LAS FACULTADES LOCALES SOBRE LOS ESTABLECIMIENTOS DE UTILIDAD NACIONAL.

Facultades locales concurrentes

A propósito de la situación de inmuebles públicos de valor cultural en la ciudad de Santa Fe

Sumario: 1 Introducción. 2. Base conceptual: Los establecimientos de utilidad nacional: Su noción conceptual. 3. Base casuística: Establecimientos de utilidad nacional elegidos en la ciudad de Santa Fe: 3.1. La "Estación Belgrano" de Santa Fe: (i) su valor cultural y (ii) la situación actual. 3.2. El correo central de Santa Fe: (i) su valor cultural y (ii) la situación actual. 3.3. Conclusión. 4. La tutela jurídica del patrimonio cultural. El rol de la ciudad. 5. El eje central de la propuesta: (i) El Derecho Administrativo y Establecimientos de utilidad Nacional. (ii) Establecimiento de utilidad nacional y la tutela concurrente del Patrimonio Cultural. (iii) Desafíos del nuevo siglo: (a) El deber de actuación conjunta o en red para la tutela de los derechos fundamentales. (b) El gobierno de la ciudad y el orden federal; (c) El proceso de determinación del derecho fundamental. Su dimensión objetiva. 6. Conclusión.

1.Introducción.

El tema propuesto por la organización de estas jornadas¹ debe ser pensado como un aspecto relacionado a la coexistencia de distintas dimensiones jurídicas en el ámbito espacial de propiedad de la República y las particularidades que el mismo presenta en la configuración del federalismo argentino.

Hablamos, adelanto, de espacios o inmuebles que la Nación ha incorporado a su patrimonio o de los que se sirve para el ejercicio de competencias que la Constitución ha asignado al Gobierno Federal.

Distintas ramas del derecho confluyen en relación a ellos. De modo general puede aludo al Derecho Constitucional, al Derecho Administrativo nacional, al Derecho

¹ El presente trabajo corresponde a la conferencia sobre el tema "Las facultades locales sobre los establecimientos de utilidad nacional", en el marco de las Jornadas sobre "Cuestiones de Organización Estatal, Función Pública y Dominio Público", realizadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los días 18, 19 y 20 de mayo de 2011, organizadas por la Facultad de Derecho de la Universidad Austral. Además, se corresponde a la etapa 4 del compromiso asumido en la carrera de doctorado en derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL (resolución HCD nº191-10-CD); proceso en cuyo plan de actividades me he comprometido a la asistencia a eventos académicos y a la difusión de trabajos relacionados con la problemática abordada. Se complementa por el presente un trabajo pendiente de publicación en el Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid – España .

Administrativo provincial, al Derecho local del municipio o comuna donde el establecimiento se asienta, al Derecho tributario; penal y contravencional, etc.

Es un ámbito espacial inherente al orden nacional, que, al estar localizado en el ámbito provincial o local (municipal o comunal), se ha reconvertido en su devenir, en un paradigma de las luchas políticas y jurídicas por la organización nacional, que se libran entre el poder central y los poderes provinciales y locales, desde 1853 hasta la actualidad.

Los estudios contemporáneos deben dirigirse no sólo a los deslindes competenciales entre el gobierno federal y el gobierno provincial y local involucrados en establecimientos de utilidad nacional; sino también, en lo que al Derecho Administrativo esencialmente refiere, a los diseños que deben seguirse para la atención de competencias concurrentes; planteando estratégicamente a las organizaciones alcanzadas por ellas. En esta última dirección debe considerarse el presente trabajo.

Trátase, por ende, de un tema de vinculaciones entre la organización nacional, con la organización provincial y con la organización municipal o local. He optado por un desarrollo particular de la propuesta, a partir de dos casos extraídos de la realidad de la ciudad de Santa Fe. Uno es del inmueble de la denominada "Estación Belgrano" y el otro es el correspondiente al inmueble denominado como "el Correo Central".

Es la situación de inmuebles públicos de valor cultural para el orden local; la tutela de dichos bienes culturales tangibles como un imperativo proveniente de nuestro sistema jurídico, que atañe de manera concurrente a la jurisdicción local como a la jurisdicción nacional titular de los inmuebles. Para la tutela se deben plantear estratégicamente las dos organizaciones públicas como imperativo de base constitucional proveniente de la reforma de 1994.

2. Los establecimientos de utilidad nacional. Noción conceptual.

(i) La doctrina, en términos generales, ha definido a los establecimientos de utilidad nacional, sobre la base de realizar un análisis descriptivo de los supuestos que la jurisprudencia ha considerado individualmente como establecimientos de utilidad nacional². Ha apoyado sus nociones en el elemento material de " establecimiento" y en el ámbito jurídico o competencial federal que el mismo se conecta de modo necesario al referir a la "utilidad nacional".

En tal sentido se los ha calificado como "aquellos espacios ocupados por edificios, dependencias, instalaciones o dispositivos destinados a poner en ejercicio las

2

² Manili, Pablo Luis; en "Establecimientos de Utilidad Nacional – Artículo 75 inc. 30 de la Constitución Nacional"; Ed. Universidad; Buenos Aires; 2004 pág. 17.

competencias que la Constitución Nacional coloca en cabeza del gobierno federal".³ Otra doctrina adhiere a dicho concepto dicendo que: "Coincidimos con este autor en cuanto explica que todas aquellas funciones o atribuciones que hayan sido delegadas al Gobierno federal en el texto constitucional y que requieran la ocupación de una determinada porción del suelo, constituyen un establecimiento de utilidad nacional, sea que en él se construyan edificios (tribunales, agencias de impuestos, escuelas, hospitales, universidades, etc.), se instale otro tipo de dispositivo (yacimiento de hidrocarburos, puertos y aprovechamientos hidroeléctricos), o simplemente se deje el suelo tal como está (campos militares, parques nacionales)".⁴

También se los ha calificado como los lugares adquiridos por la Nación a fin de dar cumplimiento a determinados objetivos relativos al interés general de la población, como puertos, parques, organismos militares, usinas hidroeléctricas, entre muchos organismos y funciones.⁵

(ii) Estimo que pueden ser definidos como los inmuebles o espacios que la Nación ha incorporado a su patrimonio o de los que se sirve para el ejercicio de competencias que la Constitución ha asignado al Gobierno Federal; los que al estar localizados en un ámbito provincial, municipal, comunal o ciudad autónoma constituyen un ámbito espacial-funcional inherente al orden nacional pero que convoca, de modo general o especial⁶, a esas otras distintas dimensiones jurídicas en lo atinente a sus respectivas competencias.

La noción conceptual debe, desde lo jurídico, no soslayar dos aspectos que considero nucleares para su configuración: (a) la presencia de un inmueble o espacio inherente al ejercicio de competencias constitucionales asignadas al Gobierno Federal; y (b) que dicho ámbito espacial y funcional es un ámbito complejo, en tanto convoca a otras dimensiones jurídicas provinciales o locales (municipios comunas o ciudad autónoma) en lo atinente a sus respectivas competencias.

En lo relativo al primer aspecto, sostengo que el inmueble o espacio puede ser de propiedad de la Nación o ella servirse de él para el ejercicio de sus competencias constitucionales en función de otra técnica jurídica. Puede, por ejemplo, tratarse de inmuebles de propiedad privada a los cuales el orden federal ha accedido por medio de técnicas contractuales. Puede también tratarse de bienes inmuebles de propiedad pública del orden provincial o local a los

³ Ibidem pág. 18;

⁴ Ábalos, María Gabriela; en "Las Facultades Municipales en los establecimientos de utilidad nacional"; en Revista de Derecho Público 2005 –1 Derecho Municipal (Segunda Parte); Rubinzal Culzoni; 2005pág. 316.

⁵ Sabsay Daniel; en "El Poder Legislativo", en Albanese, Dallavia, Gargarella, Hernández y Sabsay, Derecho Constitucional, Universidad, Buenos Aires, pag. 580

⁶ En este trabajo veremos como la Estación Belgrano y el Correo Central, son casos particulares que convocan (especialmente), por el portal del patrimonio cultural, a las dos dimensiones jurídicas a actuar conjuntamente.

que el orden nacional ha accedido conforme a técnicas contractuales privadas o públicas interjurisdiccionales.

El inmueble, de este modo, es el medio material del que el orden federal se sirve para poder ejercitar sus competencias constitucionales federales; circunstancias éstas que, por cierto, trae aparejado que no podrían considerarse como establecimientos de utilidad nacional los vinculados a actividades privadas o de otro sustrato realizadas por el orden nacional.

La doctrina ha destacado la dificultad de su definición y a la utilidad de esbozar una enumeración casuística que se presenta con cita de jurisprudencia y doctrina relevante⁷.

Una correcta aproximación al universo del tema me lleva a traer al presente trabajo la clasificación de los establecimientos de utilidad nacional que dicha doctrina presenta de manera no exhaustiva. Propone la siguiente clasificación ⁸: a) Defensa Nacional: arsenales, cuarteles, campos de ejercicios militares ⁹; b) Transporte y Comunicaciones: puertos, aeródromos nacionales¹⁰, dependencias del correo ¹¹; c) Ecología y Medio ambiente: parques nacionales, áreas protegidas, monumentos naturales ¹²; d) Energía: yacimientos hidrocarburíferos, aprovechamientos hidroeléctricos¹³; e) Seguridad: penitenciarías, dependencias de la Policía Federal Argentina ¹⁴, de la Gendarmería Nacional, de la Prefectura Naval Argentina ¹⁵; de la Dirección de Migraciones ¹⁶; de la Policía Aeronáutica; f) Justicia: sedes de los tribunales federales ¹⁷; g) Educación: escuelas nacionales, universidades nacionales ¹⁸; h) Economía: agencias federales de impuestos (AFIP) ¹⁹, bancos nacionales ²⁰, dependencias de la Dirección Nacional de Aduanas ²¹, Casa de la Moneda ²²; i) Salud Pública: hospitales nacionales, asilos de ancianos ²³; y j) Seguridad Social: Administración Nacional de la Seguridad Social ²⁴.

⁷ Manili; ob. Cit. pág. 16

⁸ Ibidem. Pág. 17/18

⁹ Preámbulo: proveer a la defensa común y CN arts. 75 incs. 25, 26, 27 y 28; 99, incs. 14 y 15 y 126.

¹⁰ CN art. 75 inc. 10.

¹¹ CN art. 75 inc. 14,

¹² Preámbulo: promover el bienestar general; CN art. 41.

¹³ Preámbulo: Proveer a la defensa común y promover el bienestar general: CN art. 75 inc. 18 y 19.

¹⁴ Preámbulo: consolidar la paz interior.

¹⁵ CN art. 75 inc. 16

¹⁶ CN art. 25

¹⁷ Preámbulo: afianzar la justicia; CN art. 75 inc. 20.

¹⁸ Preámbulo: Promover el bienestar general; CN art. 75 inc. 19

¹⁹ CN arts, 4 y 75 inc. 2.

²⁰ CN arts, 75 inc. 6 y 126m

²¹ CN art. 9, 75 inc. 1, y 126.

²² CN art. 75 inc. 11, y 126,

²³ Cnart. 75 inc. 18,19 y 23,

²⁴ Preámbulo: promover el bienestar general; CN arts. 14 bis, 75 inc. 20 y 23y 99 inc. 6.

En lo relativo al segundo aspecto sostengo que el inmueble inherente al orden federal, al localizarse en un ámbito provincial o local, es un ámbito espacial- funcional complejo; y que, como tal, convoca a esas dimensiones jurídicas y a sus respectivas organizaciones que deben ejercer sus respectivas competencias.

