



Universidad Empresarial Siglo 21

Proyecto de Investigación Aplicada

**Protección del Patrimonio arqueológico y paleontológico.
Nación y provincias, una mirada desde Neuquén.**

Tutor: Manuel Malbrán

Alumno: Daniel Bello

Carrera: Abogacía

Año: 2017

RESUMEN

Este trabajo de investigación descriptiva y exploratoria analiza la situación actual de la legislación que protege el patrimonio arqueológico y paleontológico de nuestro país y de la Provincia del Neuquén, específicamente centrándose en la relación entre legislación nacional, derecho convencional y la ley provincial que protege ese patrimonio.

Se indaga en la situación presente considerando que han transcurrido 14 años desde la sanción de la Ley Nacional N° 25743 –año 2003- y 21 años desde la Ley N° 2184 de la Provincia del Neuquén –año 1996-, explorando en el origen y contenido de las normas y observando las dificultades en la implementación y cumplimiento del cuerpo normativo nacional y provincial en relación con los tratados internacionales que buscan mejorar la acción tutelar de los estados para prevenir, controlar y sancionar el delito del tráfico ilegal de bienes del patrimonio cultural.

A lo largo de la investigación se estudia la legislación en la materia, en relación a las políticas emanadas desde el Estado en un contexto de evolución de los paradigmas de las ciencias de la arqueología y la paleontología; asimismo, su vinculación a otras dimensiones del concepto de Patrimonio Cultural, tales como, incidencia económica, funciones preventiva y sancionatoria, implementación de registros, ejercicio del control y aplicación del régimen sancionatorio como elemento principal del problema jurídico objeto de este trabajo.

Palabras clave: Arqueología, Paleontología, Patrimonio Arqueológico y Paleontológico, Patrimonio Cultural.

ABSTRACT

This descriptive and exploratory research work analyzes the current situation of the legislation that protects the archaeological and paleontological heritage of our country and the Province of Neuquén, specifically focusing on the relationship between national legislation, conventional law and the provincial law that protects that heritage .

The present situation is investigated considering that 14 years have elapsed since the enactment of National Law No. 25743 -year 2003- and 21 years since Law No. 2184 of the Province of Neuquén -year 1996-, exploring at the origin and content of the norms and observing the difficulties in the implementation and fulfillment of the national and provincial normative body in relation to the international treaties that seek to improve the tutelary action of the states to prevent, control and sanction the crime of illegal traffic of cultural heritage assets .

Throughout the investigation the legislation in the matter is studied, in relation to the policies emanated from the State in a context of evolution of the paradigms of the sciences of archeology and paleontology; likewise, its connection to other dimensions of the concept of Cultural Heritage, such as, economic impact, preventive and sanctioning functions, implementation of registers, exercise of control and application of the sanctioning regime as a main element.

Keywords: Archeology, Paleontology, archaeological and paleontological heritage, Cultural Heritage.

Indice

Introducción.	Página 5
Capítulo I	Página 13
I.1. Aspectos conceptuales. Antecedentes y definiciones.	Página 13
I.2. Patrimonio cultural. Patrimonio Arqueológico y Paleontológico.	Página 15
I.3. La problemática del tráfico ilícito de bienes culturales.	Página 17
I.4. El Derecho interno hasta la reforma constitucional de 1994.	Página 19
I.5. Antecedentes en el Derecho Convencional.	Página 22
Capítulo II	Página 34
II.1. Marco teórico y normativo.	Página 34
II.2. Antecedentes normativos.	Página 35
II.2.1. Leyes provinciales antes de la reforma constitucional.	Página 35
II.2.2. Leyes provinciales después de la reforma constitucional.	Página 36
II.3. Comentario de la legislación comparada.	Página 43
Capítulo III	Página 47
III.1. Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.	Página 47
III.2. Legislaciones provinciales.	Página 54
III.3. Propiedad, posesión y tenencia.	Página 55
III.4. Figura de la Concesión para investigación y prospección.	Página 60
Capítulo IV	Página 68
IV.1. La Ley 2184 de la Provincia del Neuquén.	Página 68
IV.2. Relación Nación y Provincias.	Página 73
IV.3. Competencias y jurisdicciones. Autoridades de aplicación.	Página 75
IV.4. Registros, nacionales y provinciales.	Página 78
IV.5. Facultades concurrentes y aspectos procesales	Página 81
IV.6. Régimen sancionatorio	Página 84
IV.7. Análisis de datos y dificultades en la protección.	Página 87
Conclusiones.	Página 93
Bibliografía	Página 100
Anexo	Página 110

1. Introducción:

En esta investigación se propone indagar diferentes aspectos de la legislación -epistemológicamente, el estado del arte- que tutela al Patrimonio Arqueológico y Paleontológico en el ámbito nacional y, en particular, en la Provincia del Neuquén, analizando el contexto del surgimiento en distintos tiempos del marco legal existente, su evolución, la distribución de competencias, la dispersión y falta de armonía entre las normativas del nivel nacional y provincial y problemas de contenido que puedan dificultar o impedir su aplicación a la protección de los bienes culturales a los que están dedicadas.

