

---

# ¿Cómo regular lo que percibimos? Avances y dificultades en la tutela del paisaje como bien jurídico.

---

María Laura Lapalma\* y Norma Elizabeth Levrاند\*\*

## Resumen

El presente trabajo pretende analizar las diversas posibilidades de regulación del paisaje y las categorías jurídicas de bienes dentro de los cuales éste puede insertarse, a partir del caso “Barrio Los Arenales” de la ciudad entrerriana de Paraná, República Argentina. En éste se plantea un conflicto a raíz del impedimento de acceso visual y físico a un área costera de la ciudad producto de un emprendimiento inmobiliario privado. El especial valor que la sociedad le asigna a estas áreas, en conjunción con las regulaciones urbanísticas de la ciudad de Paraná, denotan la existencia de un derecho al paisaje, que a su vez podría insertarse dentro de una noción de patrimonio común urbano.

**Palabras clave:** Paisaje - patrimonio urbano - urbanización privada - bien colectivo - bien común

73

## Abstract

This paper aims to analyze different regulatory approaches to the legal regulation of landscape. It will discuss the nature of landscape as a good and how should it be protected, based on an analysis of the “Barrio Los Arenales” case that took place in the city of Parana, Entre Ríos. This case arose as a result of a real estate development that impaired visual and physical access to the coastal area of the city. The special value allotted by society to these areas, in conjunction with land use regulations of the city of Paraná, denote the existence of a right to the preservation of the city landscape, which in turn could be inserted into a notion of urban common heritage.

**Key words:** Landscape - urban heritage - real estate development - collective goods - common goods.

---

Fecha de Recepción: 18 de julio de 2012 | Fecha de Aceptación: 31 de enero de 2013

\*Master en Droit de l'Environnement et Urbanisme, Universidad de Limoges. Especialista en Derecho Ambiental y Tutela del Patrimonio Cultural, Universidad Nacional del Litoral

\*\*Becaria Doctoral de CONICET – Universidad Nacional del Litoral.

## Índice

<b>I.</b>	<b>Introducción .....</b>	<b>75</b>
<b>II.</b>	<b>¿Qué es el paisaje para el derecho y cómo se regula? .....</b>	<b>77</b>
<b>III.</b>	<b>El paisaje como bien jurídico: de los bienes privados al bien colectivo .....</b>	<b>82</b>
<b>IV.</b>	<b>El paisaje como un patrimonio común: patrimonio cultural urbano .....</b>	<b>90</b>
<b>V.</b>	<b>El caso testigo: paisaje de unos pocos...el muro que divide .....</b>	<b>98</b>
<b>VI.</b>	<b>El derecho al paisaje en Paraná, Entre Ríos. ....</b>	<b>101</b>
<b>VII.</b>	<b>Conclusión .....</b>	<b>107</b>
<b>VIII.</b>	<b>Bibliografía .....</b>	<b>108</b>

## I. Introducción

La regulación jurídica de fenómenos novedosos es una exigencia de la sociedad globalizada y pos-moderna en la que vivimos. La aparición de situaciones que no se enmarcan en las categorías jurídicas tradicionales no es nueva, de hecho el cambio social ha propugnado que surjan nuevas concepciones jurídicas durante la modernidad. Lo novedoso de los cambios paradigmáticos de la posmodernidad es la hibridación<sup>1</sup> de ciertos procesos y objetos que comienzan a surgir en los intersticios de una regulación que los incluye pero no los contiene.

Distintos autores han dado cuenta de estos procesos<sup>2</sup> en el ámbito jurídico, resaltando la incapacidad del derecho decimonónico para regularlos. En uno de estos intersticios se ubica el paisaje: obra conjunta del hombre y la naturaleza, conforme la definición adoptada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).<sup>3</sup> Si bien su tratamiento por las ciencias humanas, particularmente la geografía, data de mediados del siglo XIX, la regulación jurídica del paisaje se origina en la última década del siglo XX, a partir de la inclusión de la categoría “paisajes culturales” en las Directrices para la Aplicación de la Convención de Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de UNESCO.<sup>4</sup> Anteriormente, las normas relativas a lo que hoy denominamos paisaje estaban dispersas en ordenamientos sobre asentamientos urbanos, la regulación de los recursos naturales y la protección del patrimonio cultural y natural.

75

Precisamente esta dispersión de las normas que regulaban el paisaje otorga pautas para cuestionarnos acerca de la forma de tutela del mismo. La importancia de establecer la categoría jurídica del paisaje descansa en las diferentes formas de gestionar los bienes. A las categorías decimonónicas de bienes públicos y bienes

---

<sup>1</sup> Latour, Bruno, *Nunca fuimos modernos. Ensayo de antropología simétrica*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2007.

<sup>2</sup> Serres, Michel, *O contrato natural*, Río de Janeiro, Ed. Nova Fronteira, 1991; Callon, Michel, “Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay”, en: Law, John (ed.), *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge?*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1986.

<sup>3</sup> Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, Art. 1 *in fine*, adoptada el 16 de noviembre de 1972, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1037, p. 163. Ratificado por la Argentina por Ley N° 21.836.

<sup>4</sup> UNESCO, “Operational Guidelines for the Protection of the World Natural and Cultural Heritage”, Doc. WHC/2/Revised, febrero de 1994, disponible en: <http://whc.unesco.org/archive/opguide94.pdf>. UNESCO, “Directrices para la Aplicación de la Convención de Patrimonio Mundial, Cultural y Natural”, Doc. WHC 08/01, París, 2008, disponible en: <http://whc.unesco.org/archive/opguide08-es.pdf>.

privados se añaden, en esta era, las de “bienes colectivos” y “bienes comunes” como una re-edición regenerada de la categoría romana “res communi”. Las dificultades de aprehensión por parte del Derecho de estas categorías jurídicas y la insuficiencia de herramientas técnicas para la regulación de su gestión y uso, deviene de la conjunción de elementos materiales, inmateriales, ambientales y culturales en su conformación.

La inclusión del paisaje dentro de la concepción del patrimonio cultural da cuenta de una preponderancia de la obra del hombre sobre la naturaleza, propia de las filosofías antropocéntricas. Pero también nos otorga un sustrato sobre el cual apoyar la postura que defenderemos en este trabajo: la importancia de salvaguardar el paisaje urbano como integrante de un bien más amplio que es el patrimonio urbano.

Para ello, en una primera etapa desarrollaremos la concepción jurídica de paisaje y su regulación, enfocándonos en el carácter que ostenta como bien jurídico tutelado. En tal sentido, a la división clásica entre bienes públicos y bienes privados, en los últimos años se ha añadido la de bienes comunes y colectivos, con una pretensión de regulación distinta. La inclusión del paisaje en una u otra categoría modificará no sólo la regulación del mismo sino también su concepción.

76

Asimismo, y luego de revisar algunas de estas categorías, trataremos de aportar elementos para construir una categoría jurídica híbrida, que llamamos “patrimonio urbano”, y que concentra la totalidad de las manifestaciones (tangibles e intangibles) que configuran la identidad de una ciudad. Consideramos que la misma es un derecho reconocido a los habitantes de la Argentina por la Constitución Nacional, al proteger el patrimonio cultural y natural y en ella se inscribe el paisaje como una de estas manifestaciones.

En esta tesitura, analizaremos el caso testigo: la construcción de un muro medianero en una urbanización cerrada denominada “Amarras del Sol” ubicada en el barrio Los Arenales de la ciudad de Paraná. La movilización social, administrativa y judicial que se generó a raíz de la construcción del muro y las consecuencias del mismo (cerrar el acceso al río e impedir la vista del paisaje) dan cuenta de la necesidad de elevar la mirada jurídica sobre el conjunto y considerarlo a partir de una tutela del derecho a este patrimonio urbano que se inscribe, finalmente, en una reflexión sobre el derecho a la ciudad.

## II. ¿Qué es el paisaje para el derecho y cómo se regula?

Etimológicamente vinculado a la noción de territorio, es en la Geografía donde el concepto de “paisaje” tiene una larga trayectoria asociada a algunas de sus escuelas que lo incluyeron entre los objetos de investigación de esta ciencia. Si bien los orígenes de su estudio pueden rastrearse en autores del siglo XIX como el Barón Von Humboldt, es a partir de los años '20 que se vincula esta noción a la de cultura, proceso que culmina a finales del siglo XX con la categoría de “paisajes culturales” protegida por UNESCO.<sup>5</sup>

De este modo, siguiendo la descripción detallada de Mateo Rodríguez<sup>6</sup> y el análisis de Castro y Zusman<sup>7</sup>, podemos diferenciar concepciones de paisaje que lo reducen a la noción de naturaleza (tales como la Geografía Tradicional de Humboldt o la Geografía Ambiental) de otras que lo definen como una amalgama entre lo cultural y lo natural. A su vez, en esta última categoría existen diferentes corrientes en las que prevalece el elemento natural o el cultural.

Paralelamente al desarrollo de las concepciones geográficas del “paisaje”, la noción es receptada por otras ciencias que inician, de esta manera, su propia tradición en la temática, tales como la antropología, la etnología, la historia, la geomorfología, la climatología o la ecología — en la que emerge la rama conocida como “ecología del paisaje” dedicada al estudio de la temática —. La concepción geográfica del paisaje se enriquece y en todos los casos será visto como una noción mutante, que es transformada históricamente y en la cual la cultura es uno de los factores de esta transformación.

El paisaje ha pasado inadvertido para el derecho hasta que comenzó a sufrir alteraciones graves provocadas por actividades humanas, tales como la urbanización, la industrialización, la publicidad y los cambios de uso del suelo, entre otros. Estas alteraciones trasladaron a primer plano su tutela, y es en el campo del Derecho Ambiental donde se instala como uno de los elementos pasibles de regulación.

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*

<sup>6</sup> Mateo Rodríguez, José Manuel, “La concepción sobre los paisajes vista desde la Geografía”, 2005 (manuscrito no publicado).

<sup>7</sup> Castro, Hortensia y Zusman, Perla, “Naturaleza y Cultura: ¿dualismo o hibridación? Una exploración por los estudios sobre riesgo y paisaje desde la Geografía”, en: *Investigaciones Geográficas*, No. 70, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Geografía, 2009, pp. 135-153.

En este sentido, se apunta que el paisaje es un elemento del ambiente, por lo que corresponde extenderle los instrumentos jurídicos del Derecho Ambiental.<sup>8</sup>

Según Antonio Herman Benjamin, uno de los fundamentos iniciales para la protección jurídica de la naturaleza vino dado por una concepción estética de ésta.<sup>9</sup> De hecho, las primeras normas de protección paisajísticas aparecen insertas en regulaciones sectoriales (como las referidas a carreteras, instalaciones industriales, etc.) y regulaciones ambientales de tipo conservacionistas (creación de parques nacionales, reservas naturales, etc.)<sup>10</sup> en tiempos anteriores a la aparición de las primeras regulaciones de biodiversidad o de desarrollo sustentable.

En el campo del Derecho, la conceptualización y regulación del paisaje ha experimentado cierta evolución. Las primeras regulaciones separaban por completo en el plano conceptual, jurídico y práctico a los paisajes naturales de los culturales.<sup>11</sup> En la actualidad, esta concepción restringida tiende a abandonarse para adoptar una más amplia e integradora, que entiende que el paisaje se compone tanto de elementos naturales como culturales. Esto se condice con la concepción, también amplia, del concepto mismo de ambiente. Este último, al ser un término complejo de determinar a los fines jurídicos, se dirime entre dos vertientes: una restringida (que entiende por ambiente solo sus componentes naturales)<sup>12</sup> y una amplia (que concibe que el ambiente se compone de los elementos naturales y culturales de una sociedad).<sup>13</sup>

78

---

<sup>8</sup> Prieur, Michel, "La Noción del Patrimonio Común", en: *Jurisprudencia Argentina*, Vol. 1998-IV, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1998.

<sup>9</sup> Benjamin, Antonio Hernan (ed.), *Paisagem, Natureza e Direito*, Vol II, Sao Paulo, Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2005.

<sup>10</sup> Por ejemplo en Argentina, siguiendo el modelo norteamericano, se creó el primer parque nacional en 1922 (Parque Nacional Nahuel Huapi) con el fin de preservar sus bellezas escénicas y paisajísticas. En 1934, mediante ley 12.103 se crea la Dirección de Parques Nacionales y se establece que pueden crearse Parques Nacionales – entre otras razones – en aquellos territorios "que por su extraordinaria belleza" sean dignos de ser conservados para el uso y goce de la población de la República.