Es un aspecto que forma parte del núcleo de los "establecimientos de utilidad nacional", configurando un aspecto estructural del mismo y, por ende, a ser incorporado en oportunidad de exponerse el concepto mismo del instituto.

No es una cuestión que debe ser analizada a la luz de las discusiones y tesis seguidas para la solución del deslinde entre las jurisdicciones federal y provincial en los establecimientos de la Nación, ubicados en cualquiera de las provincias, tema del que tanto se ocupara la doctrina y la jurisprudencia con motivo del anterior art. 67 inc. 27 de la Constitución Nacional.

Es una cuestión que debe ser analizada y decidida a la luz de la reforma constitucional de 1994 y del estado constitucional de derecho como marco y paradigma para el derecho administrativo que se nos presenta en los umbrales del siglo XXI.

Desde el punto de vista general, esta nota ya era consecuencia del mismo diseño constitucional de gobierno federal que se infiere del preámbulo, de la normativa y de la propia sistemática de la Constitución, de la preexistencia de las Provincias y los municipios y de la distribución de las competencias entre todas las dimensiones jurídicas federales, provinciales y locales.

En tal sentido, del juego del propio preámbulo con las normas del art. 1, 5 y con la propia sistémica de la norma surge, en esencia, que los representantes del pueblo reunidos por voluntad de las Provincias, al adoptar para la unión nacional y para el gobierno de la Nación Argentina una forma representativa, republicana y federal, que debe garantizar un régimen municipal²⁵; han establecido de modo superprimario a una organización nacional, unas provinciales y otras municipales que coexisten de manera compleja en el territorio de la República.

²⁵ Preámbulo de la Constitución: "Nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina, reunidos en Congreso General Constituyente por voluntad y elección de las Provincias que la componen, en cumplimiento de pactos existentes, con el objeto de constituir la unión nacional...... ". Art. 1 CN"La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, según la establece la presente Constitución". Art. 5"Cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios declaraciones y garantías de la Constitución Nacional: y que asegure..... su régimen municipal". La parte segunda de la Constitución Nacional regula en su Título Primero, al "Gobierno Federal" y su Título Segundo a los "Gobiernos de provincias"

Las Provincias, de este modo, se reservan los poderes que no delegan a la Nación, se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia sin intervención del gobierno federal, debiendo asegurarse constitucionalmente la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.²⁶

Desde el punto de vista particular la norma del art. 75 inc. 30 predetermina este contenido en tanto establece expresamente que el Congreso de la Nación ejerce una legislación exclusiva en el territorio de la Capital de la Nación y dicta la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República; siendo que las autoridades provinciales y municipales conservaron los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.²⁷

Digo predetermina pues de ella se infiere de modo expreso o implícito, el reconocimiento constitucional de la potestad normativa y administrativa del orden federal y del local (provincial, municipal, comunal o de Ciudad Autónoma) en las materias que a cada una de dichas dimensiones el ordenamiento reserva; estableciendo la subordinación de los intereses locales en caso de "interferencia" con los fines nacionales que requiere el establecimiento nacional

La jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal, es armónica por ende con los principios constitucionales que establecen la primacía del derecho federal sobre el derecho local, plasmado en el art. 31 de la Constitución Nacional²⁸.

Este orden jerárquico normativo fue afectado por la reforma constitucional de 1994 en el art. 75 inc. 22 que incorpora como tratados de jerarquía constitucional a los tratados

²⁶ El art. 121 establece que "Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

El art. 122 establece que: Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal"

El art.123 prevé que"Cada Provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5to.asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero

²⁷ El art. 75 inc. 30 establece como atribución del Congreso la de " 30. Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la Capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines".

²⁸ El art. 31 establece: "Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligados a conformarse a ella, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las leyes o constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859.

de derechos humanos y que impone, en general, al resto de los tratados una jerarquía superior a las leyes²⁹.

La reforma constitucional de 1994, por sobre todo, ha afectado el modelo vertical de organización estatal y de primacía del art. 31 con reparto constitucional de competencias entre el gobierno federal y las provincias. Lo ha impactado al tutelar por dichos tratados y por las incorporaciones de los nuevos derechos, una serie de intereses, bienes o valores que siendo fundamentales operan transversalmente o en red en nuestro sistema federal de gobierno, exigiendo de los poderes públicos actuaciones coordinadas no susceptibles de ser obstaculizadas con fundamentos competenciales jurisdiccionales previstos y diseñados para el anterior modelo dual de la aludida organización estatal.³⁰

Debe tenerse presente que la reforma constitucional de 1994 se sancionó en el contexto de un fenómeno de mayor porte, producido fuera de las fronteras nacionales -el neoconstitucionalismo-³¹; en función del cual las normas constitucionales o superprimarias a partir de los años setenta del siglo pasado, no se limitan a separar a los poderes públicos y a separar las competencias de las organizaciones que reconoce en el sistema jurídico, sino que proceden a incorporar - de modo cuantitativa y cualitativamente relevante -, normas materiales o sustantivas de tutela de determinados fines, bienes, intereses o valores que operan como condicionantes y fundantes de la actuación de los poderes del Estado.

En resumen al conceptualizarse el establecimiento de utilidad nacional, debe aludirse a que configura un ámbito espacial- funcional complejo, que, como tal, convoca de modo general o especial a las dimensiones jurídicas (federal, provincial y local), en lo atinente al ejercicio de sus respectivas competencias; sean ellas correspondientes a su orden competencial vertical; o provenientes de los derechos fundamentales reconocidos en el texto; es decir una serie de intereses, bienes o valores que siendo fundamentales operan transversalmente o en red en nuestro sistema federal de gobierno.

Adelanto, como se verá, que exigen de los poderes públicos actuaciones conjuntas multidisciplinares, no susceptibles de ser obstaculizadas con fundamentos

²⁹ Comadira, Julio R; en "Derecho Administrativo. Acto Administrativo, Procedimiento Administrativo. Otros Estudios" 2da. Edición Actualizada y Ampliada; Lexis Nexis; Abeledo Perrot; 2007; pág. 688.

³⁰ Los fallos dictados por el Juez Federal de Quilmes, en ejecución de la causa "Mendoza" de la CSJN son claros en cuanto a la obligación de actuación conjunta o en red, respecto de todas las administraciones alcanzas por el fallo y la contaminación de la cuenca Matanza-Riachuelo.

³¹ La dogmática lo caracteriza como Neoconstitucionalismo, en cuyo contexto se defiende la potencia jurígena de la Constitución y la omnipotencia judicial para hacer efectiva la tutela de derechos fundamentales que pasan a ser el objetivo y norte de la acción administrativa del Estado.

competenciales jurisdiccionales (del Municipio o del orden federal) previstos y diseñados para el anterior modelo dual de la aludida organización estatal vertical y cerrada.

3. Establecimientos de utilidad nacional elegidos en la ciudad de Santa Fe: 3.1. La "Estación Belgrano": (i) su valor cultural y (ii) la situación actual. 3.2. El correo central: (i) su valor cultural y (ii) la situación actual. 3.3. Conclusión.

3.1. La Estación Belgrano de Santa Fe: Es la Estación Santa Fe (pasajeros) perteneciente al Ramal C (I) de la Ex línea Belgrano. Estación Belgrano es la denominación de uso común en la ciudad. Es un inmueble que no pasa desapercibido en la ciudad de Santa Fe desde su construcción a principios del siglo pasado como estación de cabecera de la red ferroviaria que unía – a través del FFCC Central Norte Argentino, a la ciudad de Santa Fe con el Norte de la Provincia – San Cristóbal- recorriendo en sus orígenes la línea de fortines con Santiago del Estero y Tucumán.

Está ubicada en una de las arterias de fuertes raíces ciudadanas como lo es el Boulevard Gálvez. La Estación forma parte de la historia y del desarrollo del pueblo y de la ciudad, desde su construcción a principios del siglo pasado en el año 1912, finalizada en el año 1928. La construcción se realizó en dos etapas. La sociedad y la ciudad desde el siglo pasado están desarrollando sus procesos evolutivos naturales con esta fuerte presencia arquitectónica y cultural; marcada por su notoria solidez estructural y visual, con un diseño "no desprovisto de monumentalidad"³²

(i) "La estación del Ferrocarril Santa Fe es uno de los edificios más suntuosos de esa capital. Cuenta con todas las comodidades necesarias para una estación de gran movimiento. Dichas comodidades no las experimenta tan sólo el público sino también los pasajeros y empleados de esa rama de la administración de esa línea férrea....."³³; siendo un "Lugar de conflicto entre la innovación y la tradición, entre la tecnología de punta y las bellas

³² Reinante, Carlos M (Dirección Académica) y Collado Adriana (Dirección Ejecutivo); en "INVENTARIO. 200 Obras del Patrimonio Arquitectónico de Santa Fe"; Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Colegio de Arquitectos, Fundación Centro Comercial; ; Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral ; 1993; pág. 291 ha dicho que: El edificio adopta la tipología de estación de cabecera, lo cual permite reconocer una clara demarcación y contraposición estilística entre los sectores destinados a público y empleados y aquellos específicamente afectados al movimiento de trenes. El primero de ellos aporta la imagen urbana más relevante mostrando un despliegue arquitectónico sobrio y equilibrado aunque no desprovisto de monumentalidad; su emplazamiento retirado de la línea de edificación de Boulevard Gálvez permite la generación de una explanada de arribo, cubierta por una marquesina a través de la cual se accede al amplio hall de boleterías"...

³³ Álbum de la Pcia. de Santa Fe; s/f; cit en "Arquitectura, sociedad y Territorio. El Ferrocarril Santa Fe a las Colonias"; Muller, Luis (Editor); Collado, Adriana; Macor, Darío y Piazzesi, Susana; Revista Polis Científica Nº 2; Ed. Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral; FADU; año 2001, pág. 70.

artes, la estación ferroviaria tiene su historia estrechamente ligada a aquella de la civilización industrial y de arquitectura modera".³⁴

Es un inmueble de fuerte valor urbanístico que ha sido objeto de tratamiento en tesis de grado para acceder al título de Arquitecto en la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UNL.

Ha sido tratado en una tesis sobre la "Regeneración del espacio público a partir de las vacancias urbanas ferroviarias en la ciudad de Santa Fe"; cuyo proyecto urbano integral se presentó como destinado a intervenir sobre los terrenos desafectados del ferrocarril en la ciudad de Santa Fe, con el fin de lograr una regeneración del espacio público abandonado y una saturación de la trama urbana con el propósito de integrar armónicamente los diferentes fragmentos que hacen a la misma³⁵.

En lo vinculado al proyecto de la Estación Belgrano se resalta la Ordenanza nº 11.155 del Concejo Deliberante de Santa Fe que promovió la recuperación del edificio de la ex estación del ferrocarril General Belgrano y su predio lidiante; destacándose que luego de la presentación de un trabajo por integrantes de un Taller Urbano del Colegio de Arquitectos en los años 2000 y 2001 se presentó públicamente en mayo de 2005 la "Propuesta base del proyecto Estación Belgrano" que consiste en una "operación de rehabilitación, regeneración y refuncionalización de un sector urbano caracterizado por formar parte del sistema de "vacancias urbanas" que se desarrollan dentro del tejido urbano, y está orientada como herramienta necesaria para habilitar: el requilibrio en el crecimiento y desarrollo de la ciudad; la recalificación de su calidad medio ambiental; establecer nuevas centralidades en el uso de la ciudad; ..." ³⁶

Se la ha tratado en otra tesis sobre "El Reciclaje Urbano del Sistema Ferroviario", también a partir de las vacancias ferroviarias; o como la misma tesis indica a la recuperación de aquellos espacios que han quedado obsoletos por falta de uso dentro de la ciudad, a partir de generar nuevos programas culturales, recreativos y educativos.³⁷

³⁴ Ragon, Michel; en "Lárchitecture des gares, Naissance, apogeé et déclin des gares de chemín de fer; Dënoel; Paris, 1984; cit en Muller Luis (Editor); op. cit pág. 68.

