

Una reflexión sobre el patrimonio cultural tangible

I. Introducción

Por distintas circunstancias, algunas de orden temático, de identidad ciudadana, de reconocimiento y tantos otros aspectos que promueven las coincidencias, me encuentro con la oportunidad de comentar una presentación realizada por tres prestigiosas ONG de nuestra ciudad (patrocinio letrado de la Dra. Ana María Boscolo) incoando una acción de inconstitucionalidad, contra la ordenanza que consagra el nuevo Código Urbano (COU) del partido de La Plata.

La demanda de impecable factura jurídica, merece leerse por los interesados y estudiosos en la página web (www.iaa.fadu.uba.ar), pues constituye una pieza precisa, clara y definida en el campo de los derechos públicos subjetivos, que se materializan en la lesión continua e irrazonable dirigida contra el derecho constitucional del medio ambiente, la calidad de vida, y el patrimonio cultural de los habitantes de La Plata.

No es motivo de estas palabras detenernos en los muchos aspectos abordados por el escrito, que como hemos dicho, pueden consultarse en la página virtual respectiva; pero sí señalar algunos de los puntos fundamentales comprometidos en el tema y sus inevitables consecuencias fácticas y jurídicas.

II. La voluntad constituyente sobre el tema

Como sabemos, pocas actividades pueden producir un perjuicio tan irreversible y severo como la consolidación de una construcción mal planificada, sin las elementales previsiones sobre su implementación.

Nuestras Constituciones -tanto en el orden nacional como provincial- han consagrado en forma inequívoca el derecho a un ambiente sano y equilibrado y el deber de preservarlo, y de un modo concordante otros preceptos que aluden a la significación del patrimonio cultural, y a los ámbitos de participación ciudadana.

Esta voluntad constituyente no es una mera actualización de tendencias públicas predominantes, ni la escenografía preceptiva de una intención; es la más alta traducción con que debe concebirse el concepto urbano ambiental y los múltiples y complejos factores que intervienen en su formulación.

Supone en consecuencia el ejercicio de una disposición cultural, una manera de forjar y preservar la identidad de una ciudad, una conducta que impida la especulación coyuntural y cortoplacista; es decir, *asumir la sustentabilidad como una inversión en el tiempo y en los otros*.

Como bien expresa la demanda, esta modalidad no puede convertirse en un garantismo puramente formal, inocuo y en definitiva frustrante; pues sus consecuencias retroalimentarán un proceso vicioso que despoja de alcance y contenido las aspiraciones constitucionales aludidas.

III. La categoría del agravio

Desde este orden de ideas, no resulta menor que la Suprema Corte haya reconocido la legitimación activa de estas organizaciones no gubernamentales, en ejercicio de un derecho de incidencia colectiva que, como señalamos tutela tanto nuestra Constitución Nacional (Art. 41) como nuestra Carta bonaerense (Arts. 28, 38, 44 y ccs.). Ello refleja un avance muy significativo en el marco restrictivo con que suele acreditarse esta personalidad.

Ahora bien, una vez habilitado este remedio excepcional de inconstitucionalidad, debemos detenernos en las diversas y variadas razones que lo fundamentan. A título ilustrativo señalamos: el incumplimiento previsto en la ley 11.723 respecto al impacto ambiental; la falta de un diagnóstico urbano territorial que presuma la integralidad que exige su análisis; la carencia de estudios previos de planificación que precedan a la propuesta; la ausencia de participación ciudadana, al extremo de señalar que la ordenanza en cuestión fue sancionada en una sesión a la que no tuvieron acceso ni los interesados, ni la prensa, violando flagrantemente las disposiciones previstas en la Ordenanza 9231.

Atendiendo a las irregularidades detalladas, realizaremos algunas reflexiones que intenten reflejar la categoría del agravio.

IV. La participación ciudadana

No hay ninguna duda de que la norma urbanística es el resultado de un quehacer colectivo que se materializa en la ciudad y en una concepción amplia del derecho de propiedad privada, que toma su histórica raíz en el alcance y nota del artículo 2611 del Código Civil y en las finalidades públicas que reactualizan el sentido de las restricciones que caen sobre el dominio.