<sup>11</sup> Cortina Ramos, Albert, "La regulación Jurídica del Paisaje", en: Busquets, Jaume y Cortina, Albert (Coords.), *Gestión del paisaje: Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*, Madrid, Ariel, 2009, p. 318.

<sup>12</sup> Martín Mateo, Ramón, *Tratado de Derecho Ambiental*, citado por: Cafferata, Nestor, *Introducción al Derecho Ambiental*, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2004.

<sup>13</sup> Cano, Guillermo J., "Introducción al Derecho Ambiental Argentino", citado por: Cafferata, *supra* nota 12.

En palabras de Lorenzetti, “el paisaje es a la vez un bien natural y cultural”<sup>14</sup> y en las de Michel Prieur “el paisaje es la ilustración perfecta de la unión en torno de un patrimonio a la vez natural y cultural”.<sup>15</sup>

Para ello, el urbanismo y la planificación han hecho un aporte importante: han puesto de manifiesto que los paisajes son espacios compuestos por un conjunto de elementos tanto naturales como artificiales, es decir, creados por el hombre, que deben ser tratados en forma integrada y completa.<sup>16</sup>

Otra evolución se advierte en torno a la conceptualización del paisaje en el ámbito del Derecho: de la concepción objetiva y singular a la concepción subjetiva y social.<sup>17</sup> En un primer momento, muchos ordenamientos jurídicos (principalmente europeos) consideraban que solo las partes del territorio que poseen características excepcionales desde el punto de vista histórico, natural o estético pueden ser consideradas paisaje y merecer, de este modo, una protección legal. Definiciones como “gran valor estético o natural”, “interés singular por motivos históricos”, “paisajes característicos y pintorescos”, entre otros, daban cuenta de esta concepción. Las normas de regulación de lugares y monumentos históricos (por paisajes culturales) o las de Derecho Ambiental en tanto conservacionistas (protección del interés natural), reflejaban esta concepción estática y objetiva. Ejemplo de ello en el plano internacional es la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, firmada en París en 1972, de alcance universal, que en su artículo 1, entre la enunciación de aquello considerado patrimonio cultural, menciona: “los lugares (...) que tengan un **valor universal excepcional** desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico”; y en el artículo nº 2, entre lo considerado patrimonio natural, señala “los lugares naturales (...) que tengan un **valor universal excepcional** desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural”.<sup>18</sup>

79

La misma concepción fue adoptada en el Convenio de Washington para la Protección de la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas de América, firmado en el ámbito

---

<sup>14</sup> Lorenzetti, Ricardo, “El paisaje: un desafío en la teoría jurídica del derecho ambiental”, en: Kemelmajer de Carlucci, Aída, *Edición Homenaje a Jorge Mosset Iturraspe*, Santa Fe, Ediciones Universidad Nacional del Litoral, 2005, pp. 315-326.

<sup>15</sup> Prieur, Michel, *supra* nota 8.

<sup>16</sup> Cortina Ramos, Albert. *supra* nota 11, p. 318.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 318

<sup>18</sup> Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, *supra* nota 3, Arts. 1 y 2. La negrita nos pertenece.

de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1940<sup>19</sup>, cuyo preámbulo asume el deseo de los Gobiernos Americanos de proteger y conservar los **paisajes de incomparable belleza**.<sup>20</sup>

Ambas convenciones dan cuenta de una concepción estática del paisaje. Al identificarse aquellos sitios naturales o culturales de “valor universal excepcional”, se pretende su conservación a modo de “congelación” de sus dotes. En ello consiste la labor del Comité del Patrimonio Mundial<sup>21</sup>, quien lleva las Listas del Patrimonio Mundial.<sup>22</sup> En el caso del Convenio de Washington, éste acuerdo expresa el compromiso de los Estados Partes de establecer institutos jurídicos tales como Parques Nacionales, Reservas, etc.

Sin embargo, la evolución jurídica en los últimos años tiende a conceptualizar y regular el paisaje desde una perspectiva subjetiva y social. Esto supone que el paisaje no solo es su aspecto físico, sino también es la percepción psicológica que una comunidad tiene de él, de acuerdo a sus bases culturales e identitarias. En palabras de Lorenzetti, en un paisaje “se pueden identificar (...), los aspectos físicos y los vinculados a los sujetos que observan el paisaje. En cierto modo, los sujetos crean el paisaje mediante la interpretación, ellos son los que perciben la naturaleza o reciben directamente los efectos de las obras y sufren las consecuencias”.<sup>23</sup>

80

De este modo, el paisaje se convierte en un interés relevante para el Derecho en razón de la relación que suscita entre los individuos y el territorio. Según Noguera, pueden señalarse tres motivos básicos del interés de los individuos el paisaje: (a) su capacidad gratificante, debido a una combinación de percepciones visuales, sonoras, olfativas y climáticas; (b) el valor identitario para los colectivos que se

---

<sup>19</sup> Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, adoptada el 10 de diciembre de 1940 por la Organización de Estados Americanos. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/c-8.html>.

<sup>20</sup> *Ibid.*, Preámbulo (la negrita nos pertenece).

<sup>21</sup> El comité intergubernamental de protección del patrimonio cultural y natural de valor universal excepcional, llamado “Comité del Patrimonio Mundial”, es el órgano de UNESCO conformado por los representantes de veintinueve Estados que son elegidos por la Asamblea General de Estados Miembros por un período determinado. Este organismo fue creado por el artículo 8 de Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural y es el encargado de administrar las Listas del Patrimonio Mundial.

<sup>22</sup> Las “Listas del Patrimonio Mundial” son aquellas listas elaboradas por el Comité del Patrimonio Mundial, a propuesta de inventarios de bienes del patrimonio cultural y natural presentados por los Estados Parte de la Convención.

<sup>23</sup> Lorenzetti, Ricardo, *supra* nota 14, pp. 215-316.

sienten vinculados a él; y (c) la expresión de buena salud del ecosistema natural y/o social que subyace.<sup>24</sup>

De esto se infiere la importancia que adquieren los valores culturales e identitarios de una sociedad al momento de calificar a un paisaje como tal. La percepción y valoración que se hace de este varía de lugar en lugar, de cultura en cultura. Además de su componente físico, estático y objetivo, existe un componente simbólico, asociado a la interpretación que cada comunidad hace del paisaje. Es por ello que, en este orden de ideas, los paisajes ordinarios, cotidianos y hasta degradados se han incorporado como objeto de tutela para su identificación y gestión en el plano normativo. El Convenio Europeo del Paisaje, firmado en la ciudad de Florencia en el año 2000 y promovido por el Consejo de Europa<sup>25</sup>, representa claramente esta concepción subjetiva y social del paisaje. En él se estableció la necesidad fundamental de reconocer su valor complejo, consistente en la necesidad que cada sociedad tiene de establecer una relación sensible con el territorio y beneficiarse espiritual y físicamente de él. De este modo, el Derecho se acerca a una concepción del paisaje que reconoce en éste un factor relevante para la calidad de vida de la sociedad y un ingrediente importante de su identidad.<sup>26</sup>

El Convenio conceptualiza el paisaje como “cualquier parte del territorio tal como la [sic] percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos”.<sup>27</sup> Además, en el preámbulo se reconoce expresamente que el paisaje “es un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones en todas partes: en los medios urbanos y rurales, en las zonas degradadas y de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos”.<sup>28</sup>

A diferencia de la concepción objetiva y singular, la Convención de Florencia entiende que el paisaje no es algo estático, sino que evoluciona, se transforma, y por ello debe ser gestionado de forma dinámica.<sup>29</sup> En este sentido, la Convención expresa el compromiso de

---

<sup>24</sup> Noguera, Juli Esteban, “El paisaje en la planificación territorial y urbanística”, en: Busquets, Jaume y Cortina, Albert (Coords.), *supra* nota 11, pp. 379- 396.

<sup>25</sup> Convenio Europeo del Paisaje, adoptado el 20 de octubre de 2000 por el Consejo de Europa. Disponible en: <http://www.cidce.org/pdf/Convenio%20Paisaje.pdf>. El Convenio Europeo del Paisaje entró en vigor el 1 de marzo de 2008.

<sup>26</sup> Cortina Ramos, *supra* nota 11, p. 318.

<sup>27</sup> Europeo del Paisaje, Art. 1, *supra* nota 25.

<sup>28</sup> *Ibid.*, Preámbulo.

<sup>29</sup> Cortina Ramos, *supra* nota 11, p. 317.

los Estados Parte de adoptar medidas de protección, gestión y ordenación del paisaje, con el fin de garantizar su mantenimiento regular y armonizar las transformaciones inducidas por los procesos sociales, económicos y ambientales con las nuevas aspiraciones sociales. Esto conlleva a la especial importancia de los procesos participativos y el involucramiento de la sociedad en la gestión paisajística antes mencionada.

### III. El paisaje como bien jurídico: de los bienes privados al bien colectivo

Según Gordillo, una de las herencias que la cultura jurídico-política moderna ha recibido del antiguo Derecho Romano es su clasificación de las cosas en res in patrimonio o in comercio (cosas apropiables) y extra patrimonium o extra commercium (cosas no apropiables).<sup>30</sup>

A estas últimas se las consideraba de tal modo por: (a) ser consideradas sagradas, divinas o relacionadas a los cultos religiosos (res divini iuris); (b) ser públicas o del Estado (res publicae); o (c) ser cosas comunes a todos (res communes ómnium), tales como los casos del aire, el agua, el suelo, el mar, sus riberas, etc.

Para aquella antigua sociedad romana, el uso de las cosas comunes no planteaba ningún problema, de ahí que los juristas romanos no se detuvieran a considerar las medidas jurídicas necesarias para garantizar su preservación.<sup>31</sup> Sin embargo, en la actualidad, estos bienes<sup>32</sup> son un centro de preocupación atento a la degradación y, en algunos casos, escasez advertida.

82

---

<sup>30</sup> Gordillo, José Luis (Coord.), *La protección de los bienes comunes de la humanidad*, Madrid, Editorial Trotta, 2006.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>32</sup> Si bien en el derecho romano se hablaba de "bienes comunes", desde los años '50 los teóricos han diferenciado entre "bienes comunes" y "bienes colectivos". El criterio de distinción ha oscilado entre las posibilidades de consumo y división de los bienes y las posibilidades de exclusión de los beneficios del bien. En este sentido, Ostrom indica que bienes colectivos son aquellos en los que el consumo de una persona no sustrae del total disponible del bien la posibilidad de consumo de otras; en cambio bienes comunes serían aquellos en los que el consumo de una persona suprime la posibilidad de consumo por otras. Ostrom, Elinor, "How Types of Goods and Property Rights Jointly Affect Collective Action", *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 15, No.3, Londres, SAGE Publications, 2003, pp. 239-270. Siguiendo esta definición el paisaje se inscribiría como un bien colectivo, el cual puede ser consumido por una persona sin menoscabo del mismo para su consumo por el resto. Sobre la característica de exclusión de los bienes colectivos, Ostrom pone en duda esta característica ya que la posibilidad de excluir a potenciales beneficiarios depende tanto de la tecnología de los mecanismos de exclusión como de la existencia de variados derechos de propiedad. En el caso en estudio veremos que, efectivamente, a partir de la construcción de un muro (mecanismo de exclusión física) se excluye a potenciales beneficiarios del paisaje, sin que esto menoscabe su carácter de bien colectivo.

Entendemos que por la configuración material e inmaterial del paisaje, el mismo puede ser encuadrado en esta última categoría. La combinación de elementos naturales y culturales, de modificaciones del entorno por el hombre y la simbolización del mismo hacen imposible clasificar al paisaje estrictamente como un bien público o privado.

Si bien es posible que un paisaje se encuentre dentro de una heredad de propiedad privada, existe un interés de la comunidad en su disfrute, lo cual implica gravar esta propiedad con lo que algunos autores llaman “función ambiental”.<sup>33</sup>

En nuestro ordenamiento jurídico, la antigua clasificación de bienes del Derecho Romano se ha incorporado solo parcialmente. En el Código Civil, éstos se clasifican según su titularidad, en privados o públicos. Los primeros son bienes que tienen un valor patrimonial — por lo tanto están en el comercio — y pertenecen a la esfera privada de los individuos o del Estado. Los segundos son bienes que no tienen un valor patrimonial — por ello están fuera del comercio — y pertenecen a la esfera pública del Estado (nacional, provincial o municipal). De esto se infiere que, en la actual categorización de bienes de nuestro sistema civilista, no existe una categoría de bienes colectivos de los cuales sea susceptible predicar un derecho real de dominio o usufructo.