³⁵ Arnold, Rodrigo F. / Colombo, Matías D.; en "Regeneración del espacio público a partir de las vacancias urbanas ferroviarias en la ciudad de Santa Fe; Tesis de Grado/ año de cursado 2007; Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional del Litoral; año 2008; nro inv. 5190818; Dewey 720; S. T. A814; Biblioteca Centralizada FADU-FHUC-ISMF; UNL; pág. 44.

³⁶ Ibidem pág. 70

³⁷ Diez, Julián / Mana, Gustavo / Nichea, Sergio Daniel, en "Reciclaje Urbano del Sistema Ferroviario . El Parque Federal, el Molino Franchino y la ex estación Belgrano como estrategias de regeneración y conectividad de la ciudad" Tesina de Graduación Agosto de 2010 Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional del Litoral; Nro Inv. 5190873; Dewey 720; S.T. D 716; Biblioteca Centralizada FADU-FHU-ISM, UNL; pag 1

Esta última tesis fue presentada en el año 2010 lo cual la convierte en importante a los fines de este trabajo. De su lectura se permite extraer la realidad de la situación circundante al tema. Por un lado que el gobierno local ha recuperado ediliciamente la Estación Belgrano y, por el otro, que se está poniendo en funcionamiento por parte de la ciudad un tren urbano ya entregado al Gobierno de la misma. Respecto de la Estación destaca en su propuesta de puesta en valor su necesidad de potenciación como foco de desarrollo de la ciudad, diciendo que: "La estación actualmente se encuentra inmersa en un proceso de recuperación y revalorización, otorgándole a la sociedad la posibilidad de reencontrarse con la historia del ferrocarril y con la enorme importancia que este conjunto supo mantener tiempo atrás"; destacándose en el alcance de su propuesta que: "La puesta en valor que se está llevando a cabo en la ex estación Belgrano ha generado una renovada imagen urbana, principalmente sobre Bv. Gálvez. Si bien estas acciones colaboran con un mensaje positivo brindado por la ciudad, no resulta suficiente que la intervención se centre en el edificio. La actividad parece limitarse a un sector lineal de poca profundidad. Lo importante aquí será desarrollar una propuesta más abarcativa e integradora que actúe como disparadora para la renovación de la fuerza y vida, no sólo de la estación, sino del predio en su totalidad"38

Se trata de jóvenes profesionales respecto de quienes no quiero dejar de referir a la satisfacción y respeto que me ha provocado aproximarme de sus manos a su disciplina, con las limitaciones de mis conocimientos. Tengo claro que se presentan como una juventud que logra acceder a un nivel profesional universitario luchando por intereses colectivos con un ahínco y una fuerza que no hacen sino esperanzar a los más grandes. Representan un esquema global que lucha por pensamientos abiertos, plurales, libres y complementarios de la composición social. El material lo he encontrado en la Biblioteca de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional del Litoral.

La referencia a otras visiones disciplinares del supuesto es consecuencia de un intento de coherencia con anteriores afirmaciones que he efectuado en otros ámbitos académicos; en donde he sostenido que todo supuesto urbanístico se presenta como "multidisciplinar". Subyace a dicha afirmación que los casos urbanísticos no se agotan en los aspectos jurídicos sino que ellos convocan a otras disciplinas que concurren en relación a todo análisis³⁹

³⁸ Ibidem. Pag. 89

³⁹ Reyna Justo; en el "Técnicas Administrativas y derecho urbanístico"; trabajo resultante de las exposiciones a cargo del autor en dos encuentros académicos. El primero fueron la "I Jornadas Internacionales de Derecho Urbanístico y Gestión del Suelo" que tuvieron lugar en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario durante los días 15 al 17 de abril de 2010. El segundo fueron las "III Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano"

Desde el punto de vista jurídico la Estación Belgrano es un patrimonio cultural pues está dotado de un "sentido de pertenencia" social que exorbita a la comunidad de la ciudad de hoy para constituirse en un patrimonio de las comunidades futuras. Un bien cultural que se ha ido trasladando entre las distintas generaciones de la ciudad. ⁴⁰

El sentido de pertenencia colectivo crece y crecerá en solidez cuantitativa y cualitativa, a medida que se va desarrollando el proceso de traslado intergeneracional. Con el transcurso del tiempo las generaciones crecerán cuantitativamente y el sentido de pertenencia crecerá también por la mayor solidez del sentimiento de pertenencia de un inmueble que sigue allí quieto ediliciamente pero, en movimiento y vivo en cuanto a su inserción en el medio social que interactuará en su interior y a su alrededor como un punto de referencia creciente en lo que hace a su valor urbanístico. El ímpetu del mismo también crecerá cuantitativa y cualitativamente con los traspasos futuros de generación en generación.

Creo sí, con fuerte convicción, que a los distintos actores de las generaciones contemporáneas nos corresponde analizar la tutela de estos intereses, bienes o valores desde una situación de perspectiva, superadora de la realidad y conflictos coyunturales de intereses de los tiempos en los que nos toca vivir. Tener siempre presente, desde una posición racional y de compromiso, que formamos parte de un proceso sin tiempo – con la eternidad por delante -, en el que como responsables de esa coyuntura, debemos analizar y actuar frente a las necesidades conforme a lo actual pero también representándonos de modo razonable, las necesidades e intereses colectivos futuros que recibirán, en el caso, al bien cultural de todos los participantes del proceso sin tiempo.

tituladas "Ordenación del territorio, Urbanismo, medio ambiente y protección del patrimonio cultural a ambos lados del Atlántico, Problemas y retos pendientes" celebradas en el Pazo de Mariñán – Bergondo, Provincia de A Coruña, España- durante los días 7 a 11 de junio de 2010; en imprenta.

⁴⁰ Levrand, Norma; en "Política Legislativa vs. Diversidad Cultural: el desafío de proteger nuestra patrimonio cultural"; en "La Protección del Patrimonio Cultural. Estudios Sociojurídicos para su construcción"; Sozzo, Gonzalo / Director Coordinador); Universidad Nacional del Litoral ; Santa Fe; 2009 pág. 59. Ha dicho que: "La protección del Patrimonio Cultural es una práctica novedosa en el ámbito estatal, que comenzó, podríamos decir, en la segunda mitad del siglo XX. Desde entonces distintas disciplinas ligadas a las ciencias sociales y humanas comenzaron a identificar una materia nueva de análisis: el Patrimonio Cultural. El interés del mismo deviene de las concepciones antropológicas de identidad cultural entendida como el "sentido de pertenencia" a un pueblo o sociedad. Esta identidad se forja a través de las generaciones por el legado que se va transmitiendo, ya sea oralmente o a través de testimonios que constituyen el Patrimonio Cultural de un pueblo. "El patrimonio, muchas veces identificado con la herencia, es en sí mismo un concepto que alude a la historia, que entronca con la esencia misma de la cultura y es asumido directamente por los grupos locales. El Patrimonio es la síntesis simbólica de los valores identitarios de una sociedad que los reconoce como propios (Iniesta: 1990:2). Ello implica un proceso de reconocimiento, generalmente intergeneracional, de elementos (desde el territorio a la ruina) como parte del bagaje cultural y su vinculación con el sentimiento del grupo. Reconocida en él, la comunidad se presenta a otros. En ese instante el bien concreto estará a salvo momentáneamente. Si bien su conservación no está garantizada al menos su destrucción o pérdida será sentida como propia" (Santana, 1998).

Por ende, cada generación debe recibirlo con mayor solidez e ímpetu que la generación anterior, por el mero transcurso del tiempo y la actuación responsable de la generación precedente. Si se quiere, una responsabilidad existencial que nos obliga a mirar más allá de nuestros intereses individuales y colectivos de los tiempos en los que nos toca atender.

(ii.) La situación actual.

La situación actual se presenta como de tensión o desencuentros entre el orden local de la ciudad de Santa Fe y el orden federal – en sentido amplio-, que reclama frente a actos del Gobierno de la ciudad relacionados a la Estación Belgrano y a proyectos de desarrollo urbano que la incluyen. Las jurisdicciones están aferradas a sus competencias conforme a los criterios que sustentan.

La situación se presenta, como se verá, cuando la Estación Belgrano se encuentra inmersa en un proceso de recuperación y revalorización, otorgándole a la sociedad santafesina la posibilidad de reencontrarse con la historia del ferrocarril y con la enorme importancia que este conjunto supo mantener tiempo atrás; tal como acertadamente se pusiera de resalto por parte de los estudiantes de arquitectura en las tesis finales aludidas.

a) Por un lado, el orden nacional ha remitido, al momento de la exposición correspondiente al presente trabajo, dos cartas documento, donde pretende retomar la posesión de la Estación Belgrano, invocando como causa la puesta en funcionamiento de un tren urbano sin autorizaciones.⁴¹

La Municipalidad, por decreto 944, del 11 de mayo de 2011 rechazó las intimaciones por razones de orden formal y sustancial; autorizando a iniciar acciones legales para repeler los actos que pudieran turbar o modificar la relación vigente respecto a la Estación Belgrano.

Del aludido proceso de recuperación y revalorización resalto como acto formal a considerar, el Decreto DMM nº 871/06 que dispuso registrar el convenio de depósito entre el ONABAE (Organismo Nacional de Administración de Bienes) y la Municipalidad de Santa Fe celebrado en la ciudad de Santa Fe el 8 de junio de 2006, en el marco de otro anterior de

⁴¹ El 5 de mayor de 2011, se remiten 2 cartas documentos por parte de la apoderada de la Administración de Infraestructuras Ferroviarias Sociedad del Estado, en cumplimiento de instrucciones. En una de ellas, en esencia se intima a la restitución de los inmuebles entregados en concesión de uso como Centro de Exposiciones y Convenciones, en el plazo de 30 días , invocándose que la puesta en funcionamiento de un tren de pasajeros urbano, sin coordinación y control, pondría en peligro los pasajeros en Estación Santa Fe entregada para el uso indicado. En la otra carta documento, en sustancia, manifiesta que por falta de pago conforme a un convenio de 15.4.94 rescinde el citado convenio y solicita la restitución del inmueble. El tren urbano es un cometido resultante de un proyecto substanciado en el expediente DE.0424-000706133-4 donde se dictó el Decreto DMM Nº 1977, del 4 de noviembre de 2010 por se aprobó la documentación referida al mismo y se dispuso que se continúe con la actividad para obtener las habilitaciones y autorizaciones de los organismos que correspondan para su implementación.

fecha 19 de diciembre de 2005. El organismo nacional entregó la Estación Santa Fe (Estación Belgrano) bajo la figura del contrato de depósito sin autorización de uso, exclusivamente para su guarda y custodia (cláusula PRIMERA); hasta tanto se decida el destino final de los inmuebles como consecuencia de las políticas que imparta el Superior Gobierno de la Nación (Cláusula TERCERA). 42

Por resolución del Intendente Municipal nº 506 del 1º de diciembre de 2008 se rescindió el convenio de depósito; ello con fundamento en las razones de seguridad e integridad del patrimonio urbanístico, la existencia de asentamientos ilegales, zona de delincuencia y consumo de estupefacientes, proliferación de vectores y alimañas; indicándose la necesidad de proponerse al Ente Nacional titular del bien una reformulación de la vinculación existente que autorice a la Municipalidad a efectuar las intervenciones necesarias para salvaguardar la estructura edilicia y condiciones de seguridad e higiene, pero permitiéndole utilizar el predio con alguna finalidad de interés público.

