del ámbito nacional a los ámbitos locales imponiéndoles una suerte de mínimo que se configura con la organización de los registros y la centralización de datos. Por ello, identificamos en ésta un presupuesto mínimo de protección que, aunque no se denomine de tal forma, actúa de esta manera.

### 3.2 Uniformar la legislación administrativa aplicable

La posición amplia respecto de la concepción de presupuesto mínimo considera que ésta es una de las finalidades de tales normas. Considerando que esta finalidad sólo podría lograrse, sin avanzar sobre las competencias locales, a partir del consenso de las autoridades locales, está establecida como una facultad concurrente en la citada Ley de Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico (Ley 25.743). Así, el artículo 7 establece que el Estado Nacional, las provincias y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires tienen como facultad concurrente “alcanzar una legislación y organización administrativa uniforme en todo el territorio nacional”.

Un primer paso para uniformar la legislación consiste en establecer terminologías estandarizadas respecto de los bienes regulados. A ello propende el artículo 2 del decreto reglamentario 1022/2004 al facultar a los organismos nacionales de aplicación a definir, a los efectos de la ley, los términos de Objeto Arqueológico, Fósil, Lote, Colección, Yacimiento y Pasado Geológico.

Por otra parte, la Ley 25.743 establece el procedimiento administrativo para obtener un permiso de investigación o prospección en yacimientos arqueológicos o paleontológicos (concesión), regulando incluso los requisitos necesarios para su solicitud (art. 23 y ss.). Considerando que el otorgamiento de concesiones es una facultad de las autoridades locales, esta regulación detallada de los requisitos que tal organismo local debe exigir en la solicitud de permisos, parece ingresar en la delgada línea de separación de competencias nacionales y locales. Una interpretación conciliadora, utilizando el concepto de presupuesto mínimo de protección, permite despejar las dudas sobre la constitucionalidad de la norma y permitir una reglamentación local que maximice estos requisitos en su caso.

### 3.3 Acceso a los bienes culturales

En el ámbito internacional, el derecho a la cultura se configura como un derecho de acceso a los bienes culturales (Collart-Dutilleul, 2013). Las convenciones internacionales referentes a patrimonio cultural lo garantizan<sup>11</sup> como una derivación del

---

<sup>11</sup> Entre las normas ratificadas por Argentina puede encontrarse esta disposición en la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (Paris, 1972, art. 5 inc. a); la Convención sobre defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas (San Salvador, 1976; art. 13) y la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Inmaterial (Paris, 2003, art. 13 inc. d) ii).

derecho humano a la cultura estatuido en el ordenamiento internacional<sup>12</sup>. En el ámbito interno, la Ley de Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico establece la obligatoriedad de acceso al material arqueológico o paleontológico que forma parte de colecciones registradas (art. 22 ley 25.743).

Diversos presupuestos del ordenamiento jurídico interno hacen alusión indirecta al derecho al acceso, tales como la limitación de exportación de bienes culturales (Ley 24.633; art. 5 Ley 12.665 y art. 51 Ley 25.743<sup>13</sup>) o el procedimiento de acuerdo con los titulares para la conservación de bienes de titularidad privada (art. 3 Ley 12.665<sup>14</sup>).

Este acceso posibilita la apropiación de los bienes culturales por parte de la comunidad. En este sentido, es esta apropiación lo que generará un vínculo entre la sociedad y su patrimonio que legitime su protección (Martin, 2000).

La garantía de acceso caracteriza a estos bienes como colectivos, lo que implica que no existe la exclusión de beneficiarios (Lorenzetti, 2008; Alexy, 2008). Esto permite dar cuenta del doble carácter de estos bienes: los bienes en sí pueden ser de propiedad pública o privada, pero el acceso a los mismos es un bien colectivo y es este acceso el que convierte al patrimonio cultural en un bien colectivo. La garantía de acceso justifica, también, la preservación de los bienes a fin de que las generaciones presentes y futuras puedan gozar de ellos.

El acceso, aunque se encuentre en potencia, se configura como una característica intrínseca de los bienes del patrimonio cultural. Por ello, la tutela del mismo como un presupuesto mínimo de protección resulta relevante.

12

### **3.4 Aprobación del Estado de las intervenciones que se realicen en bienes del patrimonio cultural**

La protección de los bienes del patrimonio cultural estuvo signada en Argentina por la Ley de Creación de la Comisión Nacional de Museos, Monumentos y Lugares Históricos (Ley 12.665 promulgada el 8 de octubre de 1940). La misma daba cuenta de la existencia de bienes del patrimonio cultural de propiedad de particulares y la necesidad de implementar medidas para su protección.