83

Jurídicamente es usual conceptualizar los bienes colectivos como aquellos cuyo uso y disfrute pertenece a una generalidad (titularidad compartida) y por ello no admiten exclusión; son imposibles de subdividir — lo que justifica que no puedan atribuirse particularmente a ninguna persona —<sup>34</sup>; y pueden tener distintas escalas, es decir, puede tratarse de bienes internacionales, nacionales, regionales, municipales, etc.

Autores como Robert Alexy<sup>35</sup>, incluso, limitan la conceptualización a dos características: la estructura no distributiva de los bienes colectivos y el status normativo de los mismos, en cuanto que su creación y conservación está ordenada o reglamentada.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Lorenzetti, Ricardo, *Teoría del Derecho Ambiental*, Buenos Aires, La Ley, 2008.

<sup>34</sup> En estas dos características coinciden la definición jurídica y la definición económica de bien colectivo.

<sup>35</sup> Alexy, Robert, *El concepto y la validez del derecho*, Barcelona, Gedisa, 2008, p.187.

<sup>36</sup> Si bien en el texto, el autor menciona una tercera característica, en su desarrollo expresamente aconseja no hacer referencia a la fundamentación al definir el concepto de bien colectivo. *Ibid*, p. 189.

En la década del '60 una serie de documentos comenzaron a alertar sobre la crisis ecológica. Se sostuvo, entonces, que los problemas ecológicos podían ser solucionados a partir de conceptualizar el ambiente como un bien común. En este sentido, Garret Hardin<sup>37</sup> defendió la tesis de “La tragedia de los bienes comunes” según la cual, en un sistema de capitalismo de mercado, los bienes que pertenecen a una generalidad y cuyo uso está al alcance de todos, tienden a ser sobreexplotados y, por lo tanto, devastados.<sup>38</sup>

A partir de la caracterización del ambiente como bien común, y no como bien colectivo, se propusieron soluciones “privatistas”, “estatistas” y “de autogestión”. El análisis de cada una de estas opciones tiene relevancia a fin de descartar su posible utilización para los bienes colectivos, en particular para el paisaje.

El mismo Hardin propone lo que se dio a llamar la solución “privatista”. Es decir, privatizar los bienes comunes y asignarles un valor de mercado. De este modo, la misma lógica capitalista induciría a cada propietario a hacer un uso racional. Esta postura ha sido influyente tanto en el Derecho Ambiental como en la Economía Ambiental.<sup>39</sup> Para Hardin, el único asunto a resolver sería estipular quién y cómo se debe poner precio al uso de los bienes comunes, dado que la asignación de un valor monetario actuaría como medida disuasoria de la destrucción. Luego de ello, la misma lógica mercantil de transacciones, conllevará a cada propietario a realizar o no realizar aquellas acciones que degraden su bien.

84

---

<sup>37</sup> Hardin, Garrett, “The Tragedy of the Commons”, en: *Science*, Vol. 162, New York, American Association for the Advancement of Science, 1968, pp. 1243-1248.

<sup>38</sup> Para ello, imagina el supuesto de un pastura (bien común) donde todos los pastores llevan sus animales a pastar. Esto genera una utilidad positiva (cada pastor incrementará el número de sus animales para acrecentar sus utilidades) y una negativa (si todos los pastores hacen lo mismo el bien común acabará sobreexplotado). Sin embargo, las utilidades positivas beneficia de manera individual a cada pastor, pero la negativa es compartida por todos. Por lo tanto, lo sensato para cada pastor es continuar agregando uno y otro animal. Y en ello consiste la “tragedia de los recursos comunes”.

<sup>39</sup> En este sentido, el “ecologismo o ambientalismo de mercado” se basa en la premisa de Hardin de que se debe instituir la propiedad privada de los bienes comunes a fin de defender la necesidad de poner un precio al uso de determinados bienes, recurriendo a prácticas mercantiles (Padilla Zalacaín, Maite, “El ecologismo de libre mercado” en: Gordillo, (coord.) *La protección de los bienes comunes de la Humanidad*, Madrid, Editorial Trotta S.A., 2006). En el ámbito del derecho ambiental, las normas establecidas por el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1998) establece un sistema de transferencia de unidades de reducción de emisiones (art. 6) en un mercado global que replica el defendido por Hardin.

La utilización de esta tesis para regular los bienes colectivos es objetable. Por un lado, no es posible privatizar los bienes colectivos porque, como ya señalamos, una de sus características esenciales es la imposibilidad de subdivisión dada su estructura no distributiva. Por otra parte, si fuera posible subdividirlos, la lógica capitalista no garantiza que cada propietario use racionalmente estos bienes. Por el contrario, la motivación de obtener el máximo beneficio privado no aseguraría la transmisión de estos bienes a las generaciones futuras.<sup>40</sup>

Otra de las soluciones ensayadas para dar solución al problema de los bienes comunes son las posturas “estatistas” que recomiendan la creación de un órgano de gobierno con competencia para regular y controlar la mayoría de los bienes comunes o algunos individualmente. Esto significa, siguiendo el ejemplo de Hardin, que los poderes públicos deben decidir sobre las estrategias de uso de los bienes comunes: quiénes y cuándo pueden usar estos bienes y de qué manera. Esta tesis podría ser utilizada en el manejo de bienes colectivos.

Una tercera posibilidad es la sustentada por Elinor Ostrom,<sup>41</sup> quien sostiene que existen fuerzas, más allá de las del mercado y del Estado, que pueden contribuir a una cooperación organizada por parte de los grupos que utilizan bienes comunes.<sup>42</sup> Para ello, revisa ciertas soluciones alternativas a las planteadas por los teóricos estatistas o de la privatización, vinculadas a novedosas formas de autogestión. Justifica su postura aduciendo que, tanto los defensores de la tesis estatista como de la tesis privatista dependen de una autoridad central encargada de tomar decisiones sobre los bienes comunes o parcelarlos en derechos de propiedad.<sup>43</sup> Por lo tanto, el cambio institucional tiene para estas teorías un origen externo.

Por otra parte, la autora sostiene que las soluciones estatistas, para que sean eficientes, requieren de esfuerzos concernientes a la exactitud de la información, capacidades de verificación, credibilidad de sanciones y costos nulos de administración.<sup>44</sup> En cuanto a la solución privatista, al igual que Gordillo, señala que existen bienes difíciles –sino imposibles– de adjudicar en propiedad, tales como las pesquerías.<sup>45</sup> En consecuencia, la solución privatista podría aplicarse

---

<sup>40</sup> Gordillo, José Luis, *supra* nota 30, p.13.

<sup>41</sup> Ostrom, Elinor, *El gobierno de los bienes comunes. Evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011, pp. 35-45.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 90.

<sup>43</sup> *Ibid.*, pp. 92 y ss.

<sup>44</sup> *Ibid.*, pp. 54 y ss.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 53.

solo a determinado tipo de bienes, y por lo tanto, no constituye una solución a la “tragedia” de los comunes.

Entonces, propone revisar las formas de autogestión, como parte de concebir que los individuos son capaces de resolver los problemas de los bienes comunes, y por lo tanto no es necesario depender de una solución de origen externo.<sup>46</sup> Ostrom explica que existen supuestos de autogestión exitosos y supuestos fracasados. Pero de las experiencias exitosas, ella rastrea sus características en común, a modo de extraer y justificar qué se puede aprender de éstas, como forma alternativa de gobierno de los bienes comunes.<sup>47</sup> La autora sugiere un abanico de variables que podrían tenerse en cuenta, intentando no caer en modelos estancos, como lo son –según su apreciación– los dos anteriores.

La aplicación de la tesis de Ostrom para bienes colectivos es eventual. Atento el carácter de no exclusión de beneficiarios que poseen estos bienes, en algunos casos será difícil establecer quiénes son los beneficiarios que pueden participar de los acuerdos institucionales.<sup>48</sup> Salvando esta situación, entendemos que sería posible propiciar acuerdos institucionales para el uso de bienes colectivos, y que en el caso del paisaje podrían consistir, v.gr., en impedir la cartelería publicitaria en determinados sitios a partir del acuerdo de los titulares dominiales y los vecinos.

86

Por último, advertimos una cuarta concepción que se ensaya, en este caso, respecto del problema de gestión de los bienes colectivos y que se focaliza, principalmente, en su preservación.<sup>49</sup> Pero previo a su exposición, es necesario precisar algunas cuestiones.

---

<sup>46</sup> *Ibíd.*, p. 5.

<sup>47</sup> Particularmente se centra en bienes comunes de pequeña escala, afirmando que los acuerdos institucionales a los que arriban los participantes, en muchos casos, logran resultados exitosos. A partir de la observación de estos casos, Ostrom construye un modelo para explicar por qué ello es así. Ostrom, *supra* nota 41, pp. 313 y ss. No es objeto de este trabajo detallar el modelo, que puede ser consultado en la obra citada.

<sup>48</sup> No obstante, también en los bienes comunes pueden diferenciarse entre recursos de acceso abierto, en el que nadie tiene ningún derecho de propiedad y de acceso cerrado, en el que un grupo bien definido posee propiedad en común. Ostrom, *supra* nota 41, p. 104. De todas formas en las investigaciones empíricas presentadas por la autora, siempre es posible establecer quiénes tienen acceso al recurso, independientemente del derecho de propiedad que posean

<sup>49</sup> Entrevemos que esta se encuentra conformada por la declaración de “Patrimonio Común de la Humanidad” de una serie de bienes que no son estrictamente bienes comunes, sino bienes colectivos, como el caso concreto del patrimonio cultural. Esta concepción no ha sido desarrollada como tal, pero para elaborar esta sección hemos tomado particularmente en cuenta los trabajos de Prieur, *supra* nota 8, y de José Manuel Pureza. Véase Pureza, José Manuel, *El patrimonio común de la humanidad*, Madrid, Editorial Trotta, 2002.

Así como existe una clasificación jurídica de bienes, existe una clasificación jurídica de intereses respecto de estos: el interés privado, el interés público y el colectivo<sup>50</sup>. El primero, es el interés particular que recae sobre los bienes privados; el segundo es el del Estado sobre los bienes de dominio público; y el tercero es el interés de una comunidad, pero con la singularidad de que pueden recaer sobre bienes públicos, bienes privados o bienes colectivos. Es decir, una comunidad puede tener intereses (de preservación, por ejemplo) sobre bienes que jurídicamente se encuentran en la esfera pública, en la privada o en la colectiva.

Dicha clasificación de intereses, y especialmente la tercera categoría, es la que sienta la base para fundamentar una de las soluciones jurídicas ensayadas respecto del problema actual que atraviesan los bienes colectivos. Se trata de la noción de patrimonio común. El término patrimonio no es, en esta ocasión, entendido en el sentido civilista del término --es decir, como el conjunto de bienes de una persona, que tienen un valor en el comercio--, sino como un conjunto de bienes heredados de nuestros antepasados, que se pretende preservar por motivos del valor social que se les asigna. <sup>51</sup>Michel Prieur entiende que el patrimonio común “representa un interés colectivo en la preservación de una riqueza de orden cultural o natural, legada por nuestros antecesores y que conviene transmitir intacta a las generaciones futuras”.<sup>52</sup>

87

La expresión de “herencia común” es, a criterio de Pureza<sup>53</sup>, claramente preferente a la expresión “propiedad común”, que es una forma de poder heredada del antiguo Derecho Romano, que implica el *ius utendi* y el *ius abutendi*.

En este orden de ideas, la noción de patrimonio hace alusión a aquel conjunto de bienes (ya sean éstos públicos, privados o colectivos) sobre los cuales una comunidad tiene un interés. Esto permite sostener que existen bienes ambientales y bienes culturales sobre los que — aunque jurídicamente pertenezcan a la esfera privada, pública o colectiva-- recae un interés social, atento a la función que ellos

---

<sup>50</sup> El concepto de interés colectivo está necesariamente relacionado con el de sujetos colectivos que lo ejercen. Excede el alcance de este trabajo ingresar en la discutida noción de la posibilidad de que existan sujetos colectivos indefinidos (como los que portarían el interés al ambiente). Al respecto véase Madrid Ramirez, R., “Derecho e interés. Sobre la (no) necesidad de los derechos colectivos”, en: *Ideas y Derecho. Anuario de la Asociación Argentina de Filosofía del Derecho*, Año IV, N° 4, Buenos Aires, Asociación Argentina de Filosofía del Derecho, 2004, pp. 157-172.