Por decreto Municipal n°3 del 6 de enero de 2009, la Municipalidad de Santa Fe dispuso las intervenciones necesarias, paulatinamente y de acuerdo a las posibilidades presupuestarias, tendientes a lograr el reacondicionamiento y salvaguarda del predio de la Estación Santa Fe con la finalidad de resguardar tan importante bien integrante del patrimonio urbanístico de la ciudad (art. 1°); autorizó transitoriamente el uso del predio acorde a su naturaleza y siempre que no implique destinos de carácter definitivo, mediante usos que aseguren su mantenimiento en condiciones normales; y autorizó la aplicación de la ordenanza n°10394 a los fines de promover la colaboración de la ciudadanía en la restauración y recuperación de la Estación Santa Fe – Ex línea Belgrano.

En los considerandos del decreto se aludió, entre otros aspectos a lo siguiente: a) que por nota 34 y 34 bis se comunicó al ONABE y a la Administración de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado (ADIF) – en situación de transición respecto de funciones y misiones- la resolución nº506/08 que contenía la intención de reformular el contrato rescindido con el objeto de autorizarse intervenciones y utilizar el bien con fines de interés público; b) que subsisten la razones de seguridad, salubridad e higiene que motivaron la resolución 506/08; c) a la necesidad de acciones inmediatas para salvaguardarlo y conservar un inmueble tan importante y que forma parte integrante del patrimonio cultural, histórico y artístico de la ciudad conforme a la Ordenanza nº10115, formando parte del patrimonio urbanístico ;d) que el deber del Estado de proteger el patrimonio cultural (art. 41 de la CN), el de de actuar en supuestos de ruina

⁴² El convenio fue numerado y registrado conforme al Decreto D.M.M. Secretaría Gobierno y Cultura nº871 del 4 de diciembre de 2006

o el estatuto de la posesión, compelen a actuar a la Municipalidad de Santa Fe; e) que el municipio es titular de las prerrogativas en materia de poder de policía de seguridad y salubridad para prevenir y revertir la situación de ruina y abandono del predio (art. 21, 41 inc. 7 y 24 y ccss. de la ley 2756); y f), que, entre otros aspectos, las acciones aconsejadas también encuentra sustento en el estatuto de la posesión proveniente de los arts. 2427 y cc del Cód. Civ.

Por D.M.M. nº 2166, del 22 de diciembre de 2009, se dispuso numerar y registrar el Acta Acuerdo suscripta entre la Administración de Infraestructura Ferroviaria Sociedad del Estado – ADIF S.E. -y la Municipalidad de Santa Fe del 15 de diciembre de 2009, por el que, en sustancia, se creó una Unidad Coordinadora de Infraestructuras Ferroviarias y Desarrollo Urbano, Municipalidad de Santa Fe de la Vera Cruz – ADIF (Unidad Santa Fe Ciudad – ADIF) integrada por funcionarios de las dos jurisdicciones que indica. El cometido es conciliar intereses en materia de desarrollo de la infraestructura ferroviaria, de transporte a nivel local y de desarrollo urbano. Se alude a las siguientes acciones: coordinar y desarrollar acciones individuales y conjuntas, realizar negociaciones y trámites, consultas y articular con otros organismos públicos o no gubernamentales; previéndose, entre otros aspectos, la materia de desarrollo de infraestructura ferroviaria que permita un servicio metropolitano de pasajeros de trocha angosta (Artículos 1º, 2º 3º y ccss.)⁴³

El decreto nº 454, del 30 de marzo de 2010, dispuso numerar y registrar como Acta nº1 de la Unidad Santa Fe ciudad - ADIF, un acto suscripto por los titulares de los oficios superiores de la ciudad y de la Administración Nacional (ADIF SE). En el acta se declara formalmente constituida la Unidad y se presenta un plan de trabajos que refiere, a la Estación Belgrano y el desarrollo de un tren urbano como reinstalación de los valores del ferrocarril.⁴⁴

El decreto nº 1253 del 14 de julio de 2010 dispuso numerar y registrar otra Acta Acuerdo entre la Municipalidad y la ADIF SE, en cuyo texto se la identifica como Acta Nº2, donde, en términos generales se otorga la concesión de uso de la Estación Belgrano, se aluden a las tareas emprendidas por la Municipalidad en la Estación Belgrano – detalladas y cuantificadas en anexo - y, entre otros muchos aspectos se señala que ninguna intervención puede frustrar la reconversión del sistema ferroviario nacional y los fines nacionales que indica. Fue suscripta por los titulares de los oficios superiores de las partes aludidas.

b) Por otro lado, el 16 de marzo de 2011, se ha comunicado al Presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación que, el Honorable Senado en esa fecha sancionó un proyecto de ley que pasó en revisión a Diputados. El artículo 1º del proyecto

⁴³ El decreto fue dictado en el trámite registrado NºDE-0447-00627936-8

⁴⁴ El decreto fue dictado también en el trámite registrado NºDE-0447-00627936-8

transfiere a título gratuito a la Municipalidad de Santa Fe el dominio de los inmuebles de la Estación Santa Fe (pasajeros), o, como se lo llama en nuestra ciudad, la Estación Belgrano, con el cargo que se preserve el patrimonio histórico y arquitectónico del inmueble y que se lo destine a funciones de carácter cultural y social.⁴⁵

El proyecto fue presentado por un Senador de la Provincia de Santa Fe.

En resumen, la situación actual puede ser caracterizada como de desencuentro entre el orden local y el orden nacional, que invocan competencias y fines locales y nacionales circundantes a un inmueble correspondiente a un establecimiento de utilidad nacional. Dos notas relevantes quiero destacar. Una, que se intentó crear una Unidad de Coordinación diluida en el conflicto entre las dos dimensiones jurídicas; y, otra, que el orden Provincial por conducto de un Senador y del H. Senado de la Nación está presente en el conflicto por medio de una técnica normativa que se dirige, si se me permite, a "Municipalizar" el dominio de un establecimientos de utilidad nacional o vinculado de una manera directa a cometidos públicos nacionales de transporte por medido de ferrocarriles en desarrollo o en definiciones.

3.2. El correo central:

Es un edificio de fuerte raigambre en la ciudad y de fuerte impacto visual en la zona sudeste de la misma, cuyo terreno originariamente fuera cedido en 1953 por la Provincia a la Nación para la construcción del correo. Linda, al Este, con el corazón de la zona céntrica de la ciudad y, al Oeste, con el Puerto administrado por un Ente público no estatal⁴⁶. Una zona hoy convertida en un fuerte polo de desarrollo urbano y turístico. En ella confluyen esfuerzos del Gobierno de la ciudad, de la Provincia y del Ente especialmente creado para la Administración de la zona portuaria.

Su presencia es marcada para los habitantes por ubicarse en una zona histórica y de desarrollo urbano. Su fuerte impacto visual no sólo es para los habitantes de la ciudad sino también para la mayor parte de los viajeros que se dirigen a la Mesopotamia desde el sur del país; pues por allí transitan para pasar a la Provincia de Entre Ríos y a los corredores del Mercosur. La solidez y volumen de su construcción, en definitiva, no pasan desapercibidos para cualquier observador ciudadano o pasajero.

(i) "Las obras se iniciaron el 30 de abril de 1954 y fue inaugurado el 25 de mayo de 1959. El partido arquitectónico se enrola en la arquitectura corbusierana de la segunda

⁴⁵ El texto definitivo sancionado tramita en el expediente n°305/11.

⁴⁶ La ley nacional 24093 habilitó al Poder Ejecutivo Nacional a transferir a la Provincia el Puerto de Santa Fe y la ley provincial nº 11011 creo un Ente Administrador, de sustrato participativo y republicano integrado por distintos actores jurídicos públicos y privados, a cuyo cargo está la Administración del Puerto.

posguerra que llega a nuestro medio en el contexto de la difusión internacional de los postulados del funcionalismo. Esta decisión proyectual es común a varios edificios de correos (Córdoba, Buenos Aires y Mar del Plata, entre otros) lo que habla de un volumen de expresión del servicio postal bajo un signo de modernidad y eficiencia. Su clara inscripción en los preceptos del International Style permite valorar a esta obra como un hito singular de la ciudad.....³⁴⁷

Este inmueble tampoco ha sido ajeno a la investigación para graduarse en al Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UNL; donde he localizado una tesis sobre "La Arquitectura Moderna como Patrimonio: El Correo Central de Santa Fe "48"

"La construcción de edificios pertenecientes al Correo estuvo, hasta 1945 a cargo de la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas. A partir de ese año, se formó una oficina dependiente de Correos y Telecomunicaciones, que se caracterizó por incluir, desde 1948, a un grupo coherente de alumnos de sexto año de la facultad de arquitectura porteña que, puestos a diseñar, diseñaron lo que habían aprendido en las aulas sin pensar en la tradición de los edificios.... Costó mucho lograr que la arquitectura oficial fuera moderna, y superar la idea de que lo solemne y respetable tenía que estar enmarcado en un estilo académico. En ese sentido, es destacable el aporte de este grupo de arquitectos pioneros en la lucha por la modernidad de los edificios públicos" 49

No puedo dejar de destacar tampoco a esta tesis de graduación y su valor como propuesta que, desde la arquitectura, plantea un proyecto desde un punto de vista multidisciplinar. Conceptualiza al patrimonio desde lo multidisciplinar y evolutivo; incorporando las referencias al tratamiento jurídico.

Realiza su propuesta analizando el concepto de patrimonio como un concepto dinámico y no fijo. ".... El concepto de patrimonio , como todo concepto cultural, es de carácter histórico,; está inmerso en el transcurrir del tiempo, queda sujeto a mutaciones que ese transcurrir implica, por lo que se hace necesario revisar una y otra vez su significado a medida que el curso de la historia así lo exige. En otras palabras debemos entender al patrimonio como un concepto dinámico, no fijo ni absoluto." 50

El patrimonio cultural y arquitectónico, se resalta acertadamente, es un concepto evolutivo que se aleja de los criterios originales apoyados en la idea de "monumento"

⁴⁷ Reinante, Carlos M (Dirección Académica) y Collado Adriana (Dirección Ejecutivo); Ob cit. Pág. 301.

⁴⁸ Dalla Fontana, María José; Echague, María Laura y Sigaudo María Laura; en "La Arquitectura Moderna como Patrimonio: El Correo Central de Santa Fe" Tesis de grado; 2008; Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional del Litoral; Nro Inv. 5190661; Mostrador; S.T. 27896; Biblioteca Centralizada FADU-FHU-ISM, UNL

⁴⁹ Ib idem; pág. 11/12.

⁵⁰ Ib idem. Pág. 14

histórico" basado en la antigüedad de su construcción; sosteniendo que en los últimos cuarenta años el concepto ha continuado extendiéndose al incluir conjuntos, ciudades, paisajes culturales e itinerarios culturales y, en consecuencia grandes partes del territorio.⁵¹

La riqueza de hoy, puede buscarse no sólo en el aspecto objetivo del valor del bien cultural, sino también en el aspecto subjetivo aludido relativo al "sentido de pertenencia". Este puede presentarse, según estimo y en casos excepcionales, aún sin la presencia del paso del tiempo en relación a una obra cultural. Una obra cultural actual, de hoy, es factible que provoque un impacto social de tal magnitud cuantitativa y cualitativa que imponga su reconocimiento y tratamiento como un patrimonio cultural a ser protegido por las autoridades públicas.