No es la ciudad un lote a urbanizar o un baldío cuya edificación suponga alguna forma de colonización espacial. Se trata de una obra en el tiempo, del signo más definido de nuestra civilización, de una identidad asociada a las características y condiciones que le dieron origen; todo ello justifica por sí solo el “*derecho a la ciudad*”, prerrogativa fundamental del ciudadano, como expresara TURGOT en sus memorias.

Desde esta premisa, la participación ciudadana es la atribución más inalienable en atención al destino común que infiere la ciudad. Nada puede justificar su omisión, pues la legitimación pública, resulta un canal sustancial que exige su institucionalización y cumplimiento.

Hace muchos años tuve oportunidad de abordar este tema en las primeras jornadas de Derecho Municipal y Urbanismo, que organizadas por la Universidad Notarial Argentina, se realizaron en Necochea en noviembre de 1980.

Decíamos en ese momento: “La Ley de Suelo española prevé la participación de la comunidad en la formulación de los planes:

- Se abre un período de un mes, cuando el Plan está en una etapa de simple proyecto técnico, pudiendo el particular en ese *período de información* hacer las observaciones o descargos convenientes...

- También dicha ley estipula que *los Planes* y las *actividades urbanísticas* que en su defecto se realicen (estudios de detalle, programas de actuación, etc.) serán públicos y cualquier persona podrá informarse o consultarlos en todo momento en el Ayuntamiento...

- Hay dos canales de participación, a través *del período de Información*, y a través de la regla general que especifica que los Planes y demás actividades urbanas que reconozcan su origen en los primeros serán públicos. Principio éste que encuentra su complementación en el artículo 235 que establece la ‘Acción Pública’ para exigir ante los órganos administrativos la observación de la legislación urbanística, tanto de los Planes, Proyectos, normas u ordenanzas.

El ciudadano se entera del proceso de urbanización, hace las observaciones necesarias (todo lo cual requiere su organización y representatividad) o de lo contrario simplemente lo consulta y se informa para tutelar su fiel cumplimiento, en resguardo de su legalidad”.

V. La debilitada vigencia del decreto ley 8912

No hace falta recordar, que cuando participamos en estas jornadas, a finales de los años 80, todo faltaba, y que el cercano estertor del proceso de facto impuso aspectos más apremiantes y vitales que el trazado de una ciudad, los impactos de la obra pública o la plusvalía generada sobre el suelo urbano.

No nos demoraremos en el ignominioso saldo y en las complejas y múltiples consecuencias de esa etapa, pero circunscribiéndonos al tema en análisis, no puede pasar inadvertido que fue en esos años -1977- que se dictó el DECRETO ley 8912 de ordenamiento territorial y uso del suelo de la Provincia de Buenos Aires.

Cabe preguntarse entonces, por qué estos casi 30 años de democracia no dieron un nuevo marco regulatorio, acorde a las necesidades y exigencias actuales y a los parámetros que el Derecho Público Territorial consagra.

En definitiva, los derechos de incidencia colectiva (el medio ambiente, la protección patrimonial, etc.) son atribuciones que infieren -explícita o tácitamente- el ensanchamiento de los derechos humanos; principios plasmados en las nuevas Constituciones estadales que iniciaron su ciclo en el año 1987.

Son estas provincias las que en su mayoría desarrollaron Leyes Programáticas, establecieron nuevos organismos y adecuaron el ordenamiento jurídico incorporando tipificaciones hasta ese entonces desconocidas.

No se puede obviar que más allá de los valores técnicos y racionalistas que implementó el decreto ley 8912, el mismo se articuló bajo el criterio predominante del “*Principio de subsidiariedad*”, que traducía una forma de escalonamiento de los planes y directrices, que tenían su natural marco en la tesis administrativa que desde entonces homologaba su función.

Con el inicio democrático, esta ley ingresó en la práctica en un inevitable desuetudo, cuando el orden de necesidades la desplazó justificadamente de su centro de atención.

Todo se presentaba como una rémora conceptual de la etapa precedente (jerarquía, ordenamiento, autorización, delimitación) y una permanente desatención fue vaciando sus contenidos y alcances.