<sup>51</sup> Lorenzetti, Ricardo, *supra* nota 14.

<sup>52</sup> Prieur, Michel, *supra* nota 8.

<sup>53</sup> Pureza, José *supra* nota 49, p. 237.

representan o a la significación como valor identitario, y que se estima digno de resguardar a los fines de legarlos a las generaciones venideras.

Según Gordillo<sup>54</sup>, se trata de mecanismos de cooperación social, que imponen limitaciones al uso, como formas de imaginar otras posibilidades de organizar nuestra vida en común.

Bajo esta concepción, se ha diseñado en el ámbito internacional el sistema de declaración de Patrimonio Común de la Humanidad. Por medio de acuerdos internacionales, se dispuso que la Antártida, el espacio ultraterrestre, los cuerpos celestes, la luna y los fondos marinos, deben considerarse Patrimonio Común de la Humanidad, y por lo tanto quedan fuera de la posibilidad de apropiación por parte de algún Estado o particulares. La misma declaración lleva adelante la UNESCO, respecto de aquellos bienes y sitios naturales o culturales, considerados de valor universal.

Es necesario precisar que no todo aquello considerado patrimonio común — entendido como herencia colectiva de riquezas naturales y culturales sobre las que exista un interés de preservación —, es objeto de declaración como Patrimonio Común de la Humanidad. Es decir, tanto los tratados internacionales mencionados como la lista de patrimonio natural y cultural que lleva UNESCO incluyen solo algunos de los tantos bienes que pueden considerarse patrimonio común. La diferencia radica en que éstos han sido ya declarados como tales.

88

La concepción del patrimonio común y el régimen de declaración de Patrimonio Común de la Humanidad son la alternativa comunitaria antes mencionada para la gestión de los bienes colectivos. Según Pureza, en los bienes colectivos no puede seguir existiendo el tradicional libre acceso, sino que se impone regular el uso común, dada su agotabilidad.<sup>55</sup> Esta declaración reformula el principio de libre utilización de los espacios comunes, reduciéndolo a “utilizaciones confluyentes” y apartando las “utilizaciones excluyentes”; y añade el criterio de participación equitativa y administración universalmente participada.

Este régimen supone la reconversión de un universo de matriz civilista, en el que la propiedad ha sido referencia central, en un marco de relaciones de cooperación, donde la gobernanza y la participación tengan primacía<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Gordillo, José Luis, *supra* nota 30, p.14.

<sup>55</sup> Pureza, José Manuel, *supra* nota 49, p. 233.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p.236.

En el caso de la luna, los cuerpos celestes, la Antártida, los fondos marinos y el espacio ultraterrestre, la comunidad internacional ha acordado mediante la declaración de Patrimonio Común de la Humanidad, la prohibición de cualquier particular o Estado de apropiarse de ellos. Por lo tanto, éstos son propiamente parte de la categoría de bienes comunes en una escala universal. En este sistema se establece el compromiso activo y pasivo de la comunidad internacional en la gestión del espacio común y no la igual titularidad de parcelas de poder exclusivo. En decir, que se acentúa la utilización del espacio común, en la misma medida en que se vacía de sentido la relación jurídica de titularidad. Según Pureza, el concepto de propiedad social es el que más se aproxima a su definición<sup>57</sup>. Su fundamento radica en el potencial riesgo de perder la memoria del pasado y de hipotecar condiciones de vida mínimamente equilibradas en el futuro.

Distinto es el sistema de declaración de Patrimonio Común de la Humanidad efectuada por UNESCO, dispuesta en el Convenio para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972. En este caso se trata de identificar bienes y lugares particularmente importantes para la humanidad y establecer, a través de mecanismos de cooperación técnicos y financieros, planes de manejo sustentables de los mismos que logren el objetivo de su conservación. Sin embargo, esta Declaración puede recaer tanto sobre bienes de propiedad pública, como sobre bienes de propiedad privada o colectiva.

89

En el caso de los dos primeros, dicha declaración implicará una restricción al uso por parte de su titular, impuestas en razón del interés de la comunidad internacional en su preservación. En esto subyace la idea de que la protección de los elementos del patrimonio cultural y natural, no se limita al Estado o los particulares, sino más bien reside en la comunidad internacional en su conjunto. Siguiendo a Pureza, es posible afirmar que el Derecho Internacional coloca en la singularidad de ciertos bienes y lugares una protección, independientemente de su titularidad y localización, por tratarse de símbolos elevados de la sensibilidad de la humanidad.<sup>58</sup>

En el tercer caso, entendemos que puede tratarse de la prédica que viene haciendo cierta parte de la doctrina ambientalista, respecto de declarar el ambiente como Patrimonio Común de la Humanidad.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> *Ibid.*, p.237.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 345.

<sup>59</sup> Krolik, Christophe, "Le Concept de Patrimoine Commun de L'humanité et L'environnement", ponencia presentada en 3er Seminario del Proyecto Internacional de investigación Argentina-Francia, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 4 y 5 de junio de 2012.

El ambiente puede calificarse como patrimonio común entendiendo que, como tal, es un conjunto de riquezas naturales legadas por nuestros antepasados. Según Purity, el concepto de patrimonio común evoca prioritariamente una relación social de participación intra-generacional y de transmisión inter-generacional. De obtener tal declaración, se trataría de un supuesto en el que este interés recae sobre un bien colectivo.

Por último, entendemos que tal noción de patrimonio común, ha sido importada en el sistema jurídico argentino, en cuanto la norma ambiental de la Constitución Nacional (artículo 41), establece la obligación de las autoridades de proteger el **patrimonio natural y cultural**.<sup>60</sup>

Cabe precisar que, en este caso, no se trata de una declaración como Patrimonio Común de la Humanidad ensayada en el ámbito internacional, sino simplemente de aquella noción de patrimonio común que entiende por tal a un conjunto de bienes heredados colectivamente, que representan un conjunto de valores para una sociedad y que son dignos de ser legados en idénticas condiciones a las generaciones futuras. De este modo, la norma fundamental del artículo 41 propone entender al ambiente y a la cultura como una categoría colectiva, distinta a la clasificación civilista entre bienes públicos y privados, y susceptible de merecer una tutela diferenciada por su carácter de patrimonio común.

90

#### **IV. El paisaje como un patrimonio común: patrimonio cultural urbano**

La noción de patrimonio cultural no es inmutable, sino que, por el contrario, es construida por las sociedades. A su vez, cada ordenamiento jurídico, al proteger ciertos bienes (y no otros) deslinda lo que considera bienes susceptibles de tutela en tanto integrantes del patrimonio cultural.

Este acápite busca focalizar en la existencia (o no) de una categoría diferenciada de bienes que puedan categorizarse como “patrimonio cultural urbano” de manera independiente a otros tipos de bienes patrimoniales; y considerada parte del patrimonio común de la ciudad, por ende, con una tendencia a su preservación. En caso de que así fuera, esta nueva categoría contaría con un complejo de herramientas jurídicas propias para su tutela y estaría compuesta por una serie de bienes calificables como tales. Adelantamos, en este sentido, que consideramos que entre ellos no sólo se incluirían bienes muebles e inmuebles sino también el paisaje y las formas de la ciudad.

---

<sup>60</sup> Art. 41 de la Constitución Nacional. (La negrita nos pertenece.)

A tal fin, rastreamos en algunos documentos especialmente relevantes de la normativa internacional los indicios de una tutela diferenciada del patrimonio urbano que, a su vez, incluya al paisaje como uno de sus componentes.

En la normativa, encontramos distintas definiciones que, en el ámbito internacional, han reproducido las concepciones imperantes en determinados momentos históricos acerca del patrimonio que merece ser protegido. Es particularmente valioso el aporte de organizaciones internacionales que, a través de declaraciones, actas finales de conferencias internacionales, informes de grupos de expertos, etc; han ido configurando una serie de normas que pueden ser clasificadas como *soft law*.<sup>61</sup> Algunas de estas normas, unidas a las Convenciones con carácter vinculante para los Estados, serán el objeto de análisis en este apartado<sup>62</sup> a fin de reconocer en ellas el concepto de patrimonio cultural protegido.

Podría decirse que existió una creciente complejización de la noción de patrimonio cultural protegido, que partió de la concepción del patrimonio como sinónimo de monumento y luego fue incorporando distintas dimensiones, representaciones y manifestaciones que enriquecieron el término hasta llegar a la protección con la que contamos hoy.<sup>63</sup>

91

Esta evolución fue impulsada principalmente por dos organismos internacionales el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS

---

<sup>61</sup> *Soft Law* puede definirse como un fenómeno por el cual se configura una de las modalidades del proceso normativo internacional cuyo resultado son normas no vinculantes para los Estados. Juste Ruiz, *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Madrid, McGraw-Hill, 1999).

<sup>62</sup> En concreto, las normas analizadas son las siguientes: (a) Normas de *soft law*: Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de Monumentos y Sitios, adoptada por el International Council on Monuments and Sites en 1965 (carta de Venecia); Normas de Quito, adoptadas por el International Council on Monuments and Sites en 1977; Carta de Burra para sitios de significación cultural, adoptada por el International Council on Monuments and Sites en 1979; Carta Internacional para la Conservación de Poblaciones y Áreas Urbanas Históricas adoptada por el International Council on Monuments and Sites en octubre de 1987. (b) Normas de derecho internacional adoptadas por Argentina: Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, adoptada el 14 de mayo de 1954, *United Nations Treaty Series*, Vol. 249, p. 219; y Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, supra nota 3.

<sup>63</sup> Actualmente el patrimonio cultural incluye tanto manifestaciones físicas o tangibles como intangibles. Dentro de las primeras se incluye no sólo el patrimonio monumental, sino también el patrimonio modesto y el representativo de minorías y comunidades indígenas.

por su sigla en inglés)<sup>64</sup> y la UNESCO. Como fruto de su actividad, el ICOMOS ha dictado una serie de documentos (cartas, documentos y normas) que han establecido los criterios relevantes para la conservación de diferentes bienes incluidos en la categoría de monumentos, conjuntos y sitios.

La específica conformación y finalidades de este organismo han llevado a que sus documentos conciban al patrimonio cultural como aquellos bienes a los que se les otorga una significación o valor histórico o testimonial. En este sentido, el patrimonio urbano es concebido tanto como un objeto de tutela — en cuanto puede configurarse como un conjunto que tenga dichos requisitos —, como un entorno en el cual se enmarca el monumento a conservar.<sup>65</sup>

Respecto del patrimonio urbano como un objeto digno de tutela, la Carta Internacional para la Conservación de Poblaciones y Áreas Urbanas Históricas establece en su artículo 2 que “los valores a conservar son el carácter histórico de la población o del área urbana y todos aquellos elementos materiales y espirituales que determinan su imagen ...”.<sup>66</sup> Particularmente entiende, que pueden considerarse como tales la forma y distribución urbana, y la forma y aspecto de los edificios. En este caso tratamos con bienes tangibles de fácil identificación para el derecho y para los cuales existen una serie de herramientas jurídicas de tutela desarrolladas y aplicadas en diferentes ciudades.<sup>67</sup> Sin embargo, en el mismo nivel se tutela también la relación de la población urbana y su entorno y las funciones adquiridas por la población o el área urbana a lo

92

---

<sup>64</sup> El ICOMOS es la principal organización internacional no gubernamental que tiene como objetivo promover la teoría, metodología y técnica de conservación y gestión de los mencionados sitios. Está compuesto por miembros individuales o institucionales que, en razón de su dedicación o profesión sean competentes en la conservación de monumentos, conjuntos y sitios; y se rige por las directivas de la Carta Internacional sobre la Conservación y Restauración de los Monumentos y los Sitios Histórico-Artísticos (Carta de Venecia) que lo creó.

<sup>65</sup> Esta concepción está presente no sólo en la Carta de Venecia, sino también en las Normas de Quito, cuyo Apartado II.1 establece “La idea de espacio es inseparable del concepto de monumento, por lo que la tutela del Estado puede y debe extenderse al contexto urbano, al ámbito natural que lo enmarca y a los bienes culturales que encierra” y en la Carta de Burra, cuyo Art. 1.2 define “La significación cultural se corporiza en el sitio propiamente dicho, en su fábrica, entorno, uso, asociaciones, significados, registros, sitios relacionados, y objetos relacionados.” Normas de Quito, *supra* nota 42; Carta de Burra, *supra* nota 42.

<sup>66</sup> Carta Internacional para la Conservación de Poblaciones y Áreas Urbanas Históricas, Art. 2, adoptada en octubre de 1987 por la Asamblea General de ICOMOS.