---

<sup>12</sup> Seleccionando dos Declaraciones relevantes, podemos identificarlo en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 27) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XIII).

<sup>13</sup> La Ley 24.633 establece disposiciones referentes a la importación y/o exportación de obras de arte de artistas vivos o fallecidos hasta 50 años a contar de la fecha de deceso del autor. El art. 5 de la Ley 12.665 establece: “*Ningún objeto mueble o documento histórico podrá salir del país, ni ser vendido ni gravado sin dar intervención a la comisión nacional, y ésta hará las gestiones para su adquisición cuando sea de propiedad de particulares y considere convenientes tales gestiones por razones de interés público*”. Finalmente, el art. 51 de la Ley 25.743 establece: “*El traslado fuera del territorio de la Nación de bienes arqueológicos y paleontológicos se podrá realizar dentro de las condiciones establecidas en el artículo anterior, previa autorización del organismo local competente, en calidad de préstamo a los fines de su investigación o para la difusión del conocimiento en el extranjero*”.

<sup>14</sup> Art. 3: “*El Poder Ejecutivo a propuesta de la comisión nacional, declarará de utilidad pública los lugares, monumentos, inmuebles y documentos de propiedad de particulares que se consideren de interés histórico o histórico-artístico a los efectos de la expropiación; o se acordará con el respectivo propietario el modelo asegurar los fines patrióticos de esta ley. Si la conservación del lugar o monumento implicase una limitación al dominio, el Poder Ejecutivo indemnizará a su propietario en su caso*”.

Hasta el momento de su sanción, en Argentina no se había regulado la tutela de bienes del patrimonio cultural de propiedad privada, limitándose las leyes existentes a declarar los mismos de utilidad pública y sujetos a expropiación. Esto era acorde con un modelo de propiedad de separación dicotómica entre lo público y lo privado en el cual los fines públicos se cumplían exclusivamente con bienes de tal dominio (Sozzo, 2009). La ley mencionada es el germen de un nuevo modelo, en el cual los objetivos del Estado pueden cumplirse a través de bienes de propiedad privada, erigiéndose el propio Estado en garante y delimitador de las facultades de los titulares dominiales.

Esta nueva función estatal es asumida por la Comisión creada, que debe intervenir en cualquier modificación, reparación o restauración de los bienes inmuebles declarados patrimonio cultural (art. 4 ley 12.665), así como ante la venta de bienes muebles. Posteriormente, este sistema fue trasladado al ámbito municipal, en el cual se crearon comisiones ad-hoc integradas principalmente por expertos para dictaminar en estas intervenciones<sup>15</sup>.

Esta intervención estatal en las facultades del titular dominial de bienes del patrimonio cultural puede ser considerada un presupuesto de protección en estado germinal. La ley 12.665 regula el régimen de los bienes declarados “monumento histórico nacional” o “monumento histórico-artístico nacional”, no siendo posible pensar que la cláusula comentada configura un presupuesto mínimo de protección tal como está redactada, dado que no se aplica a las provincias.

No obstante, la limitación de las facultades del titular dominial sobre bienes del patrimonio cultural existe en todos los ordenamientos. En este contexto, la intervención del Estado puede erigirse como una variante de las limitaciones al dominio institucionalizada como presupuesto mínimo de protección.

### **3.5 Autorización y certificado de exportación de bienes muebles del patrimonio cultural**

La exportación ilegal de bienes culturales es el tercer mercado ilegal del mundo (ICOM, 2012). La expoliación de bienes culturales ha preocupado a los Estados nacionales y a los organismos internacionales. En este último marco, se han firmado una serie de Convenciones tendientes a impedir la exportación y transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales<sup>16</sup>. Con mayor o menor laxitud, todas ellas exigen un certificado por el cual el Estado exportador autorice la salida del país del bien<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Un estudio de caso sobre el funcionamiento de la comisión creada en la ciudad de Santa Fe, Argentina puede verse en HAIDAR, Victoria (2009). “La protección del Patrimonio Cultural en la Ciudad de Santa Fe. Diagnóstico e interpretaciones acerca de la actuación de la Comisión Municipal de Defensa del Patrimonio Cultural (1998-2003)”, En: La protección del patrimonio cultural. Estudios socio-jurídicos para su construcción; G. Sozzo ed. Santa Fe: UNL.