No es ésta la oportunidad para insistir sobre la tesis planteada, pero permítasenos observar que este plexo regulatorio no ha podido cumplir sus propósitos y en gran parte sólo ha servido para actuar como sustento de nuevas figuras, como *los barrios cerrados* que tomaron su fuente de *los clubes de campo* contemplados en su articulado (Art. 64 y sts.).

Pero ¿qué tienen que ver una figura y otra? Absolutamente nada; sólo una forzada remisión, para resolver por un decreto del Poder Ejecutivo, una modalidad de asentamiento, de enorme y definitiva reconversión del territorio bonaerense.

Aun más, si uno analiza el texto ordenado, observa que la mayoría de las modificaciones tiene un carácter eminentemente asistencial (vgr: Art. 52 bis que refiere a los emprendimientos de vivienda promovidas por el Instituto homónimo) y que la reforma más sustancial se llevó a cabo por el decreto ley 10.128 del año 1983.

Esta situación nos describe por sí, la aplicación del texto y el alcance de su afectivo acatamiento. Pareciera que sólo la Justicia puede remediar los desajustes entre lo normado y lo fáctico, entre la debilidad legal y el cumplimiento que exige su también debilitada vigencia.

No estamos desconsiderando los principios, institutos e indicadores que consagrara la ley, pero convengamos en que la misma se formuló -dejando de lado las circunstancias ya aludidas- imbuida de los criterios rectores del racionalismo urbano,

que poco se adecuan a las nuevas concepciones descentralizadoras y participativas que exige hoy el comportamiento público.

VI. El municipio como sujeto de poder

Pero la descentralización comentada, no se plasma únicamente en una tendencia funcional; se expresa, fundamentalmente, en el municipio como un nuevo sujeto del poder federal.

Efectivamente, el Art. 123 de la C.N. reconoce atribuciones autonómicas decisivas al gobierno local, comenzando por el ejercicio de su poder constituyente y de sus plenas potestades políticas, administrativas, jurisdiccionales y económicas.

Desde este definitivo sitio, el Derecho Público Provincial ha consagrado en su totalidad (con la excepción de las provincias de Santa Fe y Mendoza, que no modificaron sus Constituciones) decisivos postulados en los términos que nos ocupan, y en esta misma línea, se manifiestan las leyes que rigen el quehacer local y naturalmente las Cartas orgánicas sancionadas.

Veamos, para ilustrar lo comentado, qué prevé sobre el tema la Carta de Río Cuarto, en la Provincia de Córdoba.

Artículo 30.- Las riquezas antropológicas, históricas, documentales, bibliográficas y edilicias y los valores artísticos y científicos, así como el paisaje natural, cualesquiera fueran sus titulares, forman parte del patrimonio cultural de la comunidad y están bajo tutela del Municipio que, conforme con las normas respectivas, puede disponer las acciones que sean necesarias para su defensa y prohibir su traslado o enajenación. *El Municipio organiza un registro de su patrimonio cultural, a la vez que asegura su custodia y atiende a su preservación. Puede establecer relaciones con otros municipios para la protección de la cultura regional.*

Artículo 31.- *El Municipio garantiza el derecho de todo vecino a gozar de un ambiente sano y equilibrado que favorezca su desarrollo humano y comunitario y no comprometa a generaciones futuras...*

El Municipio tiene el deber de procurar para los vecinos las mejores condiciones que hacen a su calidad de vida. Sobre la base de este principio invita a los propietarios de terrenos baldíos o viviendas a restaurar las condiciones de higiene y salubridad cuya disminución o ausencia afecten a la vecindad. En caso de omisión de los responsables, el Municipio obra en sustitución con cargo a los mismos.

Artículo 36.- *El Municipio realiza planes urbanísticos que tienden al desarrollo armónico de la Ciudad. Propende al uso racional del suelo y a la preservación del patrimonio histórico y cultural. Integra a la Ciudad y respeta el ambiente sobre el cual se asienta. Establece prioridades y condiciones para la ocupación del suelo. Elabora un plan de ordenamiento urbano y un código de edificación que deben atender a las características arquitectónicas y culturales. Debe instrumentar políticas tributarias tendientes a desalentar la especulación en el uso de la tierra. Es obligatorio el estudio de impacto ambiental previo a la realización de cualquier emprendimiento que pueda afectar a la comunidad.*

El Municipio instrumenta mecanismos de participación y consulta mediante concursos abiertos para la elaboración de ideas y proyectos en obras municipales y acciones de significación urbana, lo que no excluye que puedan ser proyectadas por personal técnico de las dependencias municipales.