<sup>67</sup> La mayoría de ellas derivan de las herramientas de planificación urbana desarrollada por el derecho urbanístico unidas a algunas diseñadas específicamente para la tutela de bienes de interés colectivo.

largo de la historia, todos ellos bienes intangibles cuya tutela depende no sólo de la acción estatal sino de la aplicación de herramientas económicas o de políticas públicas que efectivamente sean apropiadas por la población. En líneas generales, es de resaltar la importancia de la “imagen” de la ciudad a la que alude el documento, la cual, conforme los criterios sentados *ut supra*, puede ser asimilada a la concepción de paisaje.

Como corolario de lo anterior, la normativa no vinculante ha desarrollado un concepto de patrimonio cultural ligado a la concepción de monumento y sitio histórico-artístico cuya relevancia está dada por la identificación de una significación o relevancia del bien para una sociedad determinada. En este sentido, se protege al bien como tal (pudiendo consistir en una ciudad) y también a su entorno, el cual puede consistir, en determinados casos, en un área urbana.

Por otra parte, la UNESCO<sup>68</sup>, en aras de lograr sus objetivos relacionados a la tutela de la diversidad cultural, ha impulsado una serie de Convenciones Internacionales, Recomendaciones y Directrices que reglamentan la tutela de los bienes culturales.

A los fines de este trabajo, hemos seleccionado sólo aquellos documentos vinculantes para los Estados, a partir de los cuales podemos visualizar una evolución en la concepción del patrimonio cultural desde el objeto hacia los lugares o sitios y finalmente ampliándose para incluir a las manifestaciones orales. Siguiendo a Prats<sup>69</sup>, es posible diferenciar tres categorías de bienes protegidos: objetos, lugares y manifestaciones --entendidas estas últimas como patrimonio intangible--. Entendemos que estas tres categorías conforman asimismo tres momentos en la tutela del patrimonio cultural que es posible distinguir y visualizar a partir del análisis de los documentos internacionales. Si bien la extensión de este trabajo no permite corroborar esta hipótesis de manera acabada, sí quisiéramos tenerla en cuenta al mencionar algunos hitos relevantes que dan cuenta de la progresiva implementación de la tutela del patrimonio urbano.

93

---

<sup>68</sup> Organismo dependiente de Naciones Unidas, creado en 1945 y conformado por representaciones de más de 195 Estados con la finalidad de establecer la "solidaridad intelectual y moral de la humanidad". Como tal es un organismo gubernamental internacional y se rige por sus presupuestos.

<sup>69</sup> Prats, Llorenç, "La mercantilización del patrimonio: entre la economía turística y las representaciones identitarias", en: *Revista PH Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, N° 58, Sevilla, Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, 2006, pp. 72-80.

En este sentido, la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado de 1954<sup>70</sup> establece una definición de bienes culturales considerados individualmente y sólo excepcionalmente como un conjunto. Esto se debe, primordialmente, a la finalidad para la cual fue establecida la Convención, pero también refleja un modo de construir el patrimonio a partir de los objetos individuales que tenían una importancia fundamental.

Como contracara de esta definición, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972 define en sus artículos 1 y 2, dos clases de patrimonio tutelable: el patrimonio cultural y el patrimonio natural. Respecto del patrimonio cultural, es importante destacar la introducción del concepto de “lugares” protegidos, entre los cuales se incluyen las “obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico”.<sup>71</sup>

En 1992 la UNESCO desarrolló, a través de las Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial, una distinción entre ciertos bienes que, *prima facie*, parecen no encuadrar en alguna de las categorías de la Convención o que lo hacen en más de una.<sup>72</sup> Entre ellas, la categoría de ciudades históricas y centros urbanos toma a la ciudad como objeto independiente de tutela, pasible de una protección diferenciada. La Directiva las subclasifica en tres subcategorías: (i) ciudades deshabitadas; (ii) ciudades históricas y (iii) ciudades nuevas del siglo XX. En el primer caso se protege la ciudad en tanto testimonio arqueológico del pasado, que posee una autenticidad fácil de verificar y en la cual el criterio relevante es la ejemplaridad o singularidad de la misma. En el caso de las ciudades históricas habitadas, que han evolucionado y evolucionarán en su trama, el criterio de tutela es la ejemplaridad de la arquitectura, y de la trama urbana, no tomándose en cuenta su importancia

94

---

<sup>70</sup> Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, *supra* nota 62.

<sup>71</sup> Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, *supra* nota iii, Art. 1 y 2.

<sup>72</sup> UNESCO, *supra* nota 4. Esta clasificación ha ido variando con el tiempo y se han incorporado diversos bienes. Hoy pueden mencionarse: paisajes culturales, ciudades históricas y centros urbanos, canales y rutas patrimoniales. A su vez, cada una de estas categorías es pasible de subdivisión.

histórica simplemente como criterio de tutela.<sup>73</sup> Finalmente, en el caso de las ciudades nuevas del siglo XX, el criterio delimitador de tutela sería el valor ejemplar como ejemplo de planificación urbana contemporánea; no obstante, las Directrices aconsejan postergar su tratamiento hasta tener definidos estos criterios, salvo en casos excepcionales.

De lo dicho hasta aquí podemos apreciar que el conjunto de la normativa internacional protege al área urbana en cuanto tal como un objeto único, identificable y pasible de una tutela diferenciada. A nivel nacional, conforme al Art. 41CN, la tutela del patrimonio cultural es un deber tanto del Estado como de los habitantes. Pero en virtud de lo dispuesto por el Art. 5 de la Constitución Nacional,<sup>74</sup> las provincias son las encargadas de establecer el régimen municipal. Esta es una de las razones por las cuales las normas de tutela del patrimonio cultural<sup>75</sup> no han regulado el patrimonio urbano en cuanto tal; a lo que se suma el Art. 121 que establece que las provincias conservan todo el poder no delegado al gobierno

---

<sup>73</sup> Las directrices establecen: “Se recuerda que la organización del espacio, la estructura, los materiales, las formas y, de ser posible, las funciones del conjunto admisible deben testimoniar esencialmente la civilización o la sucesión de civilizaciones en las que se basa la propuesta de inscripción de este bien.” UNESCO, *supra* nota 4 p. 98.

<sup>74</sup> La distribución de competencias en nuestro país incluye el ejercicio de cuatro tipos de competencias: exclusivas (de Nación o Provincias); concurrentes (pertenecen en común a ambos); excepcionales (tanto de Nación como de Provincias) y las compartidas (requieren ejercicio conjunto obligatoriamente). En el caso de las competencias concurrentes (tal sería el caso de la tutela del patrimonio cultural), a su vez pueden distinguirse dos maneras de ejercerla: (a) “aislamiento” que implica que sólo uno de los niveles estatales ejerce la competencia o la ejercen ambos a la vez; (b) “coordinación”, que presuponen una forma colaborativa de ejercerlas y sumamente interconectada para no superponer reglamentaciones. Asimismo, en el plano institucional provincial, se ha reconocido la autonomía municipal de modo pleno, lo que incluye la posibilidad de que los municipios dicten sus cartas orgánicas. Si bien las regulaciones provinciales son diversas, y al presente sólo tres Constituciones Provinciales receptan la posibilidad de los municipios de dictarse sus cartas orgánicas, en general todas admiten la competencia para dictar normas de planeamiento y protección en su ámbito jurisdiccional. La bibliografía en este punto es abundante, el lector puede consultar, entre otros a Marchiaro, Enrique, “20 años de Rivademar: La Corte puede dar un paso más en la tutela de la autonomía municipal”, en: *La Ley. Suplemento Constitucional*, Tomo 2009-E, Buenos Aires, La Ley, agosto 2009, pp. 743 y ss; Díaz Ricci, Raúl y De la Vega de Díaz Ricci, Ana, “Principios para la articulación del ejercicio de competencias ambientales desde el federalismo de cooperación”, en: *Revista de Derecho Ambiental*, Nro. 19, Buenos Aires, Abeledo-Perrot y Lexis Nexis, 2009, pp. 149 a 171; Sabsay, Daniel, “El nuevo artículo 41 de la constitución nacional y la distribución de competencias Nación-Provincias”, en: *Doctrina Judicial*, Tomo 1997-2, Buenos Aires, La Ley, 1997, pág. 783.

<sup>75</sup> El universo de las leyes analizadas comprende la ley 12.665, ley 25.197, ley 25.743, ley 25.750. Véase, Ley No.12.665, B.O. del 15/10/1940; Ley No. 25.197, B.O. del 15/12/1999; Ley No. 25.743, B.O. del 26/06/2003; Ley No. 25.750, B.O. del 07/07/2003.

federal. No obstante, entendemos que sería posible una regulación a nivel nacional basada en la protección de la identidad cultural que es una atribución del Congreso Nacional conforme al art. 75 inc. 19.<sup>76</sup>

De lo dicho hasta aquí se desprende que, a fin de construir un concepto de patrimonio cultural urbano, habrá que estar a la legislación local que lo instrumente en cada caso, independientemente de que pueda formularse uno en base a las normas de carácter internacional adoptadas por nuestro país.

En virtud de lo dispuesto por el art. 41 C.N. y el art. 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>77</sup>, existe un deber del Estado (en los tres niveles, creemos) de proteger y tutelar el patrimonio cultural a fin de garantizar el acceso al mismo por parte de los habitantes de nuestro país. En tal sentido, las normas internacionales ratificadas por Argentina tutelan una serie de bienes que poseen un “valor excepcional” desde el punto de vista de la historia, el arte o la ciencia. Ello nos llevaría a pensar, en un primer momento, que la ciudad, como hábitat en el que se desenvuelve la vida del hombre no configura un patrimonio cultural per se. No obstante, en las normas locales (ordenanzas de planeamiento

---

<sup>76</sup> Algunos autores han manifestado la posibilidad de que el Congreso Nacional dicte normas de presupuestos mínimos culturales, basados en lo establecido por el art. 41 de la Constitución Nacional. Véase Tardelli, Fernanda, “La legislación constitucional que falta: la ley de presupuestos mínimos de preservación del patrimonio cultural”, ponencia presentada en las Jornadas sobre el Patrimonio Urbano y Arquitectónico: La Gestión para su Conservación, San Miguel de Tucumán, 19 y 20 de mayo de 2011; Navas, Mariano, “La propiedad y la protección del patrimonio arquitectónico”, en: *La Ley Ciudad de Buenos Aires*, Vol. 5, Buenos Aires, La Ley, 2009, pp. 493 y ss. No obstante, dichos autores no han establecido en qué consistirían los presupuestos mínimos. Creemos que la mayor objeción al establecimiento de presupuestos mínimos del patrimonio cultural son las herramientas que pueden ser pasibles de tal institución. Siguiendo la clasificación propuesta por Marta Juliá, de adoptarse una posición intermedia — que comprenda en el concepto de presupuesto mínimo algunos principios y la formulación de instrumentos de gestión uniformes — sería posible incluir como tales un inventario de los bienes del patrimonio cultural, o la previsión de la tutela del patrimonio inmueble en los planes urbanos. Juliá, Marta, “La discusión del concepto de presupuesto mínimo en el marco de un nuevo orden ambiental político, jurídico e institucional”, en: *Revista de Derecho Ambiental*, Tomo 1, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2005. La discusión de este punto está en ciernes, Una fundamentación adecuada de otras posibilidades excede el marco de este trabajo, pero propugnamos que en este entendimiento, a la tutela del patrimonio cultural le sería aplicable el instrumento de los presupuestos mínimos propio de la tutela ambiental.

<sup>77</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado el 16 de diciembre de 1966, *United Nations Treaty Series* Vol. 993, p.44.

urbano, códigos urbanos, etc.) se revela un interés por proteger ciertos bienes que poseen un “valor excepcional” para esta comunidad y, con ese objetivo, se regula el crecimiento de las ciudades.<sup>78</sup>

En base a dichas normas, a esta altura podemos identificar una categoría jurídica diferenciada, digna de tutela a nivel municipal, que podríamos denominar el patrimonio común urbano. Esta categoría estaría constituida por el conjunto de bienes (naturales y culturales) que presentan un notable interés para una comunidad y en los cuales ésta ve reflejada su identidad. La tutela del patrimonio común urbano implicaría la reproducción de la identidad de esta comunidad en el tiempo, a partir de la protección de ciertos bienes que son considerados significativos de la comunidad. Entre ellos podemos mencionar los bienes inmuebles (edificios y obras arquitectónicas), la forma urbana, el arbolado urbano, la distribución del espacio público, las significaciones de éste, y también el paisaje, concebido como una categoría que incluye la influencia del hombre en el entorno.