En su proyecto considera a las ciencias jurídicas como una disciplina más desde donde debe ser abordado el tema del patrimonio; refiriendo como marco legal al art. 41 de la CN ⁵²; a la ley provincial nº12208, a la ordenanza municipal 8748 que creó la Comisión Municipal de Defensa del Patrimonio Cultural, luego reemplazada por la ordenanza 10115 de protección de bienes culturales históricos- artísticos.

Personalmente entiendo que cuando en un caso particular concurren distintas administraciones (cada una de ellas, reguladas por su propia dimensión jurídica Nacional, provincial o municipal) dicho caso debe ser calificado como un "caso multidimensional"⁵³. Reservo el carácter "multidisciplinar" para la concurrencia de otras ciencias como la arquitectura, la historia, la ingeniería; etc., con las ciencias jurídicas o sin ella.

El edificio del "correo central" – de propiedad nacional -, en definitiva, es uno de los edificios más emblemáticos del éjido municipal, constituyendo una parte invaluable del patrimonio arquitectónico y cultural de la comunidad santafesina. ⁵⁴ Esta arraigado en la comunidad dentro de los parámetros del "sentido de pertenencia" a que ha aludido precedentemente.

⁵¹ Ib idem. Pág 14

⁵² El art. 41 de la CN establece que: Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley." "Las autoridades proveerán a la protección de ese derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales". "Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales."

⁵³ Reyna, Justo; ob cit.

⁵⁴ La afirmación se corresponde al primer considerando del convenio marco celebrado entre el Correo Oficial de la República Argentina SA y la Municipalidad de Santa Fe el 14 de noviembre de 2008 dirigido a lograr acordar poner en valor y reacondicionar el edificio; Convenio Marco que fuera Numerado y Registrado conforme se dispuso en el Decreto M.M. 01517, del 24 de Noviembre de 2008 dictado en el expediente DE0447-00549056-0.

(ii) Situación actual:

La situación actual se presenta también como de desencuentros entre la Municipalidad de Santa Fe y el orden federal – en sentido amplio -. La Municipalidad ha presentado, en marzo de 2011, un reclamo administrativo a Correo Oficial de la República Argentina SA (CORASA) en los términos del art. 30 sgtes y ccss. de la ley 19549 para que se tomen las acciones necesarias y urgentes, o bien que se permitan las intervenciones de otros entes públicos con el objeto de lograr la restauración y recuperación del Edificio Correo.

El decreto MM nº 01517, del 24 de noviembre de 2008, ordenó registrar y numerar un Convenio Marco entre la Municipalidad de Santa Fe y el Correo Oficial de la República Argentina SA en fecha 14 de noviembre de 2008, cuyos considerandos dan cuenta que: el inmueble es una de los más emblemáticos de la ciudad y es un patrimonio arquitectónico y cultural de la comunidad (considerando 1), que presenta significativos deterioros debido a la falta de mantenimiento y uso inadecuado (considerando 2), que la Municipalidad ofreció dotar al edificio de un rol para comunidad sin mella de las funciones y usos que le dispensa el Correo Oficial (Considerando 3) y que resulta necesario iniciar acciones preparatorias para un convenio definitivo donde la Municipalidad asume a su cargo las inversiones y que a su vez se ceda el uso por un período proporcional a la inversión (considerando 4). Las Partes acordaron que la Municipalidad haría confeccionar un proyecto ejecutivo tendente a la puesta en valor y reacondicionamiento del inmueble (cláusula primera); y la Municipalidad obtendría como contraprestación de la inversión la cesión del uso del bien por un período proporcional, todo sin perjuicio de respetar las obligaciones a cargo del correo (cláusula segunda).

El decreto D.M.M. Nº 430, del 8 de abril de 2009 dispuso la numeración y registración del Convenio de Asistencia Técnica suscripto entre la Municipalidad de Santa Fe y la Universidad Nacional del Litoral, en fecha 5 de marzo de 2009 para el asesoramiento técnico especializado para Restauración y Puesta en Valor del edificio del correo de la ciudad, que se adjunta como anexo de la citada resolución⁵⁵. El convenio fue cumplido en fecha 1 de septiembre de 2009. ⁵⁶

El Decreto D.M.M. Nº 514, del 20 de marzo de 2011, autorizó a la Fiscalía Municipal a promover las acciones administrativas y/o judiciales que correspondan, con el objeto que la autoridades nacionales del Correo se expidan respecto de si dispondrán por su cuenta y

⁵⁵ Expte de la Municipalidad de Santa Fe DE –0422-00738320-1; fs.12/19

⁵⁶ Ibidem; f.20

cargo las intervenciones necesarias para la restauración, reparación y recuperación del inmueble del correo central.⁵⁷

La Fiscalía Municipal, el 29 de marzo de 2011 presentó el reclamo administrativo a Correo Oficial de la República Argentina SA (CORASA) en los términos del art. 30 sgtes y ccss. de la ley 19549 para que se tomen las acciones necesarias y urgentes, o bien que se permitan las intervenciones de otros entes púbicos con el objeto de lograr la restauración y recuperación del Edificio del Correo .⁵⁸ El reclamo se apoya, entre otros aspectos, en los anclajes constitucionales del art. 41 de la CN en lo relativo a la preservación del patrimonio natural y cultural; y del art. 75 inc. 19 en tanto refiere al desarrollo humano y al dictado de leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural y los espacios audiovisuales. Desde el punto de vista de las normas locales refiere a la ordenanza 7279 que es el Reglamento de Edificaciones Municipal y a la ordenanza 10115 en virtud del cual el Correo Central debe ser considerado patrimonio cultural histórico-artístico de la ciudad.

El reclamo sostiene en forma contundente que el avanzado estado de deterioro del edificio, las humedades, grietas y fisura que no fueron atendidas en la última década, han ocasionado daños en la estructura del inmueble, por lo que se concluye que existe riesgo de que e estado de abandono del inmueble pueda generar eventos perjudiciales con consecuencias dañosas

En resumen, la situación actual puede ser caracterizada como de desencuentro entre el orden local y el orden nacional, que no se ponen de acuerdo respecto de fines locales y nacionales circundantes a un inmueble correspondiente a un establecimiento de utilidad nacional. Dos notas relevantes quiero destacar, en relación al conflicto de este inmueble. A diferencia de la situación de la Estación Belgrano, aquí no se intentó crear una organización administrativa de las dos dimensiones jurídicas. La Municipalidad procura atender este caso por medio de reclamos de orden jurídico y, presumiblemente, luego judiciales para que el órgano jurisdiccional la habilite a actuar o le imponga al orden federal actuar coordinadamente. A diferencia de la Estación Belgrano, el inmueble no está en posesión efectiva de la Municipalidad.

3.3. Conclusiones:

Los convenios interjurisdiccionales suscriptos entre la dimensión jurídica municipal y la nacional, en el tiempo transcurrido desde su firma, no han permitido evitar los desencuentros en que están inmersas las dos dimensiones jurídicas para el ejercicio de

⁵⁷ Ibidem fs. 24/26

⁵⁸ Nota nº185 de 2011.

competencias concurrentes en materia de tutela del patrimonio cultural correspondiente a un inmueble de utilidad nacional.

La dimensión jurídica local y la nacional no se pueden comunicar y actuar útilmente para atender las aludidas competencias concurrentes.

La dimensión local es proactiva para la tutela del patrimonio cultural, impulsando recuperaciones, puestas en valor y uso con fines públicos locales que no interfieran en fines nacionales.

La dimensión nacional resiste expresamente intentando restitución del inmueble (Estación Belgrano) o implícitamente, con comportamientos negativos de no manifestarse frente a reclamos de la dimensión local (Correo Central). Su actitud es clara en cuanto pretende "defender sus competencias federales" y de resistencia expresa o implícita a actuar conjuntamente para atender un derecho fundamental inherente a bienes de su propiedad.

Los avances concretos en materia de recuperación y puesta en valor han sido desplegados por actividad local y ello sólo para la Estación Belgrano. No se observó actuación conjunta. Sus convenios previeron una actuación por medio de una unidad interjurisdiccional integrada por dos representantes de cada dimensión jurídica; pero no pude localizar una actuación de esa unidad proactiva jurídica o prácticamente de impulso o concreción del cometido. No observé, a su respecto, que se la dotara de los medios materiales o jurídicos a esos efectos.

4. La tutela jurídica del patrimonio cultural. El rol de la ciudad.

(i) El patrimonio cultural, según hemos visto descansa en criterios extrajurídicos; y es una categoría, abierta, flexible y amplia.⁵⁹, que es tutelado jurídicamente en la constitución, por medio de tratados, por vía legal y por ordenanzas municipales.⁶⁰

⁵⁹ Berros, María Valeria y Levrand, Norma; en "Apuntes sobre la Construcción del concepto normativo de patrimonio cultural en Argentina; en "La Protección del Patrimonio Cultural. Estudios Sociojurídicos para su construcción"; Sozzo, Gonzalo (Director Coordinador); Universidad Nacional del Litoral; Santa Fe; 2009 pág. 107

⁶⁰ Sozzo, Gonzalo; en "La Protección del Patrimonio Cultural. Estudios Sociológicos para su Construcción; UNL; Santa Fe; 2009. Es el resultado del trabajo de un excelente grupo de investigación, contenidos en los respectivos trabajos citados en el presente artículo. El grupo normativo regulatorio del patrimonio cultural en la Argentina está contenido en los trabajos pertinentes. No soslayan, por cierto, al art. 75 inc. 19 que refiere a la competencia del legislador para dictar leyes que "protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de obras del autor, el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales". Tampoco a la producción normativa de protección del patrimonio cultural, por conducto de los tratados a que refiere el art. 75 inc. 22 en su primer párrafo y por las leyes y actos normativos; cuya referencia sucinta formula frente a la hipótesis que los destinatarios de este trabajo puedan necesitar datos relativos al tratamiento normativo del patrimonio cultural. También destaco del trabajo como ha puesto a la luz la evolución el concepto del patrimonio cultural, para a proteger tanto el patrimonio cultural tangible, es decir materializados en bienes muebles (documentos , obras de arte, piezas históricas, arqueológicas, etc.) e inmuebles (edificios de valor cultural o arquitectónico, monumentos, ruinas, etc); como también se protege el patrimonio cultural intangible como puede ser el caso de la música.

Es un derecho fundamental, el cual puede ser exigido ante el Estado y los ciudadanos⁶¹, conforme y con los alcances que cada caso permita.

El carácter de Derecho Fundamental está dado, cuanto menos, conforme a los clásicos criterios formales que aluden a su forma de positivización; según la cuál serían derechos fundamentales todos los enunciados en el capitulo a ellos inherentes en la ley fundamental, y con independencia del contenido y estructura de los mismos. Se ha dicho que" A partir de este último criterio, se conceptualiza como derecho fundamental el de protección del Patrimonio Cultural, que está incluido en el Capítulo respectivo de los derechos y garantías" y que constituye un mínimo que el legislador debe respetar" 62; más allá que al reconocerse no se lo hace como un derecho de los ciudadanos sino como una obligación de las autoridades.

En mi opinión el carácter de derecho fundamental también debe reconocerse conforme a criterios estructurales que apuntan a la necesaria existencia de un interés jurídico de los ciudadanos tutelados constitucionalmente.

En primer lugar conforme a una correcta interpretación del art. 41 de la CN el que al imponer una obligación jurídica a las autoridades, en derecho, está confiriendo como contracara una posición jurídica favorable a los ciudadanos que se encuentran en el centro de la organización estatal y del derecho.