Promueve el incremento de las áreas forestales de la Ciudad.

Artículo 37.- El Municipio reconoce a la vivienda como bien social básico. Promueve las condiciones para el acceso a la vivienda de sus habitantes. Puede planificar una política de vivienda en concertación con entidades intermedias y organizaciones de vecinos y contar con el aporte de los interesados para su organización y ejecución.

La política de vivienda se rige por los siguientes principios:

1. *El uso racional del suelo y la preservación de la calidad de vida, de acuerdo con el interés general y las pautas culturales de la comunidad.*

2. *El mejor aprovechamiento de la infraestructura de servicios con el fin de alcanzar economías en su prestación.*

3. La asistencia a las familias sin recursos para facilitar su acceso a la vivienda.

Como hemos podido observar, no se requiere de dispensas o benevolencias, sino del acatamiento del espíritu y letra de lo plasmado por los constituyentes locales, que regulan el destino de la ciudad, en su desarrollo y crecimiento, como un patrimonio insustituible y común.

VII. El insólito régimen local bonaerense

Pero no es el caso de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, que producto de uno de los episodios más enigmáticos de nuestros antecedentes constitucionales, no reformó (como lo definía la ley 11.488/94) el Capítulo VI de nuestro régimen municipal. De tal forma -como lo hemos advertido en numerosas oportunidades- nos encontramos ante una organización local, que no posee ninguna herramienta de actuación en este campo, y se manifiesta con un atraso institucional apabullante.

En este páramo se expresan y retroalimentan los problemas; se politizan, se judicializan, se fragmentan, se vuelven provisorios y todas las decisiones, posiciones y pleitos parecen una retórica viciosa e insoluble.

Se tiene con urgencia que reivindicar la cuestión local, cuyo pecado principal es la ausencia de institucionalización; es decir, pautas de conducta que legitimen su obrar en el tiempo.

No ha existido en todos estos años -o quizás no se ha querido- un replanteo serio en esta materia, un diagnóstico que muestre esta flagrante omisión constitucional y el pavoroso atraso cívico-cultural, que se aboque, entre otras prioridades, a los temas urbano-ambientales y patrimoniales.

Esta orfandad promueve un permanente cambio de orientaciones, en algunos casos de una desconcertante imprevisibilidad.

VIII. El sentido de la protección patrimonial

Qué otra cosa podemos decir del decreto municipal nº 1579, que en el año 2006 afectó más de 1500 inmuebles del casco urbano de La Plata, bajo una apresurada protección patrimonial, y que apenas unos años después fue derogado.

¿Dónde está el patrimonio?

¿Cuál es el sentido de su catalogación?

¿Qué efectos produjo su declaración y cuáles su desafectación?

En este simple caso -que forma parte del agravio presentado- se inscribe la política como excluyente actor, diseñando un orden de prioridades que alimenta sus intenciones en el ritmo de su pulso electoral.

Este tipo de erráticas iniciativas, genera incertidumbre en los destinatarios, descreimiento en los criterios adoptados, aspectos que se acentúan cuando el titular de un inmueble protegido, ve liberada su venta poco tiempo después, ante una irresistible oferta, bajo el único móvil de potenciar el lote para lograr el máximo de su edificación en altura.

Cuál era el sentido anterior del Decreto Municipal; acaso una febril carrera en pos de un reconocimiento internacional, que aparentaba cumplir una serie de requisitos y deberes frente a la mirada de una Comisión de la UNESCO.

En esta permanente insinuación, agotado el período del mandato, un nuevo criterio deja al desnudo la escenografía del anterior.

Los dos objetivos se pierden, el primero porque un reconocimiento de esta naturaleza - Patrimonio Mundial de la Humanidad- exige una legitimación en ejercicio, un hábito, un celo, una identidad, que sobrepase ampliamente el conjunto de carpetas, documentos

e informes que prolija y minuciosamente se convierten en un simple catálogo de intenciones.