La tutela de este patrimonio urbano no hace referencia a una sacralización del mismo, sino más bien todo lo contrario. A partir de la protección de ciertos íconos que lo identifican, sería posible reproducir el modo de vida de una sociedad, pero también sería factible que a partir del consenso de la ciudadanía se modifiquen estos íconos.

97

Podríamos identificar los siguientes caracteres del patrimonio urbano: (a) está compuesto por un conjunto de bienes jurídicos que se identifican en el conjunto de normas locales y provinciales que lo tutelan; (b) es definido a partir de decisiones democráticas, en las cuales (dentro de lo posible) se incluyen mecanismos de participación ciudadana; y (c) está conformado por una serie de bienes que son inmutables y que deben ser tutelados como parte nuclear de un patrimonio común, en el sentido descripto (v.g. ciertos edificios históricos) y por otra serie de bienes que expresan el rumbo hacia el cual quiere direccionarse determinada ciudad.

---

<sup>78</sup> Los objetivos del planeamiento urbano son enunciados por la doctrina como la superación del desorden de los procesos de urbanización, a través de su reglamentación. Algunas definiciones pueden verse en: Martínez Gil, José, “El Derecho Urbanístico”, en: Fernández Ruiz, Jorge y Rivera Hernández, Juan (Coords.), *Derecho Urbanístico*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011; y Taller, Adriana y Antik, Analía, *Curso de Derecho Urbanístico*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2011. Nuestra concepción del derecho al patrimonio urbano es más amplia que lo anterior, e incluye el derecho a preservar una identidad y proyección urbana en el tiempo.

Este programa de ciudad, como patrimonio cultural, es pasible de tutela judicial y administrativa ante la posibilidad de su destrucción. En este caso hablamos de un bien colectivo por lo que la acción corresponde al afectado, al Defensor del Pueblo y a las asociaciones que propendan a tales fines.<sup>79</sup>

## V. El caso testigo: paisaje de unos pocos... El muro que divide

El caso testigo que utilizamos<sup>80</sup> en el presente estudio para ejemplificar las dimensiones de la regulación del paisaje es un emprendimiento de urbanización privada<sup>81</sup>— llamado “Amarras del Sol”—. Este emprendimiento, que actualmente se levanta en la ciudad de Paraná, Provincia de Entre Ríos, generó controversias debido al muro perimetral que cerca al barrio.<sup>82</sup>

---

<sup>79</sup> En este sentido cabe citar el fallo “Halabi, Ernesto c/ P.E.N”, donde la Corte Suprema de Justicia precisó tres categorías de derechos: (1) Los individuales, que son ejercidos por su titular (sin perjuicio de la posibilidad de litisconsorcio activo o pasivo, o de una representación plural). A esta categoría se refiere el primer párrafo del artículo 43 de la CN. (2) Los derechos de incidencia colectiva que tienen por objeto bienes colectivos, que ocurre cuando éste pertenece a toda la comunidad, siendo indivisible y no admitiendo exclusión alguna. Para estos casos el artículo 43 de la Constitución Nacional instituye al Defensor del Pueblo, las asociaciones que concentren el interés colectivo y al afectado como legitimados activos. (3) Derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos. En estos casos no hay un bien colectivo, ya que se afecta derechos individuales y divisibles, como sería el caso de los derechos personales o patrimoniales derivados de afectaciones al ambiente y a la competencia, derechos de los usuarios y consumidores, o derechos de sujetos discriminados. Aquí existe un hecho único y continuado, que provoca la lesión a todos ellos, y una homogeneidad normativa y fáctica que lleva a considerar razonable un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada. Entendemos que el caso objeto del presente estudio se trata de la segunda categoría de derechos. “Halabi, Ernesto c/ P.E.N”, Fallos: 332:111.

<sup>80</sup> La reconstrucción fáctica del caso se ha realizado, principalmente, a través del seguimiento de noticias periodísticas aparecidas en el Diario de Paraná de agosto de 2011, Semanario Análisis de la Actualidad de septiembre de 2011 y la emisión del programa “CQC” de septiembre de 2011.

<sup>81</sup> La doctrina jurídica ha definido el barrio cerrado como “urbanizaciones privadas especiales, con espacios privativos y comunes, y cerramiento, con acceso y circulación interna restringidos, con servicios propios de uso común y vigilancia particular, solventados por sus habitantes”. Alegre, G., “Club de Campo”, en: Lopez Cabana, R. (Dir.), *Contratos especiales en el siglo XXI*, Buenos Aires, Lexis Nexis-Abeledo Perrot, 1999. El autor los diferencia de los clubes de campo en que estos últimos “*tienen un espacio destinado al complejo social y deportivo que es propiedad común mientras que los otros no lo tienen*”. En este sentido hablamos en nuestro trabajo de barrio cerrado o urbanización privada para referirnos al emprendimiento “Amarras del Sol”.

<sup>82</sup> El caso también es controversial por otros dos asuntos. Uno, relativo a la titularidad de las tierras sobre las cuales se asienta dicha urbanización privada. El propietario las adquirió en 1998 en un remate del Banco Municipal pero, sin embargo, la Provincia de Entre Ríos alega que conserva el dominio sobre parte de ellas, lo que motivó que emprendiera en 2003 acciones judiciales

El emprendimiento se sitúa en tierras aledañas a la costa del río Paraná, área históricamente utilizada como espacio común por los habitantes de la ciudad, principalmente por los vecinos del barrio “Los Arenales” que la utilizaban como balneario en verano y como espacio de recreación al aire libre el resto del año. La construcción del emprendimiento generó descontento en la población, que se vio despojada de la utilización de este singular espacio natural, del acceso al río y del disfrute del paisaje.

La contienda se acrecentó cuando en 2010 el propietario del emprendimiento levantó un muro perimetral de entre cuatro y cinco metros de altura. Los vecinos del barrio “Los Arenales” repudiaron esta acción aduciendo dos razones: la violación del Código Urbano de Paraná y el derecho al disfrute y goce del paisaje ribereño.

En cuanto a la primera de ellas, el Código Urbano de la Ciudad de Paraná, sancionado en el 2005, dispone que los cercamientos perimetrales de las “Urbanizaciones Especiales” (categoría donde se encuadra el emprendimiento citado) deben hacerse con alambre y seto vivo, quedando prohibida la utilización de otro tipo de material.<sup>83</sup> En cuanto al segundo argumento, cabe destacar el dictamen emitido al respecto por parte del Defensor del Pueblo de Paraná, con motivo de la denuncia presentada por los vecinos. El Defensor, invoca los principios del Código Urbano<sup>84</sup> en defensa del derecho al paisaje, el cual pretende una “ciudad con vista al río”,<sup>85</sup> una “ciudad ribereña”; y enfatiza que el objetivo “d”

99

---

contra la Municipalidad y contra el empresario, tendientes a dejar sin efecto dicha transmisión de dominio. En el 2005, por decreto del ex Gobernador Jorge Busti, se instruyó a la Fiscalía de Estado de la Provincia a declinar tal acción judicial, iniciada por ésta dos años antes. La medida motivó el repudio de algunos vecinos de la Ciudad de Paraná, y en tal carácter se inició una demanda que pretende la declaración de inconstitucionalidad del mencionado decreto. Esta acción aún se encuentra en trámite, ante la Cámara N° 3 en lo Civil y Comercial de la Ciudad de Paraná, Sala II. El otro asunto se debe a que la urbanización se sitúa en un lugar controversial porque, por debajo de la misma se encuentra el Túnel Subfluvial “Uranga – Silvestre Begnis” que une a las ciudades de Paraná y Santa Fe. El Consejo Superior Interministerial ha fijado una zona de seguridad administrativa a cada lado del túnel y una zona de seguridad física del viaducto, delimitada en una franja comprendida a cien metros a cada lado del eje del Túnel, dentro de los cuales se ha establecido que los primeros cincuenta metros a partir del eje del Túnel son de restricción absoluta. Véase Resolución No. 08/2003 del 01/09/2003.

<sup>83</sup> Código Urbano de Paraná, Art. 125 inc. J.

<sup>84</sup> Código Urbano de Paraná, Objetivos Generales.

<sup>85</sup> Código Urbano de Paraná, Objetivos Generales. El párrafo quinto de dichos objetivos establece: “La imagen de la ciudad que se intenta lograr a través del Código Urbano, es la de una «ciudad ribereña», volcada al río, controlando la extensión hacia el interior del territorio y a lo largo de las vías de acceso y penetración a la misma.”

de dicho Código<sup>86</sup> dispone “mantener las visuales existentes hacia los elementos representativos, ya sean estos naturales o construidos: río, barrancas, iglesias, monumentos en general”.<sup>87</sup>

Además, el Defensor resalta que la cuestión ambiental se ha transformado en una temática esencial para la calidad de vida del ser humano y las demás especies; y que los procesos urbanos que alteran el equilibrio de la naturaleza deben hacerse de manera tal que impacten favorablemente en ella y en el entorno social, “fortaleciendo las características particulares de los distintos ámbitos y sectores con identidad propia”.<sup>88</sup>

Respecto de las urbanizaciones privadas, advierte que “estas ilustran nuevas modalidades de ocupación del espacio urbano que se corresponden con una lógica global, presente en grado diverso en distintas sociedades, y que pone en acto una dinámica que profundiza los procesos de segmentación social”<sup>89</sup>; y además asevera que “la producción social de este espacio se realiza en buena parte motivada por los miedos, estigmas, percepciones e imaginarios; y el componente simbólico –del paisaje urbano producido– son los muros que separan el aquí del allá, el nosotros del ellos”.<sup>90</sup>

100

Los vecinos también presentaron sus reclamos ante el Gobierno Provincial y la Cámara de Diputados de la Provincia de Entre Ríos --de los cuales no obtuvieron respuesta alguna hasta el momento- y ante la Municipalidad de Paraná. Esta última, en un principio recogió el reclamo sobre el muro e intimó al empresario responsable a su demolición y sustitución por un cerco verde, tal como lo establece el Código Urbano.

Sin embargo, posteriormente, el empresario presentó un pedido de reconsideración de tal disposición, que llevo a que, en 2011, la Municipalidad modifique su criterio y, en vez de la demolición y sustitución por un cerco verde, lo obligue a abrir ventanas en el muro para que los vecinos puedan contemplar el paisaje. Debemos anotar que éstas ya fueron realizadas.

---

<sup>86</sup> Código Urbano de Paraná, Objetivos Especiales, (d).

<sup>87</sup> Defensoría del Pueblo de Paraná, Entre Ríos. “Recomendación en relación al muro construido en el proyecto urbanístico ‘Barrio Amarras del Sol’”, Paraná, Entre Ríos, 2010. Disponible en: [http://www.defensoriaparana.gov.ar/?page\\_id=895](http://www.defensoriaparana.gov.ar/?page_id=895).

<sup>88</sup> *Ibíd.*

<sup>89</sup> *Ibíd.*

<sup>90</sup> *Ibíd.*

Finalmente, merece destacarse que la zona donde se localiza el emprendimiento, por su belleza paisajística y su conexión inmediata con el río, representan para el ideario colectivo de la ciudad un espacio preservable para el uso común.

Esta concepción, especificada en el Código Urbano, parece ser la misma propugnada por parte de las actuales autoridades municipales, quienes han manifestado la intención de establecer el “borde costero de Paraná” que conectaría la costa del río (en total comprende unos tres kilómetros de costa) con la finalidad de recuperar el libre acceso y disfrute del curso de agua en toda la ribera de la ciudad.<sup>91</sup> Dentro de esta delimitación se encontraría la urbanización “Amarras del Sol”. Para tales fines, ya se encuentra constituido el llamado Consejo Consultivo para el Desarrollo del Borde Costero, que está integrado por la Municipalidad y organizaciones civiles y profesionales de la ciudad.<sup>92</sup>

Este programa político muestra claramente que las autoridades municipales también consideran a dicho espacio como digno de resguardo para el uso común de la ciudadanía, dada su belleza paisajística y la valoración que la población hace de ella.

## VI. El derecho al paisaje en Paraná, Entre Ríos.

101

La Ordenanza N° 8.563 del año 2005 aprobó el Código Urbano de la Ciudad de Paraná. Este Código establece, entre sus objetivos generales, que “las disposiciones en materia de tejido urbano posibilitan definir la configuración de la ciudad acorde a las condicionantes morfológicas, resaltando y explotando las potencialidades paisajísticas que posee el área de asentamiento de la ciudad” y clarifica que “la imagen de la ciudad que se intenta lograr a través del Código Urbano es la de una “ciudad ribereña”, “volcada al río”.<sup>93</sup> Es visible, entonces, que el mismo código se define como un conjunto de normas que proyectan la ciudad que los habitantes quieren, una ciudad volcada al río con gran importancia

---

<sup>91</sup> El Diario de Paraná, 6 de mayo de 2012.

