

ARTE Y DERECHO:
LA CORTE SUPREMA Y NUESTRO PATRIMONIO CULTURAL
(PRIMERA PARTE)

El más alto tribunal argentino no deja dudas acerca de la relevancia constitucional de la protección del patrimonio cultural

En nuestro próximo número (que, si nuestros propósitos se cumplen, aparecerá el 12 de agosto) comentaremos un fallo muy reciente de la Corte Suprema de la Argentina referido a la protección del patrimonio cultural. Pero para “entrar en tema” hemos creído necesario comentar, en este número, otro fallo de la Corte, pero anterior, sobre la misma cuestión.

De este modo, en dos ediciones consecutivas brindaremos un panorama completo acerca de lo que el más alto tribunal argentino lleva decidido acerca de la protección constitucional del patrimonio cultural.

Entre 1870 y 1880, la familia Mansilla, de larga y perdurable influencia tanto en la historia como en la cultura argentina, construyó una residencia en la ciudad de Buenos Aires en la que uno de sus miembros más distinguidos, el general Lucio Victorio Mansilla (1831-1913) –militar, escritor, político, diplomático y periodista– residió durante varios años.

Entre 1915 y 1982, la “Casa de Mansilla” sirvió de sede a una escuela normal de maestras. En septiembre de 2000, por ley del

Congreso, fue declarada “monumento histórico-artístico nacional” y “sometida al régimen de la Ley N° 12.665”.

Esta última ley, dictada en 1940, regula el tratamiento legal que ha de darse a “los monumentos, lugares y bienes protegidos que sean de propiedad de la Nación, de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o de los municipios”. También creó la Comisión Nacional de Monumentos, de Lugares y de Bienes Históricos que “ejerce la superintendencia” sobre aquéllos.

También según esa ley, el Poder Ejecutivo, a propuesta de la Comisión Nacional de Museos y Monumentos y Lugares Históricos, puede declarar de utilidad pública lugares, monumentos, inmuebles y documentos de propiedad de particulares que se consideren de interés histórico o histórico-artístico a los efectos de la expropiación; o se acordará con el respectivo propietario el modelo para asegurar los fines patrióticos de la ley. Asimismo, se prevé que si la conservación del lugar o monumento implicase una limitación del dominio, el Poder Ejecutivo indemnizará a su propietario. Por otra parte, para garantizar la preservación de los inmuebles históricos, éstos no podrán ser sometidos a re-

paraciones o restauraciones, ni destruidos en todo o en parte o transferidos, gravados o enajenados sin aprobación o intervención de esa Comisión.

Los descendientes del general Mansilla demandaron al Estado con el argumento de que la declaración de esa casa como “monumento histórico-artístico” les impedía administrarla y protegerla, por lo que estaba sumida en el abandono. En consecuencia, exigieron que fuera expropiada.

Sostuvieron que con el dictado de la ley que declaró la Casa de Mansilla monumento histórico-artístico nacional, “se produjo en la práctica la anulación de su derecho de propiedad”, al quedar sometida al régimen de la ley 12.665.

En primera instancia se admitió la demanda.

La sentencia dijo que “la declaración [de la Casa] como monumento histórico tuvo como efecto jurídico prohibir al propietario la realización de todo acto que pudiera significar la disminución de su valor histórico o artístico; puesto que el propietario no puede, sin autorización expresa y formal de la autoridad administrativa competente, ni repararlo ni restaurarlo ni destruirlo en todo o en parte”. Tampoco sería posible, ni siquiera por hipótesis, vender un inmueble de las características [de la Casa de Mansilla] “gravado con este tipo de limitaciones”.

El estado apeló y el tribunal de segunda instancia (la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal) confirmó la decisión: la Casa de Mansilla debía ser expropiada y sus dueños recibir la indemnización correspondiente.

La Cámara señaló que, aun sin existir una ley expresa de expropiación, los descendientes de Mansilla “se encontraban facultados para reclamar la expropiación inversa de

la casa en la medida en que resultaba indisponible por su evidente dificultad para poder utilizarla en condiciones normales”.