El segundo porque expone una voracidad mal entendida en el *ius edificandi* que fulmina el valor reconocido a la vivienda, desconoce el contexto donde se erige la construcción, y en muchos casos inician y consolidan sus obras con permisos provisorios o inexistentes.

IX. Una irrazonable consolidación

Sin reglas claras, el poder de policía municipal queda vacuo frente a estos emprendimientos, una impotencia demoledora se presenta entre la posibilidad de la sanción y el hecho consumado, que en su gran mayoría resulta irreversible.

Abundan los ejemplos en este aspecto en la ciudad de La Plata, testimonios mudos de la desfiguración.

Al día de hoy se siguen haciendo planes para intentar “refuncionalizar” la grotesca edificación sobre los jardines del Rectorado de la Universidad Nacional La Plata, que sin ninguna consideración (pero con intenciones manifiestas) se erigió hace más de 40 años, para albergar las facultades más concurridas de su oferta académica.

No se trata sólo de los factores funcionales, los inconvenientes de tránsito, transporte o la obsolescencia del propio edificio en sus más elementales parámetros de higiene o seguridad; se trata de tajar los más profundos significados de una ciudad universitaria, que atesora una de las tres universidades más antiguas del país y el proyecto más moderno de instrucción pública.

Ayer, los motivos estuvieron en las estrechas y dogmáticas concepciones de la oscuridad autocrática; hoy en una febril liberación cortoplacista, que no tiene otra perspectiva que su materialización.

Unos y otros conmueven, por distintos vectores, nuestra identidad.

X. La dimensión cultural de la identidad colectiva

Si convenimos entonces en que lo que se plantea es el valor inédito y republicano del trazado del casco urbano de La Plata, es indudable que el interés cultural recae sobre las características únicas de su proyecto fundacional. Esta singularización no se agota en lo *cuantitativo* (concentración, densificación e intensificación de los usos y actividades sobre su cuadrícula), trasciende más bien a lo *cualitativo*, generando una nueva forma de vida social.

Para ello, el primer dato a considerar, es que un Código de ordenamiento territorial y uso del suelo, exige una perspectiva integral en su propuesta, pues no sólo se trata de establecer los parámetros y factores urbanísticos que operan sobre el territorio (vgr: mayor altura, fos, fot, densidad, etc.) sino también las inevitables relaciones vinculadas a su ocupación, como el tránsito, el espacio público, el transporte, el paisaje, y sus consecuentes variables socio-político-económicas. Una concepción que desconozca este alcance, afecta irremediablemente principios rectores de nuestra calidad de vida.

Nos encontramos ante una tarea que requiere instituciones sólidas, un decidido nivel de participación que legitime su obrar y una visión multidisciplinaria, que se traduzca en un haz de derechos y obligaciones, definiendo el contenido del *ius edificandi*, garantía sustancial de legalidad y equidad.

En definitiva, debemos una vez más afirmar que la organización espacial de la vida social es expresión de la organización política, cultural y económica.

XI. Una consideración sobre la plusvalía urbana

Pero el tema que estamos comentando también tiene una honda repercusión económica; nos referimos a los costos y beneficios de una decisión económica de desarrollo y el equitativo respeto de las plusvalías urbanas, evitando la especulación del suelo, que se le otorga a unos en perjuicio de otros particulares o de la comunidad. No es ésta la oportunidad para desarrollar institutos comparados o la importancia que el tema ofrece en la organización administrativa del urbanismo en otros países; valga señalar que al inveterado instituto de la expropiación, se suma el sistema de compensación y de cooperación, como modalidades de distribución del costo público incorporado al valor del suelo.

Sin perjuicio de otro tipo de técnicos de gestión urbanística, como:

- El patrimonio Público del Suelo
- La carga de edificación forzosa
- La licencia urbanística, como técnica de intervención administrativa en la actividad de edificación y de uso del suelo y las construcciones.