En segundo lugar conforme a una interpretación armónica del citado art. 41 con el reconocimiento constitucional de los derechos de incidencia colectiva del art. 43 y la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia en precedentes centrales que reconocen a los derechos de incidencia colectiva relativos a bienes colectivos. El juego de los dos artículos dota a la tutela del Patrimonio Cultural del carácter de Derecho Fundamental conforme a criterios estructurales que apuntan a la tutela del ordenamiento al interés jurídico de los ciudadanos, confiriendo legitimación para su reacción. 63

⁶¹ Sozzo, Gonzalo; en "El arca cultural: entre lo público y lo privado, un proyecto democractizador de la Propiedad Privada(el caso de la tutela del Patrimonio Cultural en la Provincia de Santa Fe, República Argentina"; trabajo correspondiente a la obra " La Protección del Patrimonio Cultural", ob. cit. Pág. 1/58; se despliega en propuesta relativas a la relación del Estado con los ciudadanos en relación al derecho de propiedad. No es el objeto de esta publicación pero , no puede dejar de destacar que para el eje público- privado del derecho de propiedad propone superar el modelo dicotómico público .- privado. Que sea sustituído por un modelo dialógico publico privado; aludiendo a esos efectos a las necesidad de democratizar la propiedad privada asegurando el acceso al disfrute como mecanismo de inclusión social, relacionado al espacio mundial más allá de lo local y generando, entre otros aspectos un modelo de cooperación y diálogo entre intereses individuales y colectivos.

⁶² Berros, María Valeria y Levrand, Norma; en "Apuntes sobre la construcción del concepto normativo de Patrimonio Cultural en la Argentina; ob. cit. Pág111/112; Levrand, Norma en "Política Legislativa vs. Diversidad Cultural: el desafío de proteger nuestro patrimonio cultural" en ob. cit. Pag-64/102 (en especial f. 92 y sgtes en cuanto a los tratados refiere)

⁶³ Causa CSJN "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo" M.1569 XL; ORIGINARIO; 8 de julio de 2008.

22

Creo que, desde el punto de vista constitucional el art. 41 al imponer de modo general e indiscriminado a las autoridades la preservación del patrimonio cultural ⁶⁴ está formulando una imposición constitucional de actuación transversal o en red, que convoca obligatoriamente a todas las autoridades o administraciones – cada una con su propia dimensión jurídica -, alcanzadas por el caso particular inherente a la preservación del patrimonio cultural.

El juego de dicha norma con los derechos de incidencia colectiva reconocidos por el art. 43 y la transversalidad inherente al tratamiento de los tratados del art. 75 inc 22; imponen, según propongo, el reconocimiento de un principio constitucional de aplicación a la tutela de derechos fundamentales; al que propongo calificar como principio constitucional de actuación conjunta o en red. Esta premisa, según estimo, subyace en nuestro sistema jurídico proveniente de la reforma constitucional de 1994 y puede inferirse de la causa Mendoza de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y de los precedentes dictados por el Juez de Ejecución de Quilmes.

(ii) El rol de la ciudad.

Las ciudades deben jugar un papel preponderante en la tutela del patrimonio cultural, que se ubica dentro de su ejido. Ellas tienen la relación inmediata con los ciudadanos y en su éjido se condensan, gran parte del patrimonio cultural entendido como conjunto de bienes, valores o intereses que son expresión de la comunidad o que poseen un interés histórico, artístico o estético.

Las ciudades son las que deben luchar imponiendo sus normas de tutela de los patrimonios urbanísticos o que dichas normas se sincronicen, desde el caso hacia arriba, con las otras normas producidas por los otros sistemas jurídicos provinciales, nacionales o internacionales

Por estar más próximas a los ciudadanos, son ellas a quienes les corresponde gestar las acciones y tomar las decisiones que permitan, en definitiva, integrar y sacar del aislamiento a las diferentes administraciones y organizaciones involucradas en el caso.

"El principio de subsidiariedad postula que, en principio, la ordenación política administrativa y los correspondientes ordenamientos jurídicos se construyan de abajo a arriba, resolviendo en cada nivel cuando sea posible, lo más cerca de la base y de los legítimos

⁶⁴ La reforma constitucional de 1949 tenía una previsión que aludía expresamente al "patrimonio cultural". Su art. 37 IV, inc 7 establecía que: " Las riquezas artísticas e históricas, así, como el paisaje natural cualquiera que sea su propietario, forman parte del patrimonio cultural de la Nación y estarán bajo la tutela del Estado, que puede decretar las expropiaciones necesarias para su defensa y prohibir la exportación o enajenación de tesoros artísticos. El Estado organizará un registro de la riqueza artística e histórica que asegure su custodia y atienda su conservación".

intereses correspondientes...En otras palabras, l subsidiariedad es igual a resolución en el nivel más próximo al ciudadano de los asuntos públicos²⁰⁶⁵.

Doctrina extranjera relevante ha destacado las distintas doctrinas judiciales para que los jueces puedan cumplir con su función integradora que permite sacar del aislamiento a los diferentes sistemas u ordenamientos jurídicos situados en los más variados niveles; en cuyo contexto resaltan la doctrina de la Subsidiariedad "según la cual un ordenamiento jurídico se abstiene de intervenir en un asunto particular sobre el que tiene jurisdicción otro régimen jurídico menos alejado de los intereses en juego"66

Si bien "el principio de subsidiariedad" expuesto es un principio que se construye en el contexto de la Unión Europea, en la inteligencia que contribuye a salvaguardar las identidades nacionales de los Estados miembros y de sus atribuciones; no es menos cierto que él configura un concepto nuclear que se expande o debe expandirse a todo proceso de integración de sistemas jurídicos; como, en definitiva lo constituye un "caso multidimensional" por afectación del patrimonio cultural de un inmueble de utilidad nacional.

Debe tenerse presente a esos efectos, según estimo, que la reforma constitucional de 1994 al incorporar, entre otros, el art. 41 está provocando una modificación mucho más profunda que la relevante del reconocimiento de los nuevos derechos. Está impactando y modificando el modelo clásico, cerrado y vertical de de organización estatal a cargo de compartimientos estancos de un orden nacional, provincial y local; ordenando e impulsando un proceso de integración sistémica desde abajo hacia arriba.

Es éste el contexto que subyace a la tesis sostenida respecto de la interpretación del art. 41 de la CN, en su juego con el sistema constitucional, el que impone de modo genérico e indiscriminado a "las autoridades" la obligación de preservar el patrimonio cultural, está formulando e imponiendo un diseño transversal y en red que manda a todas las autoridades alcanzadas por el caso particular (nacionales, provinciales, municipales, públicas competentes, etc.), el imperativo de actuación conjunta para atenderlo.

Los grupos sociales subalternos están luchando por la conformación de nuevas transversalidades. Esta es la realidad que se nos está presentando. No puede dejar de referir a la impronta del denominado "Derecho a la Ciudad", cuyo desarrollo se enmarca en el contexto de la denominada "globalización contra hegemónica" que encuentra como punto en

⁶⁵ Rodriguez Arana.- Muñoz, Jaime; en "Estudios de Derecho Local"; Editorial Montecorvo, S.A. 1997; Madrid; pág. 21

⁶⁶ Cassese, Sabino, en "Los Tribunales ante la Construcción de un Sistema Jurídico Global"; Ed. Global Law Press, Editorial Derecho Global; Sevilla 2010; pág. 24

24

común a una serie heterogénea de grupos subalternos que tienen en común su oposición a la denominada "globalización hegemónica" de sustrato neoliberal que fue llevando a lo global a las situaciones de crisis financieras y de fracaso del modelo en función del cuál las "leyes de mercado" se presentaron como el camino adecuado para el desarrollo de la globalidad y, sin embargo trajeron como consecuencia el crecimiento exponencial de excluidos globales protegidos por los aludidos grupos subalternos.

La Profesora Taller de la Universidad Nacional del Rosario ha presentado en Curitiba –Brasil – su ponencia sobre la base de la "Carta Mundial del Derecho a la Ciudad". Un instrumento dirigido a contribuir con el proceso de reconocimiento de los derechos humanos; pero ella se presenta como un desafío de construir un modelo sustentable de sociedad y vida urbana, con fundamento en el respeto a las diferentes culturas urbanas y al equilibrio entre lo urbano y lo rural. La Carta Mundial consagra el Derecho a la Ciudad, como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, aunque pensado especialmente para los grupos vulnerables o desfavorecidos.⁶⁷

El texto de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad alude, en su artículo I. refiere al Derecho a la Ciudad: "La ciudad es un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes". En el punto 4 establece que a los fines de la Carta el concepto de ciudad tiene dos acepciones: una por su carácter físico (metrópoli, urbe, villa o poblado que esté organizado como unidad local de gobierno de carácter municipal o metropolitano; y por el otro como espacio político, como conjunto de instituciones y actores que intervienen en su gestión, incluyendo las instancias de participación social institucionalizada, los movimientos y organizaciones sociales y la comunidad en general. En el artículo XVI. Derecho a un Ambiente Sano y Sostenible que: "2. Las ciudades deben respetar el patrimonio natural, histórico, arquitectónico, cultural y artístico promover la recuperación y revitalización de las áreas degradadas y de los equipamientos urbanos."

La actuación de la ciudad y la de todos los actores involucrados debe estructurarse sobre las bases de un pensamiento abierto, plural, flexible y complementario que permita armonizar los intereses plurales alcanzados y sincronizar las competencias que se yuxtaponen en el caso.

En ese sentido, uno de los trabajos de investigación citados ha analizado el caso de la Estación Belgrano desde la óptica de la circulación de los discursos de los grupos

⁶⁷ Taller, Adriana en " El Derecho Urbano tiene vocación para habilitar el pleno ejercicio del derecho a la ciudad"; ponencia correspondiente al "I Congresso Da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direitto Administrativo, celebrada en Curitiba Brasil en el mes de febrero de 2011; en imprenta

intervinientes en la situación (Estado, sector empresario, vecinos y entidades intermedias); destacando al hablar de los discursos del Estado a la evidente yuxtaposición de competencias donde el conflicto interjurisdiccional es reiteradamente mencionado en las diferentes noticias que analiza.

Propone pensar en una regulación más eficaz para este tipo de problemas; diseñando una política pública de protección del patrimonio cultural que balancee de forma equilibrada los factores en juego, criterios de expertos, el contexto económico político, la participación ciudadana, la valoración del patrimonio cultural como derecho fundamental; y , en definitiva, el medio ambiente.⁶⁸

Al derecho administrativo es a quien le corresponde pensar y formular propuestas para la actuación u organización interadministrativa o intergubernamental y plural.

5. El eje central de la propuesta: (i) El Derecho Administrativo y Establecimientos de utilidad Nacional. (ii) Establecimiento de utilidad nacional y la tutela concurrente del Patrimonio Cultural. (iii) Desafíos del nuevo siglo: (a) El deber de actuación conjunta o en red para la tutela de los derechos fundamentales. (b) El gobierno de la ciudad y el orden federal; (c) El proceso de determinación del derecho fundamental. Su dimensión objetiva.

(i) El derecho administrativo clásico se ha construido, por un lado, en el ámbito nacional y, por el otro, en las distintas dimensiones jurídicas provinciales y locales. En cada una de dichas dimensiones, cada derecho administrativo se ha construido como un marco jurídico y dogmático para atender de modo característico y normal los casos administrativos relativos a su organización, acción o relaciones que cada dimensión entable. Las organizaciones estatales, en principio, son las responsables de la tutela de los fines que a ellas les competen.

Los establecimientos de utilidad nacional, por su propia configuración constitucional, son espacios de confluencia de dimensiones jurídicas y de fines nacionales, locales o concurrentes.