<sup>16</sup> Hasta el momento Argentina ha ratificado la Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales (Paris, 1970), la Convención del UNIDROIT sobre objetos culturales robados o exportados ilegalmente (Roma, 1995) y la Convención sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las naciones Americanas (Washington, 1976).

<sup>17</sup> Expresamente se prevé el certificado en la Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales (Paris, 1970, artículo 6). Pero también este certificado es necesario para acreditar la buena fe del poseedor en el extranjero de bienes del patrimonio cultural (art. 6.2 Convención Unidroit) y para



En Argentina este certificado se encuentra regulado, respecto del patrimonio arqueológico y paleontológico, en la ley 25.743 (art. 51<sup>18</sup>). La exportación sólo será permanente en el caso de materiales que requieran destrucción para su análisis, por ejemplo muestras de carbón para obtención de fechados o muestras óseas para determinación de ADN.

La ley exige una autorización, por parte de la autoridad de aplicación local, del traslado. A fin de obtenerla deben informarse las medidas que se adoptarán para resguardar dichos bienes y garantizar su reintegro. Sólo a partir de la evaluación de la eficacia de estas medidas, podrá la autoridad competente expedir la autorización.

El Decreto Reglamentario 1022/2004 estableció que deberá darse conocimiento de la exportación del bien a la autoridad de aplicación nacional, con una anticipación de 30 días a fin de que tome las medidas necesarias para su recuperación y retorno al país. Incluso, tiene la atribución de oponerse a su traslado si se considerase que las condiciones para su recuperación y retorno son insuficientes. Ello en virtud de las facultades concurrentes con las provincias establecidas en la misma ley (art. 7<sup>19</sup>) y teniendo en miras la legitimación activa del Estado nacional por virtud de la Convención Unidroit sobre Objetos Culturales Robados o Exportados Ilegalmente (Roma, 1995).

La disposición de esta ley puede considerarse un presupuesto mínimo de protección, ya que regula la autorización para exportar, que debe implementarse en todas las provincias, pudiendo las mismas complementar esta regulación con los requerimientos necesarios para otorgar el permiso. Antes de la sanción de la ley, la exportación de bienes del patrimonio arqueológico y paleontológico tenía diversas normativas, conforme las jurisdicciones, no existiendo acuerdo en el ámbito nacional. A partir de la puesta en vigor de este procedimiento de autorizaciones, se provee a la protección de este tipo de bienes asegurando la fiscalización estatal en sus diversos niveles.

En otro ámbito, la ley 24.633 regula lo atinente a la circulación internacional de obras de arte, estableciendo una licencia de exportación para las mismas (art. 13<sup>20</sup>). Esta normativa excluye de la posibilidad de licencia a los bienes que pertenezcan al patrimonio histórico y artístico declarado conforme la Ley 12.665 y aquellas obras de artistas fallecidos hace más de 50 años. Esta última disposición es concordante con el ámbito de aplicación de la Convención UNIDROIT sobre objetos culturales robados o exportados ilegalmente (art. 7.1b). Por su parte, la alusión a la Ley 12.665 pretende

---

considerar lícita su exportación conforme la Convención sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas (art. 3 y 7 c).

<sup>18</sup> Ver texto en nota 13.

<sup>19</sup> El mismo establece: “*Son facultades concurrentes del Estado nacional, las provincias y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires concretar la adopción de políticas y medidas tendientes a alcanzar una legislación y organización administrativa uniforme en todo el territorio nacional que, reconociendo las particularidades locales, tienda a facilitar más eficientemente la protección e investigación del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico*”.

<sup>20</sup> El art. 13 de la Ley 24.633 establece: “*Dentro del plazo de treinta días, la autoridad de aplicación dictará normas complementarias tendientes a instrumentar: 1. El régimen para expedir licencias de exportación de obras de arte de artistas y/o fallecidos durante el término de 50 años a contar desde la fecha del deceso del autor, será mediante un trámite cuyo término no podrá exceder el plazo de diez días hábiles*”.



coordinar dicha regulación, en la cual los bienes declarados patrimonio histórico-artístico no pueden salir del país sin intervención de la Comisión creada por la misma ley (art. 5 Ley 12.665<sup>21</sup>).