Nada de esto parece tenerse en cuenta, pues se pierde de vista que la organización espacial ha de tener necesariamente una traducción jurídica en términos de orden regulador del destino, uso, tráfico, transformación y aprovechamiento del suelo, los recursos naturales y las construcciones.

XII. Reflexión final

Pareciera que cuando uno alude al patrimonio cultural, se apela a una sensibilidad especial o a una formación, desde cuyo atril se señalan inconvenientes y obstáculos. Como si el autor ignorara las constantes demandas que exige una sociedad esencialmente urbana, el vértigo de una vida tecnológica o los naturales cambios epocales que se van produciendo.

De tal manera que, por ahora, podemos corroborar que las preocupaciones en este campo, constituyen un valioso marco teórico para las ofertas de posgrados, las cláusulas constitucionales o la actualización de programas de estudios.

Pero es mucho más, es una visión sistémica y preservacionista sobre el territorio, es la puesta en valor del espacio público, es la diligente tutela del crecimiento de una ciudad, de sus sitios y ambientes connotativos, de su traza y proyección.

No se trata de un nicho cultural para privilegiados, ni el detalle que enaltece una expresión estética.

Es una búsqueda racional, equilibrada y global, que no desconoce tensiones, contratiempos, cambios o exigencias, sino que simplemente pondera las mismas en el marco de los significantes que traduce la ciudad como la más fantástica obra colectiva en el tiempo.

No es sólo el progreso el que está en juego cuando se plantea un emprendimiento en gran escala, el emplazamiento de un edificio, la reconversión de su trama circulatoria, la afectación de su paisaje o sus espacios verdes; son los efectos que ello produce en el conjunto, la alteración inconsulta de su diseño y los irreversibles costos para su comunidad.

Sobran los ejemplos en nuestra ciudad sobre iniciativas apresuradas o interesadas, que han comprometido la vocación convivencial de varias generaciones.

Esta concepción no puede estar en manos de quienes sólo expresan un sector (se trate de políticos, inversores, empresarios, cuentapropistas, etc.), pues naturalmente su energía y argumentación militarán en el campo de sus intereses o deseos.

Por eso reafirmamos que la primera manifestación del patrimonio cultural tangible, es la propia ciudad, su personalidad, su tiempo, su origen, el espíritu de quienes la habitaron, su morfología, su estilo y proyección.

En nuestro caso el sueño capital no debe absorber nuestra identidad ciudadana, la singularidad de sus rasgos distintivos.

En esta dirección, debemos asumir que la responsabilidad primaria en estos temas recae en el municipio, que exige inaplazablemente su autonomía y criterios de descentralización que reconozcan la histórica singularidad de sus distintas delegaciones.

Para ello, resulta necesario contar con una legislación clara, ágil y actualizada que se asiente como una referencia despersonalizada y rectora en este campo. Un conjunto de normas, institutos y principios que doten de previsibilidad la relación administración-administrado, favoreciendo la participación y el control.

No pueden ser estas delicadas competencias el reino de las normas de excepción y de leyes puntuales que parecieran desconocer la hermenéutica del plexo que integran facilitando prerrogativas, cuya inevitable consecuencia es inaugurar su permanente emulación.

Para ello debemos reformar el decreto-ley 8912 con urgencia; concebir el código urbano-ambiental como una genuina política de Estado; dar cabida a especialistas con una definida vocación pública y capacitar a los agentes municipales para fortalecer la responsabilidad de su decisiva tarea y por supuesto, actualizar los instrumentos jurídicos en la tutela cultural ambiental para favorecer la efectiva operatividad de nuestros derechos colectivos.

Como nos recuerda Risieri FRONDIZI, la cultura no está formada sólo por conocimiento; incluye también creencias, valoraciones, actitudes y demás reacciones no intelectuales. Se puede ser erudito sin ser culto; el conocimiento es condición necesaria pero no suficiente. La incultura se puede poner de manifiesto en una decisión, preferencia o actitud ante un hecho.

Parece ocioso señalar la importancia de la cultura en la vida de un individuo o de un pueblo. Ella constituye la base de nuestra personalidad, modo de vida, creencias y principios en que nos apoyamos para decidir y preferir.

En definitiva, debemos evitar que la calidad de vida sea un concepto evanescente.