Convoca a la Nación como propietaria o responsable de los inmuebles o espacios y de los fines nacionales que el establecimiento persigue; pero también convoca al orden provincial o local donde se ubica el inmueble, que pueden y deben ejercitar sus competencias conforme al diseño constitucional y legal.

⁶⁸ Marichal, María Eugenia; en "El caso ex Estación de Ferrocarril Gral Manuel Belgrano de la ciudad de Santa Fe (un estudio acerca de la circulación de los discursos); en la obra: "La Protección del Patrimonio Cultural. Estudios Sociojurídicos para su construcción"; Sozzo, Gonzalo (Director Coordinador); Universidad Nacional del Litoral; Santa Fe; 2009 pág 227/229 y 245/246.

Los establecimientos de utilidad nacional, según los caracterizamos, constituyen un inmueble inherente al ejercicio de competencias constitucionales asignadas al Gobierno Federal; pero que estando ubicado en el orden local se convierte en un ámbito espacial y funcional complejo, en tanto convoca a otras dimensiones jurídicas provinciales o locales en lo atinente a sus respectivas competencias.

Por su propia configuración, convoca distintas competencias; unas nacionales y otras locales, para ser ejercidas cada una de ellas sin que interfieran el cumplimiento del fin prevalente nacional. La doctrina y la jurisprudencia se han preocupado en deslindar las fronteras entre las dos dimensiones jurídicas; es decir hasta donde llegan las competencias de cada una y que en caso de interferencia, se garantice la prevalencia del interés federal de acuerdo a la voluntad declarada por el propio constituyente.

Debe tenerse presente que, en esta situación de complejidad, las Administraciones públicas, en principio, actúan con sus propias estructuras, sus propios procedimientos y su propio régimen jurídico. Un bloque o dimensión jurídica regula la organización administrativa nacional, su procedimiento administrativo, sus actos y, en su caso, el régimen de control aplicable. A su vez la administración local actúa, se manifiesta y controla en el contexto de su propia dimensión jurídica. En el fondo, las dos dimensiones actúan en los compartimientos cerrados de sus propias organizaciones y derecho aplicable para dictar los actos o desplegar los comportamientos destinados a ejercitar sus competencias y cumplir sus fines.

(ii) La Nación debe preservar el patrimonio cultural que asume el inmueble de un Establecimiento de Utilidad Nacional por imperio del art. 41 de la CN en concordancia con el art. 43 CN de reconocimiento de los derechos de incidencia colectiva.

La ciudad concurre en el caso. Es la autoridad más próxima a los ciudadanos y es a quien le corresponde directamente preservar y tutelar los patrimonios urbanísticos en los términos de los arts. 41 y 43. En su éjido se condensan, gran parte del patrimonio cultural entendido como conjunto de bienes, valores o intereses que son expresión de la comunidad o que poseen un interés histórico, artístico o estético.

Por estar más próxima a los ciudadanos, son ellas a quienes ante la inacción, desidia o requerimientos de la comunidad, le corresponde gestar o impulsar las acciones y tomar las decisiones que permitan, en definitiva, integrar y sacar del aislamiento a las diferentes administraciones y organizaciones involucradas en el caso, respondiendo de este modo al imperativo del art. 41 CN y sus concordantes, ya expuestos, relativos a la actuación conjunta o en red.

La Estación Belgrano y el Edificio de Correo nos han permitido observar como el "patrimonio cultural" correspondientes a establecimientos de utilidad pública, ha operado en el derecho como un "portal dimensional". Un espacio, de mayor o menor porte, por medio del cual se han conectado dos dimensiones jurídicas. La Nación y la Municipalidad, han recurrido a técnicas administrativas — convenios interjurisdiccionales-; y a pesar de ello están inmersas en desencuentros opositivos (Estación Belgrano) o desencuentros silenciosos (Correo Central).

El constituyente al exigir de modo genérico e indiscrimado a "las autoridades" la obligación de preservar el patrimonio cultural, está formulando e imponiendo un diseño transversal y en red respecto de todas las autoridades alcanzadas por el caso particular (nacionales, provinciales, municipales, públicas competentes, etc); pesando sobre ellas un imperativo constitucional de actuación conjunta para atenderlo

Son tiempos de reivindicar la potencia jurígena del texto constitucional adoptado, en el sentido de que sus cláusulas y disposiciones deben ser consideradas directamente operativas para la producción de mandatos normativos particulares en casos que así lo impongan. La Constitución no se trata ya de una carta política como sucedía en el constitucionalismo clásico, inherente a su concepción histórica.

Como dije antes, la reforma constitucional de 1994 al incorporar, entre otros, el art. 41 y 43 está provocando una modificación mucho más profunda que la relevante del reconocimiento de los nuevos derechos; pues ha impactado el modelo clásico, cerrado y vertical de de organización estatal a cargo de compartimientos estancos de un orden nacional, provincial y local; ordenando e impulsando un proceso de integración sistémica o en red para la tutela de derechos fundamentales.

La necesidad de actuación conjunta o en red exige de la administración nacional y municipal, alcanzadas por un caso, de una articulación y puesta en funcionamiento que respondan a las exigencias de lo contemporáneo.

- (iii) Desafíos del nuevo siglo: (a) El deber de actuación conjunta o en red para la tutela de los derechos fundamentales. (b) El gobierno de la ciudad y el orden federal; (c) El proceso de determinación del derecho fundamental. Su dimensión objetiva.
- (a) En todos los tiempos coexisten, cuanto menos, dos generaciones que se agrupan en sectores o intereses, como actores principales de un proceso de cambio permanente. Hemos recibido, mi generación, el derecho administrativo de nuestros referentes. A ellos les

correspondió luchar con sus estructuras históricas para provocar los cambios que les exigía la realidad económica, política, tecnológica y social.

A nosotros, como a todas las generaciones, nos corresponde enfrentar el desarrollo del tiempo que se nos presenta como una realidad económica, política, tecnológica y social, diametralmente opuesta a la vigente al momento de nuestro desarrollo y formación personal.

La aparición, desarrollo y explosión de nuevas tecnologías y los cambios en los modos de producción, comercialización y consumo de bienes y servicios, han obligado a los Estados y a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales al desarrollo de redes transversales de interconexión que han licuado de modo notorio y evidente las fronteras estatales y domésticas.

La generación que nos precedió nos dejó marcada "la pertenencia" como nota característica a ser cumplida, casi sin cuestionamientos. Pertenecer a una orientación política, ideológica, familiar, deportiva, institucional privada, pública o sectorial, era casi un valor que debía defenderse y sostenerse, en términos generales, más allá de las necesidades personales que debían encuadrarse en los modelos preestablecidos, con límites impuestos desde afuera del sujeto, de manera rígida e infranqueable.

Los modelos estatales y organizacionales respondían a esta tipología de la época, un federalismo dual, de reparto rígido de competencias entre el orden federal y provincial o local; convertido hoy en un modelo de federalismo de concertación entre las distintas dimensiones jurídicas conforme a la reforma constitucional de 1994.

La realidad social, económica, política, tecnológica se nos presenta totalmente fuera de las estructuras y diseños tradicionales. Se presenta como marcadamente cambiante, activa, movible, transversal; e incomprensible conforme a los modelos tradicionales. La nota característica no es ya la "pertenencia". La nota característica es, sin dudas, "la movilidad", entendida como capacidad del sujeto y de la organización a adaptarse a los cambios, variables o y exigencias nuevas y abruptas que los tiempos nuevos imponen de modo irreductible.

No creo, ni quiero que la actual generación pueda ser atacada por no defender el código de "la pertenencia". Han redefinido el concepto. No aceptan pertenecer a un modelo impuesto desde afuera. Pertenecen a un modelo transversal o en red de defensa de valores, bienes o intereses que atraviesa cualquier estructura que pretenda contener los bienes, intereses o valores que ellos reconocen o defienden.

La movilidad y la transversalidad son, entre otras, notas características del nuevo siglo; pero, sin dudas, ello es así pues va unido a un sentimiento de pertenencia y defensa irrestricta de determinados intereses, bienes o valores superiores que colocan al hombre y a sus circunstancias en el centro de las organizaciones y del derecho.

La Constitución de 1994, en este sentido, se ha enrolado en la corriente constitucional de finales del siglo pasado, modulando el modelo vertical de organización estatal y de primacía del orden federal que el art. 31. Entre otros aspecto la modulación proviene también de la incorporación de nuevos derechos, entre ellos nuestro patrimonio cultural (art 41) y los provenientes de los tratados a que alude en el art. 75 inc. 22; es decir, reitero, la tutela constitucional de una serie de intereses, bienes o valores que siendo fundamentales operan transversalmente o en red en nuestro sistema federal de gobierno exigiendo de los poderes públicos actuaciones conjuntas no susceptibles de ser obstaculizadas con fundamentos competenciales jurisdiccionales previstos y diseñados para el anterior modelo dual de la aludida organización estatal.

El derecho, en definitiva se presenta con fronteras cada vez más permeables. Lo mismo sucede con las fronteras que separan a las administraciones públicas ⁶⁹ y a éstas, de los ciudadanos cuya participación, en las gestiones públicas, se exige como requisito para el respeto de la esencia de la democracia. ⁷⁰

En los casos presentados la tutela del los bienes, fines, intereses o valores comprometidos en el patrimonio cultural de los inmuebles de los establecimientos de utilidad nacional de la Estación Belgrano y del Correo Central, aparecen como realidades necesitadas de objetivación y concreción por conducto de actividad jurídicas y prácticas complementarias. Desbloqueando, por ese medio, el estado de desencuentros y actitudes opositivas, del orden federal, que se abroquelan en un modelo cerrado de competencias, sin cumplir con su responsabilidad constitucional de tutela de derechos fundamentales inherentes a la preservación

⁶⁹ La sanción de la ley 24240 –modificada por la 26361- relativa a la defensa del consumidor, es uno de los ejemplos paradigmáticos a partir de los cuales se han generado administraciones públicas de distintas dimensiones jurídicas (nacional, provinciales y municipales) para la atención y tutela de un mismo bien jurídico. La realidad jurídica exige de una sincronización de ellas en materia de organización y de acción. El establecimiento de una red multdimensional o de nuevas técnicas administrativas que permitan atender esta realidad compleja.

⁷⁰ Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime en "Reforma Administrativa y Nuevas Políticas Públicas"; Diputación Provincial de Lugo; 2007, pág. 33 ha dicho que:" Por eso, la determinación de los objetivos de las políticas públicas no pueden hacerse realmente si no es desde la participación ciudadana. La participación ciudadana se configura como un objetivo público de primer orden, ya que constituye la esencia misma de la democracia. Una actuación pública que no persiga, que no procure un grado más alto de participación ciudadana, no contribuye al enriquecimiento de la vida democrática y se hace, por lo tanto, en detrimento de los mismos ciudadanos a los que se pretende servir. Pero la participación no se formula solamente como objetivo político, sino que las nuevas políticas públicas exigen la práctica de la participación como método político."

del patrimonio cultural y de actuación conjunta o en red conforme a las exigencias del modelo constitucional.

Esa actividad jurídica y práctica complementaria de las normas constitucionales en este modelo constitucional de Estado, no solo debe diluir las fronteras entre las administraciones públicas nacionales y provinciales, sino también las de éstas con los ciudadanos que deben ser atraídos para su cooperación y participación en el cometido por razones esenciales de democracia.⁷¹

De este modo, las administraciones deben ensamblazarse de manera precisa, entre sí y con los ciudadanos a los que les corresponde participar por principios democráticos de nuestro modelo de Estado democrático de derecho. Actuación conjunta por medio de la cual se aceptan las premisas del nuevo siglo, superando las estructuras verticales, articulando participativamente las dimensiones jurídicas del orden federal y del orden municipal.