### 3.6 Solicitud de permiso para explorar yacimientos arqueológicos o paleontológicos

Los bienes del patrimonio cultural son susceptibles de clasificarse en diversas categorías y cada uno de ellos tiene características propias. Esto amerita que, a la par de los presupuestos mínimos de protección generales aplicables a todos los bienes del patrimonio cultural, se reconozcan una serie de procedimientos jurídicos de tutela de cierta categoría de bienes.

Los yacimientos arqueológicos y paleontológicos tienen características específicas, otorgadas por su inmovilidad, por su ubicación dispersa y, en algunos casos, aún desconocida, y por la necesidad de una intervención experta para poder conocer su valor. Estas características dan cuenta de la fragilidad de este tipo de bienes, susceptibles de ser saqueados y de que se pierdan totalmente sus vestigios.

La Convención sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas (Washington, 1976) ha dado cuenta de esta fragilidad al establecer como deber de los Estados la promoción de la excavación, exploración e investigación de lugares arqueológicos por parte de instituciones científicas asociadas a organismos nacionales (art. 8 inc. f). La Ley de Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico regula este aspecto a través de la obligatoriedad de una concesión (arts. 23 y ss. Ley 25.743<sup>22</sup>), consistente en un permiso otorgado por la autoridad de aplicación a instituciones científicas nacionales o extranjeras para realizar la prospección o investigación de yacimientos arqueológicos y paleontológicos.

Retengamos que se constituyen autoridad de aplicación el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (arts. 4 a 6 Ley 25.743). Teniendo presente que, más allá del propio establecimiento de la concesión, la Ley 24.743 regula el procedimiento administrativo y que este ámbito que no ha sido delegado a la Nación por las Provincias, podría considerarse que la ley es inconstitucional en este punto. Máxime si, como manifestamos, para obtener la uniformidad de la legislación administrativa aplicable es necesario el consenso de todos los niveles estatales que tienen competencia para dictar normas administrativas (ver punto 3.2). No obstante, una declaración de inconstitucionalidad de la ley podría evitarse si consideramos que los requisitos que establece la ley para solicitar y obtener tal permiso configuran presupuestos mínimos de protección de este tipo de bienes.

Dado que la regulación de la ley es detallada tanto respecto a los requisitos para solicitar la concesión, como en lo tocante al procedimiento que la autoridad de aplicación debe seguir a fin de otorgar o denegar tal permiso, sería recomendable una revisión de estos artículos. Sólo la adhesión a una tesis amplia del concepto de “presupuestos mínimos”,

<sup>21</sup> Texto completo de la norma en nota 14.

<sup>22</sup> El artículo 23 establece: “Para realizar cualquier tipo de prospecciones e investigaciones en yacimientos arqueológicos o paleontológicos del territorio nacional es necesario obtener previamente una concesión de la autoridad competente correspondiente al ámbito jurisdiccional en que se encuentren los yacimientos donde se efectuarán los estudios”. Los artículos subsiguientes determinan los requisitos, términos y procedimiento administrativo para acceder a la concesión.

que entienda los mismos como una delegación del poder de las Provincias a la Nación, permitiría aplicar sin examen previo los plazos, procedimientos y obligaciones de la Administración a las gestiones provinciales y municipales.

#### 4.- Algunas consideraciones finales

La constitucionalización de la protección del patrimonio cultural sorprendió al ámbito académico en la Reforma de 1994 en Argentina. La laxitud del concepto de ambiente que trascendió en el texto constitucional permitió la inclusión de una tutela largos años esperada. Pero la complejidad de la cláusula aprobada toleraba aún debates en la doctrina.

La incorporación de los presupuestos mínimos de protección conmovió el sistema federal vigente hasta ese momento en dicho país. El ámbito del patrimonio cultural no fue ajeno, siendo discutida en doctrina la posibilidad de sanción de normas de este tipo.

Teniendo en cuenta ambas cuestiones, este trabajo pretende dar cuenta de los fundamentos por los cuales es pertinente y asequible la sanción de normas de presupuestos mínimos de protección del patrimonio cultural. Ya sea considerando a las mismas exclusivamente como estándares, o incluyendo en su naturaleza principios, instrumentos de gestión y objetivos políticos, la potencialidad para regular de forma uniforme y mínima el patrimonio cultural es evidente.