La Cámara también rechazó el argumento del Estado según el cual, “en el sistema de la ley 12.665 debía examinarse la posibilidad previa de un acuerdo para el reconocimiento de los derechos del propietario y su adecuación con la declaración como monumento histórico”. Según el tribunal, si se admitiera ese argumento “deberían retrotraerse las actuaciones para el cumplimiento de un requisito formal carente de sentido”, como sería llegar a un acuerdo imposible.

Además, el tribunal opinó que, luego de la sanción de la ley que declaró monumento histórico-artístico a la Casa de Mansilla, “la Comisión de Museos y Monumentos y Lugares Históricos no promovió ninguna actuación tendiente a convenir ni adoptar las medidas necesarias para la restauración, refacción y mantenimiento del inmueble, ni para impedir el deterioro de la propiedad; a la vez que omitió establecer –mediante el respectivo convenio o por instrucción general– una modalidad de uso que permitiera a los propietarios obtener una razonable ganancia sobre el valor del inmueble”.

El Estado volvió a apelar y el caso llegó a la Corte Suprema¹.

Argumentó que la sanción de la ley que declaraba a la casa como monumento histórico-artístico “no era suficiente para fundamentar la expropiación inversa”, pues no se cumplían los requisitos para ello: no se había declarado “la utilidad pública” del bien, el Estado no había demorado en promover un juicio de expropiación y tampoco se había probado el daño que le habría ocasionado a

¹ In re “Zorrilla c. Estado Nacional” CSJN, 27 agosto 2013, Z.39, XLVI, R.O.

los sucesores de Mansilla la declaración de monumento histórico”.

El Estado dijo también que los descendientes de Mansilla “nunca tuvieron la intención de realizar tratativas previas”; tampoco “fueron desposeídos del inmueble” y que el deterioro de la casa no podía ser atribuido al Estado, puesto que preexistía a la declaración de monumento histórico.

Una mayoría de jueces de la Corte recordó en qué casos correspondía la “expropiación irregular”: cuando existe una ley que declara de utilidad pública un bien y el Estado lo toma sin haber pagado la indemnización correspondiente; cuando, con motivo de la ley de declaración de utilidad pública, una cosa mueble o inmueble resulte, de hecho, indisponible por evidente dificultad o impedimento para disponer de ella en condiciones normales o cuando el Estado impone restricciones o limitaciones al derecho del propietario que importan una lesión a su derecho de propiedad.

Eso ocurre, por ejemplo, cuando el bien objeto de expropiación haya sido ocupado por el expropiante o se le impongan restricciones, limitaciones o menoscabos esenciales al derecho de propiedad.

La Corte reiteró que las leyes facultan a los particulares a reclamar la expropiación inversa, aun sin mediar calificación de utilidad pública, cuando de modo directo o reflejo, en virtud de otra ley que declare la utilidad pública de un bien, éste resulta indisponible ante la evidente dificultad para utilizarlo en condiciones normales.

Sobre esa base, la mayoría de la Corte rechazó la posición estatal según la cual se necesitaba una ley que declarara al bien de utilidad pública como requisito para expropiarlo.

Eliminado ese requisito, la Corte, por mayoría, se refirió a “la trascendencia que para la preservación del patrimonio histórico, artístico y cultural de la Nación” tenía el asunto.

Así, puso de relieve que en la casa en cuestión había vivido el general Mansilla, “figura de indiscutida influencia en la vida política y militar argentina y cuyo legado literario incluye, entre otras obras, *Una excursión a los indios ranqueles*, que no solo fue galardonada con el primer premio del Congreso Geográfico Internacional de París sino que ocupa un lugar de indudable relevancia en la historia de la literatura nacional”.

La Corte describió a la casa como de estilo neorrenacentista italiano, construida entre 1870 y 1880 y que bajo la denominación “Villa La Esperanza” fue utilizada como quinta de fin de semana y casa de verano por el escritor en 1892.