La articulación debe primeramente determinar el caso, definir la estrategia; y, por último, el planeamiento operativo ajustado al entorno y los principios democráticos del Estado atractor⁷²

Es una propuesta, adelanto, para objetivar derechos fundamentales de preservación del patrimonio cultural, por medio de actuación en red y transversal de Administraciones públicas, a que atrayendo a los actores privados, modula el ejercicio de los clásicos poderes concurrentes de la Nación con los ordenamientos domésticos que operan en los establecimientos de utilidad nacional.

(b) El gobierno de la ciudad y el orden federal.

En un proceso de globalización entendido como de ruptura de fronteras nacionales, políticas, económicas, sociales, culturales, las administraciones deben modularse frente a esa realidad inexorable. Es también una realidad que tanto en el derecho externo como en el interno, se desarrollan técnicas dirigidas a conectar los universos dispersos.

Crece en este contexto el rol de la ciudad y su gobierno frente al orden provincial y nacional. "El concepto de gobernanza emerge como un concepto alternativo para analiza el modo de gobierno y organización del gobierno local. Su utilidad estriba en que

⁷¹ Iglesias Alonso, Angel y Arriola, Javier R.; en "El Planteamiento Estratégico de las Organizaciones Púbicas. Una visión desde la teoría del caos; Universidad Reyna Juan Carlos; Ed. Dykinson; Madrid 2004, a fs. 109 a Hervé Seneyc diciendo que el citado autor ".... Considera que una democracia refinado en sus prácticas y capaz de convertir unos ciudadanos = organizados en redes= en actores menos pasivos puede convertirse en el gran "atractor" de la actual desintegración de las amplias paredes del mundo. Para ello rescata el importante papel de la participación de la sociedad civil en la reflexión sobre la evolución de la democracia en lo relativo a su metodología y sus instrumentos de acción. "El Big Bang de las organizaciones;1994; pág. 225 a 229".

proporciona un marco analítico para la comprensión de los procesos de gobierno que no se identifica solo con las instituciones político administrativas, pues este concepto se fundamenta en la existencia de redes funcionales conformadas por actores públicos y privados y en la cooperación, a través de la negociación, entre estos actores como medio de consecución de los objetivos de todos los actores implicados. Ello significa que los centros de decisión no se residencian con exclusividad en el gobierno, sino en redes complejas que configuran entramados de toma de decisiones de tal forma que, de facto, muchas de estas decisiones puedan tomarse extramuros de los órganos legislativos aunque al final sean, obviamente, ratificadas en su sede. En este contexto de estas redes, el gobierno aparece como un actor mas, pero como un actor político que tiene que legitimarse como tal, liderando procesos y estableciendo sistemas de dación de cuentas. La gobernanza hace énfasis en la interacción horizontal entre actores encuadrados en estructuras económicas, sociales, culturales con fines o valores diversos pero con intereses convergentes"⁷³

(c) El proceso de determinación conjunta del derecho fundamental de tutela del patrimonio cultural: Su dimensión objetiva.

El resultado final de la actuación en red y transversal publico –privada, para preservar el patrimonio cultural, será, en definitiva, el cumplimiento de un mandato constitucional dirigido a las autoridades responsables.

El patrimonio cultural, debe sostenerse, siempre y en cada caso concreto como un núcleo esencial indisponible por las autoridades públicas que no pueden abstenerse de tutelar efectivamente por imperativo constitucional.

La ausencia de normación por parte del Legislador, imponiendo o regulando un marco de actuación concreta conjunta, no es obstáculo para la actuación estatal por parte de las autoridades administrativas municipales y nacionales responsables.

Deben actuar en función de la cobertura constitucional en materia de patrimonio cultural y en red. Deben dimensionar, cuanto menos, lo que configura el contenido esencial o núcleo indisponible del patrimonio cultural comprometido en el caso; es decir la dimensión normativa del derecho fundamental de la Estación Belgrano cuya tutela debe desplegarse aún frente al silencio normativo. La doctrina ha defendido al "núcleo indisponible"

⁷³ Iglesis Alonso, Angel; en "Gobernanza e Innovación en la Gestión Pública –Alcobendas 1979-2003; 1ª, ed.-Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, (Estudios y Documentos); 2006 pág. 27/28. He transcripto el texto en tanto condensa y refleja ideas que comparto y pretendo sostener en el presente trabajo. No merecían, por su precisión y contundencia, ser alteradas ni ser transcriptas como nota al pie.

frente a la competencia del propio legislador⁷⁴. Dotar, en definitiva, de dimensión objetiva al patrimonio cultural como derecho fundamental del caso, es un imperativo que no puede soslayarse, repito, aún frente a silencios normativos.

Los derechos fundamentales, de este modo, operan en el Estado constitucional de derecho, como condicionantes y guías del ejercicio de la discrecionalidad administrativa; imponiendo obligaciones de hacer a las autoridades administrativas.⁷⁵

El cumplimiento del mandato constitucional dirigido a las autoridades de preservar el patrimonio cultural y de tutelar los derechos de incidencia colectiva de los ciudadanos involucrados; necesita de dos tipos de actividades.

Una de orden jurídico estableciendo el bloque jurídico regulatorio de la organización, relaciones y procedimientos que permitan en conjunto arribar a los actos, contratos que, conforme a derecho, permitan actuar en el campo de la realidad.

Otra de orden práctico, es decir, transformando la realidad preservando y refuncionalizando concretamente la Estación Belgrano y El Correo Central. Una refuncionalización para usos múltiples donde el inmueble y la comunidad se interconectarán para el desarrollo de un proceso cultural y espiritual, cuidando no soslayar ni el orden municipal ni el orden federal por tratarse de materias concurrentes y por servirse o ser propietario del inmueble de valor cultural y arquitectónico.

El desarrollo de la actividad de orden jurídico conjunto, constituye un imperativo jurídico necesario para determinar objetivamente el contenido y alcance de los derechos fundamentales protegidos genéricamente en la Constitución.

Las dimensiones jurídicas federal y local, por medio de esta actividad, asumen su responsabilidad de preservar regulando el espacio no normado. Entre el caso de la Estación Belgrano y el Correo Central y las previsiones constitucionales existe un espacio no normado que necesita de esa actividad jurídica conjunta.

PIETRO SANCHIS, Luis; en "El Constitucionalismo de los Derechos"; en "Teoría del Neoconstitucionalismo. Ensayos Escogidos"; Edición de Miguel Carbonell; Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM; Editorial; Madrid; 2007, pág. 233, ha dicho que: "Que los derechos prestacionales gozan de un núcleo indisponible significa, al menos, que algunas prestaciones representan auténticos derechos fundamentales, es decir, pretensiones subjetivas jurídicamente reconocibles con independencia de la mayoría política. También qué el constitucionalismo de los derechos permite vislumbrar una posibilidades casi inexploradas. Los principios rectores son los enunciados constitucionales y todos los enunciados constitucionales, por el mero hecho de serlo, han de ostentar algún contenido o núcleo indisponible".

⁷⁵ Schmidt-Assmann, Eberhard,; en "Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema- Objeto y fundamentos de la construcción sistémica"; Instituto Nacional de Administración Pública; Marcial Pons; Ediciones Jurídicas y Sociales SA; Madrid; Barcelona; 2003, pág. 71, ha dicho que: "Los derechos fundamentales actúan como límite a las habilitaciones de intervención administrativa, guían el ejercicio de la discrecionalidad administrativa e imponen el otorgamiento reglado de determinadas autorizaciones normativas. También imponen obligaciones de hacer a la Administración y sirven para la solución de las colisiones normativas"

El derecho administrativo, según estimo con fuerte convicción, no nos brinda todos los elementos para la ingeniería jurídica que se necesita diseñar para la actuación conjunta o, si se quiere, para determinar objetiva y útilmente la dimensión de los derechos fundamentales.

La cantidad de elementos dispersos y la inexistencia de parámetros normativos que regulen estos supuestos de actuación conjunta y/o de articulación de redes entre Administraciones Públicas - que atraigan a los ciudadanos alcanzados por principios democráticos básicos -, convierten a estos casos en supuestos en supuestos de alta complejidad, que exorbitan a las normas de organización, acción y relaciones establecidas en el orden federal y local dirigidas, básicamente, para actuar solo en su ámbito competencial.

Las aplicaciones de los conceptos de las ciencias duras a las ciencias sociales para explicar los fenómenos de la complejidad que circunda a la Administración contemporánea; no pueden ser soslayados para diseñar actuaciones conjuntas que le confieran dimensión objetiva a derechos fundamentales⁷⁶. La teoría de la complejidad es el marco teórico que propone una explicación de los aspectos que subyacen tales como: complejidad, incertidumbre, imprevisibilidad; etc, los que son de suma utilidad para comprender la realidad y para diseñar una administración que actúe frente al desorden o caos aparente que plantea la modernidad. Un elogio al movimiento de la Administración y la sociedad civil en interacción dinámica y simultánea⁷⁷

Sobre dichas bases se han también desarrollado propuestas metodológicas para el estudio de las administraciones públicas, y la necesidad del planteamiento estratégico de ellas; encontrándose en dichos desarrollos, por ejemplo, conceptos vinculados a las estructuras de las redes que marcan que ellas no son equivalentes a organigramas, por lo que cuando se habla de redes nos referimos a "configuraciones de interrelaciones entre los componentes claves del sistema"⁷⁸.

La elección de los componentes claves – en nuestro caso: políticos y profesionales de carrera con competencia jurídica y técnica – es una de las decisiones centrales para traspasar transversal y eficazmente, las estructuras cerradas de las organizaciones federal y municipal.

Ralandier, Georges. "El Desorden, La Teoría del Caos y las Ciencias Sociales"; 2da. Edición; Gedisa, Barcelona; 1994

⁷⁷ Iglesias Alonso, Angel y Arriola Arriola, Javier; ob. cit. págs. 157/159 y ccss,

⁷⁸ Ibidem Pág. 62

Debe crearse un diseño con la jerarquía que el caso exige, que sea dinámico y con capacidad de generar un flujo de los procesos por los cuales se les dará preservación a los derechos fundamentales de preservación del patrimonio cultural concretamente afectados y de impulso del mismo por medio de su refuncionalización para fines públicos de responsabilidad de las dos administraciones.

La definición conjunta de la estrategia – entendida como objetivos generales y particulares resultantes de combinación de metas y políticas de fines federales y locales - ; la definición del modelo organizacional o en su caso de las relaciones interadministrativas – como planeamiento operativo y las consiguientes previsiones presupuestarias - ; sumado a las definiciones de los marcos procedimentales por los cuales se vincularán en cada caso concreto las dos dimensiones jurídicas (Municipal y Federal), según estimo, constituyen las bases inexorables a ser consideradas para la producción de los actos por los que se dará dimensión normativa u objetiva a los concretos derechos fundamentales de protección del patrimonio cultural de los dos edificios.

6. Conclusión.

He intentado con una propuesta inductiva desde dos inmuebles del patrimonio cultural de la ciudad de Santa Fe pertenecientes a dos establecimientos de utilidad nacional, dejar en claro que la modernidad y nuestro modelo constitucional federal exige de la actuación conjunta o en red de las Administraciones Públicas para determinar objetivamente la dimensión y alcances de derechos fundamentales comprometidos en un caso concreto. La inacción o las actitudes opositivas de una de las Administraciones responsables no encuentran sustento en nuestro régimen jurídico que ha colocado a distintos intereses, bienes o valores en el centro de las organizaciones estatales y del derecho.