Por su parte, el emplazamiento constitucional del patrimonio cultural en una cláusula destinada originariamente a la tutela del ambiente, no impide este razonamiento. Una interpretación holística del ambiente fundamenta la tutela del mismo en su integralidad, concibiéndolo como el entorno que coadyuva al desarrollo del ser humano en plenitud. Una posición sistemática da cuenta de las posibilidades de incluir, como parte de los bienes colectivos, al patrimonio cultural. Finalmente, la redacción de la cláusula constitucional (tal vez el origen de esta discusión), da lugar a su aplicación tanto al patrimonio natural como al cultural.

A pesar de lo anterior, el énfasis del legislador y la doctrina se volcó en el desarrollo de normas de tutela del ambiente, relegando la protección del patrimonio cultural en este sentido. Por ello, el tercer apartado de este trabajo se ha centrado en dar cuenta de algunos instrumentos vigentes en el ordenamiento que pueden ser considerados simientes de una regulación mínima y uniforme del patrimonio cultural. El recorrido por la legislación nacional da como resultado seis instrumentos que pueden calificar en tal sentido: a) inventario o registro de bienes culturales, b) uniformización de la legislación administrativa aplicable, c) acceso a los bienes culturales, d) aprobación del Estado de las intervenciones a realizarse en bienes del patrimonio cultural, e) autorización y certificado de exportación de bienes muebles del patrimonio cultural, f) solicitud de permiso para explorar yacimientos arqueológicos o paleontológicos.

Algunos de ellos se encuentran desarrollados legislativamente a modo de normas aplicables a los ámbitos locales, lo cual facilita su categorización como normas de presupuestos mínimos de protección. Otras pueden calificarse como el origen de normas que deben ser repensadas a la luz del nuevo orden público colectivo.

Finalmente, dejamos a la reflexión las alternativas que el desarrollo jurídico podría sugerir, y que se implementan en otros países, tales como la aprobación de una evaluación de impacto cultural o la aplicación del principio de no regresión (recientemente desarrollado en el ámbito ambiental y que forma parte de la Declaración de la Cumbre de los Pueblos Río+20) al ámbito patrimonial. El primer procedimiento, que ha madurado en el contexto de las exigencias del derecho ambiental, procura identificar, prevenir e interpretar los impactos que producirá un proyecto en su entorno. En Argentina actualmente se aplica al ámbito ambiental, no previéndose variables que evalúen los impactos sobre el patrimonio cultural que, como sabemos, son irreversibles. El principio de no regresión, por su parte, ha sido una elaboración doctrinaria (Prieur, 2010) que pretende trasladar este principio nacido al amparo de los derechos económicos y sociales al campo ambiental, solicitando que los Estados no tomen acciones que puedan disminuir el nivel de protección alcanzado hasta el momento.

La comparación entre el desarrollo del derecho ambiental y del derecho cultural en Argentina es inevitable. Erigidos en categoría fundamental a partir de 1994, por una única cláusula constitucional, su historia y su desenvolvimiento han sido notablemente dispares. El desarrollo de normas de presupuestos mínimos fácticamente da cuenta de esta situación, llamando a los juristas a considerar este sector a fin de propender a una más eficaz tutela del patrimonio cultural que garantice a las generaciones futuras su disfrute.

## Bibliografía

---

ALEXY, Robert (2008). *El concepto y la validez del derecho*. Barcelona: Gedisa.

BEC E. y FRANCO H. (2010). *Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental*. Buenos Aires: Cathedra Jurídica.

CAFFERATTA, Nestor “Normas de presupuestos mínimos”, *Informe al COFEMA* [en línea]. Septiembre de 2003 [consulta: 28/01/2014]. – [http://www2.medioambiente.gov.ar/documentos/cofema/documentos/presupuesto\\_legislacion/informe\\_cafferatta.pdf](http://www2.medioambiente.gov.ar/documentos/cofema/documentos/presupuesto_legislacion/informe_cafferatta.pdf)

CASTILLO RUIZ, Jose. “El futuro del Patrimonio Histórico: la patrimonialización del hombre”, *E-rph, Revista Electrónica de Patrimonio Histórico*, diciembre 2007, pp. 1-35 [en línea] [consulta: 28/01/2014]. – <http://www.revistadepatrimonio.es>

COLLART-DUTILLEUL, François (2013). “Comercio internacional y alimentos. ¿Podemos concebir una “excepción alimentaria” en el Derecho internacional sobre el modelo de la “excepción cultural” (Convención de UNESCO de 2005 sobre la protección y la promoción de la diversidad de las expresiones culturales)?”, Seminario de Posgrado dictado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral de Santa Fe (Argentina).

CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE. “Debate de los dictámenes en mayoría y minoría de la Comisión de Redacción en los despachos originados en la

Comisión de Nuevos Derechos y Garantías. (Orden del Día N° 3)”, Sesión 3° Reuniones 13° y 14° de los días 20 y 21 de julio de 1994, pp. 1605/1799 [en línea]. 2014. [consulta: 28/01/2014]. -<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm#Art.41>-

ESAÍN, Jose (2008). *Competencias Ambientales*. Buenos Aires: Lexis Nexis.

GRÜN, Ernesto (2006). *Una visión sistémica y cibernética del derecho en el mundo globalizado del siglo XXI*. Buenos Aires: Lexis Nexis.

Haidar, Victoria (2009). “La protección del Patrimonio Cultural en la Ciudad de Santa Fe. Diagnóstico e interpretaciones acerca de la actuación de la Comisión Municipal de Defensa del Patrimonio Cultural (1998-2003)”, En: *La protección del patrimonio cultural. Estudios socio-jurídicos para su construcción*; G. Sozzo ed. Santa Fe: UNL.

ICOM. “Lucha contra el tráfico ilícito” [en línea]. 2012 [consulta: 12/12/2013]. -<http://icom.museum/programas/lucha-contr-el-traffic-ilicito/L/1/>-

Juliá, Marta. “La discusión del concepto de presupuesto mínimo en el marco de un nuevo orden ambiental político, jurídico e institucional”, *Revista de Derecho Ambiental* (Buenos Aires), T. 1 (Enero/Marzo 2005), pp. 102-115.

LOPEZ ALFONSIN, Marcelo (2012). *Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Astrea.

LORENZETTI, Ricardo (2008). *Teoría del Derecho Ambiental*. Buenos Aires: La Ley.

MARTIN, Marcelo. “Sobre el necesario vínculo entre patrimonio y sociedad I” [en línea]. 2000 [consulta: 30/01/2004]. -[http://www.naya.org.ar/turismo\\_cultural/congreso/ponencias/marcelo\\_martin.html](http://www.naya.org.ar/turismo_cultural/congreso/ponencias/marcelo_martin.html)-

NAVAS, Mariano. “La propiedad y la protección del patrimonio arquitectónico”, *Revista Jurídica La Ley CABA* (Buenos Aires), Núm. Esp. (2009), pp. 493-504.

PRIEUR, Michel (2010). “El nuevo principio de “no regresión” en Derecho Ambiental”, en *Acto de investidura del grado de Doctor Honoris Causa*. Zaragoza: Prensa Universitaria de Zaragoza.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto. “El Estado ecológico de derecho en la Constitución Nacional”, *Revista Jurídica La Ley* (Buenos Aires), T. B (1996), pp. 950-962.

SABSAY, Daniel. “El nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional y la distribución de competencias Nación-Provincias”, *Revista Diario Judicial* (Buenos Aires), 2 (1997), pp. 783-789.

SIERRA J. y POSSE N. “¿Qué son normas que contengan presupuestos mínimos? ¿Qué alcances tienen?”, *Revista Jurídica La Ley* (Buenos Aires), Núm. Esp. (2004), pp. 171-175.

SOZZO, Gonzalo. “Pasado, presente y futuro del principio de orden público referido a los bienes colectivos (del orden público al principio cosmopolita en el Derecho Privado)”, *Revista de Derecho Privado y Comunitario* (Santa Fe), n.3 (2007), pp. 349-417.

\_ (2009) “El arca cultural: entre lo público y lo privado, un proyecto democratizaror de la propiedad privada (el caso de la tutela del patrimonio cultural en la Provincia de Santa Fe, Rep. Arg.)” En: *La protección del patrimonio cultural. Estudios socio-jurídicos para su construcción*; G. Sozzo ed. Santa Fe: UNL.

TARDELLI, Fernanda, (2011). “La legislación constitucional que falta: la ley de presupuestos mínimos de preservación del patrimonio cultural”, en *Jornadas sobre el patrimonio urbano y arquitectónico: la gestión para su conservación*. San Miguel de Tucuman: 2011.

TAWIL, Guido. “La cláusula ambiental en la Constitución Nacional”, *Revista Jurídica La Ley* (Buenos Aires), T. B (1995).