Según la descripción de la Comisión Nacional de Museos y Monumentos y Lugares Históricos, “se trata de una residencia palaciega de líneas italianizantes, con acceso por dos calles. El predio original dotaba a la construcción de un entorno paisajístico de gran belleza...”²

La ley que la declaró monumento histórico-artístico la definió como “solar histórico de los pocos que quedan en la Ciudad de Buenos Aires, amenazado de destrucción; uno de los últimos exponentes que queda en pie de la arquitectura del neoclásico italiano del siglo XIX en el barrio de Belgrano y probablemente en la Ciudad de Buenos Aires” [...] con un posible “túnel propio que la uniría al arroyo Vega que, de comprobarse su

² Véase

<http://www.monumentosysitios.gov.ar/ficha.php?idMonumento=313>

existencia, le otorgaría aun mayor valor histórico”.

Para la Corte, entonces, la Casa “revestía un particular interés tanto por su importancia histórica, derivada del hecho de haber pertenecido a una importante figura de la vida institucional y cultural de la Nación y de haber funcionado como Escuela Normal de Maestras, de 1915 hasta 1982, como por el valor artístico originado en sus singulares características arquitectónicas”.

Como consecuencia de haber sido designada monumento histórico-artístico, la casa quedó sometida “al régimen de custodia y conservación contemplado en la ley 12.665”.

A continuación, la Corte pasó a referirse al patrimonio cultural. En su opinión, éste “preserva la memoria histórica de su pueblo y, en consecuencia, resulta un factor fundamental para conformar y consolidar su identidad. Es por ello que su tutela por parte del Estado adquiere vital importancia puesto que permite preservar los testimonios de civilizaciones pasadas y presentes, los que resultan indispensables puntos de referencia de toda sociedad a la hora de programar sus proyectos sociales futuros”.

La Corte reconoció que “la necesidad de resguardar ese legado fue recogida por los constituyentes de 1994 quienes en el artículo 41 de la Constitución Nacional expresamente establecieron como obligación de las autoridades federales la de proveer a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica”.

Citó, a ese efecto, lo dicho por una convencional constituyente según la cual “sería oportuno recordar a Alfred Weber, cuando decía que 'nuestro mundo se haría espiritualmente pedazos si renunciara a orientarse en el espíritu de lo antiguo'. Por esta razón las manifestaciones del paisaje urbano,

el arte y todas las expresiones culturales, deben ser garantizadas a todos los habitantes y a las generaciones futuras, porque constituyen elementos imprescindibles que hacen a la calidad de la vida”.

La Corte recordó también que “la preocupación por la protección del patrimonio cultural también aparece receptada en la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural acordada por la UNESCO en 1972” (de la que la Argentina es parte) en la que se destacó que “el patrimonio cultural y el patrimonio natural se encuentra cada vez más amenazado de destrucción no solo por las causas tradicionales de deterioro sino también por la evolución de la vida social y económica que las agrava con fenómenos de alteración o de destrucción aun más temibles. Por tal motivo, los Estados partes al suscribir ese instrumento reconocieron su obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio y en razón de ello se comprometieron: a adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general; a instituir servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural; a tomar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas para identificar, proteger; conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio”.

La Corte también mencionó a la ley que definió al patrimonio cultural argentino como aquel integrado por “todos aquellos objetos, seres o sitios que constituyen la expresión o el testimonio de la creación humana y la evolución de la naturaleza y que tienen un valor arqueológico, histórico, artístico, científico o técnico excepcional”. Esa ley “carácter-

rizó a los bienes culturales histórico-artísticos" como todas las obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza, de carácter irreemplazable, cuya peculiaridad, unidad, rareza y/o antigüedad les confiere un valor universal o nacional excepcional desde el punto de vista histórico, etnológico o antropológico, así como las obras arquitectónicas, de la escultura o de pintura y las de carácter arqueológico".

Frente a ese marco legal, la Corte creyó necesario "poner de relieve las condiciones en que se encuentra este inmueble de gran importancia histórica y artística" y destacó que "la falta de medidas adecuadas para su conservación, sumada a la situación de abandono general han llevado a que, en la actualidad, se encuentre sumamente deteriorado".