<sup>92</sup> El Diario de Paraná, 3 de julio de 2012. En esta nota, la intendenta de la ciudad de Paraná, Blanca Osuna, indicó que el proyecto implica “no solamente poner a la ciudad con posibilidades de circular, mirar y disfrutar la costa paranaense, sino también tiene otra implicancia, que es la recuperación de un lugar que ha sido vedado por años, sobre el cual el Estado se retiró o dejó hacer”.

<sup>93</sup> Ordenanza n° 8563 de Paraná, B.O. del 10 de enero de 2006.

<sup>94</sup> *Ibid.*, Art 0.1.2.

del elemento paisajístico al momento de delimitar cada una de las normas que reglamentarán la urbanización de la ciudad. En el caso que nos ocupa resultan de interés primordial algunos objetivos específicos detallados por el Código en su Art. 0.1.2, como por ejemplo el objetivo 2: “Rescatar y recrear con los volúmenes edificables el soporte natural” y el objetivo 4: “Mantener las visuales existentes hacia los elementos representativos, ya sean éstos naturales o contruidos: río, barrancas, iglesias, monumentos en general”.<sup>94</sup>

La conexión entre el paisaje y la identidad de la población aparecen evidenciados en esta regulación urbanística. La naturaleza de los elementos representativos de la cultura encierra una preponderancia adjudicada por la regulación urbanística al conjunto de los sitios donde la naturaleza tiene su lugar en la ciudad, donde los elementos representativos de la identidad, sean naturales o contruidos, tienen un significado digno de preservar.

Ello se vislumbra, asimismo, en una serie de normas incluidas en el articulado del Código que establecen áreas de protección coincidentes con los bienes significativos de la construcción de identidad de Paraná. Nos referimos concretamente a las áreas de protección patrimonial<sup>95</sup>, los hitos urbanos<sup>96</sup>, la protección ambiental del entorno de las áreas de protección patrimonial<sup>97</sup>, las normas sobre protección edilicia de ciertos bienes inmuebles de importancia<sup>98</sup>, los símbolos urbanos<sup>99</sup> y la tutela del valor ambiental definido como aquellos “espacios que se destacan por sus cualidades paisajísticas, simbólicas, sociales o espaciales”<sup>100</sup>. Esta construcción

102

---

<sup>95</sup> Código Urbano de Paraná, Artículo 68°) Área protección patrimonial: áreas, espacios, o conjuntos urbanos que por sus valores históricos, arquitectónicos o ambientales constituyen ámbitos singulares, claramente identificables como referentes de nuestra cultura.

<sup>96</sup> Código Urbano de Paraná, Artículo 71°) Hito urbano: son aquellos elementos destacables que se constituyen en una referencia obligada, física o espacial, para los habitantes o visitantes de la ciudad.

<sup>97</sup> Código Urbano de Paraná, Artículo 74°) Protección ambiental: se refiere al espacio público o privado que circunda al área de Protección Patrimonial donde se regula el modo de uso de dicho espacio, así como los edificios que contribuyen a la definición de la situación urbana especial.

<sup>98</sup> Código Urbano de Paraná, Artículo 75°) Protección edilicia: se refiere a los edificios que poseen un valor patrimonial a los que se les asigna una protección cautelar. Artículo 76°) Puesta en valor de un edificio: son las acciones necesarias destinadas a la recuperación del edificio manteniendo los elementos tipológicos o estructurales del mismo, tanto en su interior como en su fachada, reconociendo la unidad morfológica y funcional, y respetando condiciones básicas de habitabilidad.

<sup>99</sup> Código Urbano de Paraná, Artículo 81°) Símbolo urbano: son aquellos elementos que por sus dimensiones, calidad formal o significado histórico, representa a otros componentes de la ciudad y sus habitantes.

del modelo de ciudad se da también desde la relevancia del valor arquitectónico<sup>101</sup> y simbólico<sup>102</sup> de los inmuebles.

Al reglamentar la categoría de urbanización especial<sup>103</sup>, el Código establece dos normas que, en el caso concreto, aparecen -prima facie- violadas. Ellas son el art. 125 inc. J que ordena “materializar el cerramiento perimetral con alambre y seto vivo”<sup>104</sup> y el art. 126 inc. f que establece que “deberán respetarse los hechos naturales de valor paisajístico, tales como arboledas, particularidades topográficas, lagunas, ríos, arroyos, así como todo elemento de significación en los aspectos indicados.”<sup>105</sup>

Por otra parte, el emprendimiento se encuentra incluido dentro del área de protección patrimonial “Túnel Subfluvial” establecida en el Art. 172 del Código Urbano. En la reglamentación se prevén que en dicha área las edificaciones deben tener ciertas características, entre las que podemos destacar la tendencia a “reforzar los vínculos de la obra con el entorno”<sup>106</sup> y la exigencia de un predominio del área verde superior al 40%. De esta forma, la ordenanza pretende consolidar el espacio del túnel en virtud del “valor social y cultural de los recursos edilicios y paisajísticos que constituyen su entorno y que deben preservar su carácter de puerta de acceso a la ciudad y enmarcar la obra”.<sup>107</sup>

En todas estas disposiciones, rescatadas algunas de ellas por el dictamen del

103

---

<sup>100</sup> Código Urbano de Paraná, Artículo 84°) Valor ambiental: son aquellos espacios que se destacan por sus cualidades paisajísticas, simbólicas, sociales o espaciales. También se aplica a los edificios que, por sus propios valores, contribuyen a la definición de esa destacada situación especial urbana.

<sup>101</sup> Código Urbano de Paraná, Artículo 85°) Valor arquitectónico: son aquellos edificios que poseen cualidades destacables relacionadas con estilo, composición, materiales coherencia tipológica u otras particularidades físicas relevantes. Por extensión, pueden referirse a condiciones además de estéticas, sociales, históricas, estructurales o de modo de uso.

<sup>102</sup> Código Urbano de Paraná, Artículo 86°) Valor simbólico: se refiere a los edificios que poseen características que son evocativas de hechos, situaciones, formas de vida o conceptos del pasado o del presente.

<sup>103</sup> Dentro de las definiciones, el código determina que son Proyectos Urbanísticos Residenciales aquellas urbanizaciones que “además de la subdivisión y apertura de calles incluye la dotación de los servicios de infraestructura completos y equipamiento, la construcción de los edificios en el total de las parcelas y una vía principal pavimentada que vincule el conjunto con la trama circulatoria urbana existente” (art. 25) y define como Urbanización Especial “[a]quélla que requiere normas particulares en cada caso.” (art. 26).

<sup>104</sup> Ordenanza n° 8563 de Paraná, *supra* nota xciii, Art. 125 inc. “j”.

<sup>105</sup> *Ibid.*, Art. 126 inc. f.

<sup>106</sup> *Ibid.*, Art. 72.

<sup>107</sup> *Ibid.*, Art 72.

Defensor del Pueblo, se vislumbra una concepción del paisaje como bien colectivo que los paranaenses --y también sus visitantes, pues alude a esta área como la puerta de acceso a la ciudad-- deben poder disfrutar. La definición de las actividades a realizar como “preservación” del carácter del área (respetar el valor paisajístico, preservar su carácter, etc.) da cuenta de la presencia de la categoría de bien colectivo que debe ser conservado como un patrimonio común.

Finalmente, respecto de la posible afectación del borde costero, es necesario enmarcar la situación en la que éste se encuentra. El art. 2639 del Código Civil establece el llamado “camino de sirga”, como una limitación al dominio de los particulares limítrofes a cursos de agua, que implica la obligación de dejar una calle o camino de treinta y cinco metros hasta la orilla del río. A su vez, el art. 2640 del Código autoriza a las Municipalidades a modificar el ancho del camino, pudiendo reducirlo hasta quince metros. En uso de esta atribución, el Código Urbano de Paraná reduce el camino a veinte metros en su Art. 125 inc. “b”.

104 Asimismo, en otras disposiciones del Código Urbano referentes a la forma de ocupación y parcelamiento del tejido urbano se vislumbra un interés de preservar las características morfológicas y paisajísticas del borde costero. Particular relevancia tiene la tipificación del “área de la costa” en el Art. 189 del Código Urbano, para la cual se prevé la realización de estudios particularizados para el desarrollo del área e incluso se señala la posibilidad de realizar un borde costero que, como hemos mencionado, se encontraba en la agenda política del año 2012.<sup>108</sup> Para ello, se prevé que los inmuebles incluidos en esta área deben cumplir un retiro en la línea de edificación de treinta y cinco metros,<sup>109</sup> coincidente con el establecido en el Código Civil para el camino de sirga.

De este conjunto de normativas urbanas, conjugado con las recomendaciones del Defensor del Pueblo y la agenda política que busca establecer un borde costero en la ciudad, se desprende una concepción del patrimonio urbano comprensivo

---

<sup>108</sup> El Art. 189 establece que: Esta Área se identifica como integrante del Borde Costero del río y la intervención en él exige la realización de estudios particularizados para el desarrollo de los distintos sectores que la componen y para la implantación de usos. Para el Área Costera se prevé la idea futura de desarrollar una circulación que conecte todo el borde integrándolo y otorgándole continuidad a su estructura Ordenanza n° 8563 de Paraná, *supra* nota 93.

<sup>109</sup> El Código Urbano de Paraná, en su artículo 189, inc. 3, segundo párrafo establece: Retiro de treinta y cinco metros: En el caso de que una parcela a edificar sea colindante al río Paraná, deberá retirarse 35 (treinta y cinco) metros, medidos de la línea de ribera y/o desde donde determinen los organismos técnicos competentes, dentro del cual se prohíbe realizar cualquier tipo de construcción.

de aquellas áreas naturales ligadas al río por sus dotes paisajísticos y en virtud de los especiales modos de ocupación y uso del espacio urbano que la comunidad paranaense ha desarrollado.

Esto contribuye a construir un valor de uso<sup>110</sup> de la ciudad, un derecho a la ciudad y al disfrute de la vida pública que se desarrolla en su territorio. Este derecho incluye la tutela de la construcción de identidad que se da a partir de los elementos homogeneizantes (o no) que se encuentran presentes en ella.

La ciudad o “lo urbano”, para Lefebvre, es aquello que se conforma por un conjunto de prácticas espontáneas, vinculadas al desarrollo de la dimensión pública o social de la vida humana. Es decir, es aquel espacio de encuentro, de interacción e integración de la sociedad que la habita, a través del cual los individuos desarrollan su identidad cultural.

La esfera pública o social de los individuos en la ciudad se perdió, a criterio de este autor, como consecuencia de los procesos de transformación urbana producidos por la industrialización y la implantación del sistema capitalista. Estos procesos condujeron a dar preponderancia a la esfera privada (o doméstica) de los individuos por sobre la esfera social; al incremento de las privatizaciones de bienes y espacios públicos –motivados por inversiones urbanísticas de capital privado–; o bien a la reducción de estos espacios de “encuentro” a asuntos meramente funcionales. Por lo tanto, la cohesión social y la identidad cultural en contexto urbano, fueron asuntos perdidos.

105

Sin embargo, con la noción de Derecho a la Ciudad introducida por Lefebvre y continuada tanto por diferentes teóricos del urbanismo como por movimientos sociales, se pretende retomar y reformular el concepto de ciudad como ámbito de cohesión social y de identidad cultural de los individuos, donde estos espacios destinados al “habitar” –encuentro, recreación, vida colectiva– se reconozcan por su valor de uso<sup>111</sup> y no por el valor de cambio<sup>112</sup> que les asignan las fuerzas capitalistas.

Entendemos que esta idea subyace en las regulaciones urbanísticas de la ciudad

---

<sup>110</sup> Lefebvre, Henry, *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Ed. Península, 4ta ed. 1978, p.18. <sup>111</sup> El valor de uso es aquel tiene un bien por sus características propias y naturales que sirven para satisfacer necesidades humanas.

<sup>111</sup> El valor de uso es aquel tiene un bien por sus características propias y naturales que sirven para satisfacer necesidades humanas.