Hizo, a continuación, una larga descripción del estado penoso del edificio. Ello la llevó a opinar que existía "la *imperiosa necesidad* de actuar en resguardo de la preservación de esta propiedad cuyo valor histórico, arquitectónico y cultural ya fue señalado".

Insistió el tribunal en que, según la UNESCO, "los bienes culturales no son solo mercancía, sino recursos para la producción de arte y diversidad, identidad nacional y soberanía cultural, acceso al conocimiento y a visiones plurales del mundo; *es por ello que su preservación requiere de un especial celo por parte del Estado Nacional*".

La Corte acusó al Estado de no haber habilitado "un canal de diálogo orientado a buscar una solución consensuada respecto de los problemas y costos que ocasionaba la conservación del inmueble. Tampoco formuló propuesta concreta alguna a los propietarios con el objeto de armonizar razonablemente el derecho de propiedad de éstos con los intereses públicos que la declaración de monumento histórico-artístico pretendía satisfacer".

También lo acusó de no haber propuesto ninguna solución "a los efectos de poner fin a la grave situación que aquejaba a un bien cuya importancia para el acervo histórico y artístico de la nación se reconoció por ley. En este sentido "tampoco [existieron] constancias de que el Estado Nacional hubiese adoptado, por su propia iniciativa, medidas de restauración, refacción o mantenimiento del inmueble, cuyo deterioro no podía pasar desapercibido".

La Corte acusó a ambas partes de "haber quedado trabadas en un estéril cruce de imputaciones" durante los más de diez años que acumuló el proceso. De ese modo, "la Casa de Mansilla pasó a un evidente segundo plano. Y si bien los actores no se encuentran exentos de responsabilidad por tal circunstancia, el mayor peso del reproche debe necesariamente recaer sobre el Estado Nacional pues a él compete la manda constitucional de resguardar el patrimonio cultural".

La Corte reconoció que [si bien] "la declaración de monumento histórico-artístico no trae aparejada, por sí sola, la obligación del Estado Nacional de expropiar cada cosa que se declare comprendida en su régimen, los elementos adjuntados a la causa resultan demostrativos de que la declaración de monumento histórico-artístico y las circunstancias que siguieron a tal decisión, no implicaron una simple restricción al derecho de propiedad sino un verdadero cercenamiento de ese derecho pues operaron como un evidente obstáculo para que pudieran disponer libremente del inmueble".

Para la Corte, "lo que es más importante aun, [es que] esos mismos elementos también han puesto claramente en evidencia que la expropiación resulta ser en el caso el único medio apto para garantizar el acabado cumplimiento de la manda contenida en la

Constitución Nacional y las leyes, esto es, asegurar la preservación de un inmueble cuyo valor cultural ha sido reconocido por todos los involucrados en el pleito”.

La Corte reconoció también que “la declaración estatal [de monumento histórico-artístico] no parece haber contribuido a mejorar el estado de preservación del inmueble o, tan siquiera, a preservarlo”.

El alto tribunal argentino confirmó, entonces, la sentencia anterior y ratificó la necesidad de expropiarlo.

Nos preguntamos si fue la mejor solución posible. En efecto, si la declaración de “monumento histórico-artístico” de un inmueble

puede llevar a que su propietario exija que sea expropiado, en tiempos de estrechez presupuestaria, ¿se animarán los funcionarios a dictar una declaración semejante, sabiendo que puede implicar asumir el pago de una indemnización?

Por otra parte, ¿quién asegura que, una vez en manos del Estado, el inmueble será cuidado y preservado como corresponde?

Lamentablemente, la Corte despachó, sin mayor análisis ni trámite, la alternativa de establecer instancias de diálogo entre propietario y Estado. Quizás por esa vía podrían haberse encontrado soluciones que dejen de lado la ficción del Estado como administrador eficiente de nuestro patrimonio cultural.

* * *

Esta nota ha sido preparada por Juan Javier Negri. Para más información sobre este tema pueden comunicarse con el teléfono (54-11) 5556-8000 o por correo electrónico a np@negri.com.ar.

**Este artículo es un servicio de Negri & Pueyrredon Abogados a sus clientes y amigos.
No tiene por objeto prestar asesoramiento legal sobre tema alguno.**