<sup>112</sup> El valor de cambio es aquel que se le asigna el mercado a un determinado bien, convirtiéndose de este modo en mercancía.

de Paraná y en los reclamos por un derecho de acceso, uso y disfrute del paisaje costero por parte de los pobladores del barrio “Los Arenales”.

Tanto en lo jurídico como en lo social, la valoración hecha de estas áreas denota la vinculación identitaria que los individuos de la ciudad guardan con ellas, construida a partir del uso histórico y cotidiano de estas zonas como espacio de uso y disfrute exclusivamente colectivo. En estas asignaciones radica la idea de patrimonio común urbano. Patrimonio común, porque se trata de un bien --que independientemente de su titularidad-- la comunidad paranaense entiende como “herencia colectiva” del pasado y digno de resguardar para ser transmitido en idénticas condiciones a las generaciones venideras. Esto se debe a que este conjunto de bienes es identificado bajo un estilo de vida donde las áreas ribereñas son históricamente concebidas como espacio de encuentro y recreación al servicio del “habitar” de la ciudad.<sup>113</sup> Y este patrimonio común es urbano, en función de que se tutela un conjunto de bienes, tanto tangibles como intangibles, representativos de la cultura paranaense y plasmados en el conjunto de normas urbanísticas locales, donde se delimita el rumbo hacia el cual quiere direccionarse la ciudad, en el cual el paisaje natural y cultural urbano aparece como eje vertebral.

106 Por lo tanto, esta tutela legal de los paisajes ribereños denota una intención de resguardo en función de su carácter de patrimonio común urbano; y la pugna de los vecinos del barrio “Los Arenales” transluce una resistencia al arrebato de este patrimonio por parte de aquellas acciones privadas que transforman su “valor de uso” en uno “de cambio”.

## VII. Conclusión

---

<sup>113</sup> Lefebvre, *supra* nota 90.

En la perspectiva actual, el paisaje dista de ser definido exclusivamente en función de su condición extrínseca (superficial, visualmente perceptivo), y se aproxima a la condición intrínseca de éste: lo que no vemos, pero que podemos sentir intuitivamente (aromas, sonidos, inspiración lúdica, sensación placentera). En otras palabras, el paisaje puede ser visto desde una óptica objetiva: cuando el Paisaje se nos presenta como una descripción científica de un espacio territorial, en términos ecológicos, biológicos, geográficos, estéticos, arquitectónicos, demográficos, jurídicos, culturales, entre otros. Pero también desde una óptica subjetiva como la interpretación individual o colectiva que se practica sobre un espacio determinado, comprensiva de valores culturales, éticos, intelectuales, religiosos y tradiciones varias, que conforman e identifican a una comunidad.

Es en la óptica subjetiva en la cual se desarrolla la regulación jurídica del paisaje. En este sentido, la ciudad de Paraná visiblemente entiende que el paisaje es un valor a proteger, un bien jurídico digno de tutela. Así lo hace a partir de la normativa local (Código Urbano y Ordenanzas Municipales mencionadas en los acápite superiores) y le otorga el sentido de forjar una identidad con los habitantes de esta ciudad.

El paisaje es un bien colectivo que en el caso concreto estudiado puede incluirse entre el “patrimonio común urbano” o “patrimonio urbano”. Habiendo pasado revista de las normas correspondientes, el modelo de ciudad que estas presentan relaciona indefectiblemente la producción de la identidad de la ciudad con el río y su paisaje. Es en este sentido que el paisaje es considerado representativo de la ciudad y valorado como tal.

En cuanto al muro perimetral, claramente la apertura de ventanas no es la manera de respetar el derecho a vista y disfrute del paisaje. Este disfrute se encuentra intervenido por el muro (sea de concreto o un cerco verde sin límite de altura) y por las construcciones de viviendas de la urbanización, máxime cuando el disfrute del paisaje no se limita exclusivamente a la vista del mismo. Por el contrario, el derecho al paisaje se trata de una experiencia no solo visual sino también sensorial del espacio mismo, por lo tanto se infiere que existe un derecho a la conservación del espacio como tal, atento a la relevancia para el “habitar” urbano que la normativa urbanística y la visión de los paranaenses le asignan.

Si bien se advierte una tutela paisajística en las reglamentaciones urbanas, las

acciones privadas y de mercado (en este caso inmobiliario) parecen sobreponerse a ellas, despojando de este modo al patrimonio común del uso y disfrute por parte de la población. En este sentido, creemos necesario explorar soluciones conciliatorias entre los usos individuales y el acceso de la población a los bienes colectivos, en este caso el paisaje, a fin de lograr consensos entre los actores involucrados y propender, de este modo, a una ciudad más justa.

La tutela del paisaje como bien colectivo puede visualizarse en las normas locales (como en el caso analizado) pero su revelación para los operadores jurídicos aún es inapreciable por la ausencia de acciones legales en las que se haya patentado.

La operación de incluir al paisaje como una categoría jurídica y regularlo es incipiente, y la idea de que el mismo forme parte de un “patrimonio cultural urbano”, es introducida originalmente por este aporte.

Anhelamos que esta concepción que propiciamos pueda desarrollarse y ser operacionalizable a fin de resguardar este conjunto de bienes que llevan, en la práctica, a garantizar un derecho a la ciudad.

## VIII.- Bibliografía

108

### Libros, Artículos e Informes

Alegre, G., “Club de Campo”, en: Lopez Cabana, R. (Dir.), *Contratos especiales en el siglo XXI*, Buenos Aires, Lexis Nexis-Abeledo Perrot, 1999.

Alexy, Robert, *El concepto y la validez del derecho*, Barcelona, Gedisa, 2008.

Benjamin, Antonio Hernan (ed.), *Paisagem, Natureza e Direito*, Vol II, Sao Paulo, Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2005.

Callon, Michel, “Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay”, en: Law, John (ed.), *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge?*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1986.

Cafferata, Nestor, *Introducción al Derecho Ambiental*, Programa de

Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2004.

Castro, Hortensia y Zuzman, Perla, “Naturaleza y Cultura: ¿dualismo o hibridación? Una exploración por los estudios sobre riesgo y paisaje desde la Geografía”, en: *Investigaciones Geográficas*, No. 70, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Geografía, 2009.

Cortina Ramos, Albert, “La regulación Jurídica del Paisaje”, en: Busquets, Jaume y Cortina, Albert (Coords.), *Gestión del paisaje: Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*, Madrid, Ariel, 2009.

Díaz Ricci, Raúl y De la Vega de Díaz Ricci, Ana, “Principios para la articulación del ejercicio de competencias ambientales desde el federalismo de cooperación”, en: *Revista de Derecho Ambiental*, Nro. 19, Buenos Aires, Abeledo-Perrot y Lexis Nexis, 2009.

Gordillo, José Luis (Coord.), *La protección de los bienes comunes de la humanidad*, Madrid, Editorial Trotta, 2006.

109

Hardin, Garrett, “The Tragedy of the Commons”, en: *Science*, Vol. 162, New York, American Association for the Advancement of Science, 1968.

Juliá, Marta, “La discusión del concepto de presupuesto mínimo en el marco de un nuevo orden ambiental político, jurídico e institucional”, en: *Revista de Derecho Ambiental*, Tomo 1, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2005.

Juste Ruiz, *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Madrid, McGraw-Hill, 1999.

Krolik, Christophe, “Le Concept de Patrimoine Commun de L’humanité et L’environnement”, ponencia presentada en 3er Seminario del Proyecto Internacional de investigación Argentina-Francia, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 4 y 5 de junio de 2012.

Latour, Bruno, *Nunca fuimos modernos. Ensayo de antropología*

*simétrica*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2007.

Lefebvre, Henry, *El derecho a la ciudad*, Barcelona, Ed. Península, 4ta ed. 1978.

Lorenzetti, Ricardo, “El paisaje: un desafío en la teoría jurídica del derecho ambiental”, en: Kemelmajer de Carlucci, Aída, *Edición Homenaje a Jorge Mosset Iturraspe*, Santa Fe, Ediciones Universidad Nacional del Litoral, 2005.

Lorenzetti, Ricardo, *Teoría del Derecho Ambiental*, Buenos Aires, La Ley, 2008.

Madrid Ramirez, R., “Derecho e interés. Sobre la (no) necesidad de los derechos colectivos” en: *Ideas y Derecho. Anuario de la Asociación Argentina de Filosofía del Derecho*, Año IV, N° 4, Buenos Aires, Asociación Argentina de Filosofía del Derecho, 2004.

110 Marchiaro, Enrique, “20 años de Rivademar: La Corte puede dar un paso más en la tutela de la autonomía municipal”, en: *La Ley. Suplemento Constitucional*, Tomo 2009-E, Buenos Aires, La Ley, agosto 2009.

Martinez Gil, José, “*El Derecho Urbanístico*”, en: Fernandez Ruiz, Jorge y Rivera Hernandez, Juan (Coords.), *Derecho Urbanístico*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

Mateo Rodriguez, José Manuel, “La concepción sobre los paisajes vista desde la Geografía”, 2005 (manuscrito no publicado).

Navas, Mariano, “La propiedad y la protección del patrimonio arquitectónico”, en: *La Ley Ciudad de Buenos Aires*, Vol. 5, Buenos Aires, La Ley, 2009.

Noguera, Juli Esteban. “El paisaje en la planificación territorial y urbanística”, en: Busquets, Jaume y Cortina, Albert (Coords.), *Gestión del paisaje: Manual de protección, gestión y ordenación del paisaje*, Madrid, Ariel, 2009.

Ostrom, Elinor, “How Types of Goods and Property Rights Jointly

Affect Collective Action”, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 15, No.3, Londres, SAGE Publications, 2003.

Ostrom, Elinor. *El gobierno de los bienes comunes. Evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

Padilla Zalacaín, Maite, “El ecologismo de libre mercado” en: Gordillo, (coord.) *La protección de los bienes comunes de la Humanidad*, Madrid, Editorial Trotta S.A., 2006.

Prats, Llorenç, “La mercantilización del patrimonio: entre la economía turística y las representaciones identitarias” en *Revista PH Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, nº 58, 2006.

Prieur, Michel: *La Noción del Patrimonio Común*. Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, 1998.

Pureza, José Manuel. *El patrimonio común de la humanidad*. Editorial Trotta. Madrid, 2002.

111

Sabsay, Daniel, “El nuevo artículo 41 de la constitución nacional y la distribución de competencias Nación-Provincias”, en: *Doctrina Judicial*, Tomo 1997-2, Buenos Aires, La Ley, 1997.

Serres, Michel, *O contrato natural*, Río de Janeiro, Ed. Nova Fronteira, 1991; Callon, Michel, “Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay”, en: Law, John (ed.), *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge?*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1986.

Taller, Adriana y Antik, Analía, *Curso de Derecho Urbanístico*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2001.

Tardelli, Fernanda, “La legislación constitucional que falta: la ley de presupuestos mínimos de preservación del patrimonio cultural”, ponencia presentada en las Jornadas sobre el Patrimonio. Urbano y Arquitectónico: La Gestión para su Conservación, San Miguel de Tucumán, 19 y 20 de mayo de 2011.

## Instrumentos Internacionales

Carta de Burra para sitios de significación cultural, adoptada por el International Council on Monuments and Sites en 1979.

Carta Internacional para la Conservación de Poblaciones y Áreas Urbanas Históricas adoptada por el International Council on Monuments and Sites en octubre de 1987.

Carta Internacional para la Conservación de Poblaciones y Áreas Urbanas Históricas, Art. 2, adoptada en octubre de 1987 por la Asamblea General de ICOMOS.

Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de Monumentos y Sitios, adoptada por el International Council on Monuments and Sites en 1965 (carta de Venecia).

Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, adoptada el 10 de diciembre de 1940 por la Organización de Estados Americanos. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/c-8.html>.

Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, adoptada el 14 de mayo de 1954, *United Nations Treaty Series*, Vol. 249, p. 219

Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, adoptada el 16 de noviembre de 1972, *United Nations Treaty Series*, Vol. 1037, p. 163. Ratificado por la Argentina por Ley N° 21.836.

Normas de Quito, adoptadas por el International Council on Monuments and Sites en 1977.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado el 16 de diciembre de 1966, *United Nations Treaty Series* Vol. 993, p.44.

## Legislación Citada

Ley No.12.665, B.O. del 15/10/1940.

Ley No. 25.197, B.O. del 15/12/1999.

Ley No. 25.743, B.O. del 26/06/2003.

Ley No. 25.750, B.O. del 07/07/2003.

Municipalidad de Paraná, Entre Ríos, Código Urbano de Paraná,  
Aprobado por la Ordenana No. 8563.