Ello en atención a que el problema de investigación se define en el siguiente interrogante: ¿Qué aspectos jurídicos de la legislación vigente que tutela al Patrimonio Arqueológico y Paleontológico en la Provincia del Neuquén dificultan su efectiva protección?. Provincia del Neuquén – 1994-2017.

Se partió de responder estos interrogantes para abordar el objeto de análisis: ¿Qué comprende el bien jurídico protegido definido como Patrimonio Arqueológico y Paleontológico.?, ¿Cuáles son los contenidos principales de la legislación protectora en el Derecho Internacional?, ¿Qué características tiene el contexto de surgimiento del marco legal existente a nivel nacional y provincial?, ¿Cómo es la distribución de la competencia en los niveles nacional y provincial?, ¿Existe dispersión y falta de armonía entre las normas que tutelan dicho bien?, ¿Cómo se caracterizan las **sanciones** previstas para el tráfico ilícito de bienes del patrimonio arqueológico y paleontológico?, ¿Existen contradicciones en el régimen sancionatorio? Y ¿Qué cuestiones más relevantes se pueden observar en la doctrina y jurisprudencia sobre la normativa existente?.

El Objetivo General de esta investigación es describir aquellos aspectos jurídicos de la legislación vigente destinada a tutelar al Patrimonio Arqueológico y Paleontológico que dificulten su efectiva protección. Caso Provincia del Neuquén- 1994-2017.

Los Objetivos Específicos que contribuyen al logro del objetivo general de este trabajo de investigación, son los siguientes:

Describir qué comprende el bien jurídico protegido, Patrimonio Arqueológico y Paleontológico.

Describir los contenidos principales de la legislación protectora en el Derecho Internacional.

Describir los contextos de surgimiento del marco legal existente a nivel nacional y provincial.

Describir la distribución de la competencia en los niveles nacional y provincial

Identificar si existe dispersión y falta de armonía entre las normas que tutelan dicho bien,

Describir las sanciones previstas para el tráfico ilícito de bienes del patrimonio arqueológico y paleontológico

Identificar contradicciones en el régimen sancionatorio.

Analizar la doctrina acerca de la normativa existente, sus argumentos y cuestiones más relevantes.

Guía esta investigación la siguiente Hipótesis: Existe contradicción en el régimen sancionatorio previsto en la legislación nacional que tutela el Patrimonio arqueológico y paleontológico y diferencias con la legislación provincial de Neuquén que dificultan la aplicación normativa.

Metodológicamente se lleva adelante una investigación exploratoria y descriptiva de un área del derecho sobre cuyo bien jurídico protegido, objeto de estudio, no abunda material doctrinario y jurisprudencial. La parte exploratoria consistió en la identificación de categorías de análisis y la aproximación a aquellas cuestiones problemáticas en que existen aspectos poco estudiados, en que subsisten dudas y debates e incluso aspectos que no han sido abordados. Describir los orígenes del marco legal actual, sus alcances y detalles contribuye a contextualizarlo.

La exploración tiene como objeto conocer el actual estado de funcionamiento de las normativas que tutelan dicho patrimonio en la Provincia del Neuquén en relación con Nación, haciendo eje en la necesidad de cumplir lo acordado por nuestro país en aquellas normas del derecho convencional que ha receptado e incorporado a través del tiempo a nuestra pirámide jurídica.

Los estudios exploratorios se centran en la idea de descubrir, buscando establecer un marco de ideas generales cuando no hay mucha información previa disponible, identificando dimensiones y categorías de análisis, a los fines de describir

cualitativamente el fenómeno bajo estudio (Vieytes, 2004). Hay aspectos que pueden explicarse de modo descriptivo detallando las facultades de la legislación en torno del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico y sometiendo a análisis las regulaciones de las leyes nacional y provincial.

Se busca describir las condiciones en que este ordenamiento debe desempeñar sus funciones y el contexto de aplicabilidad de su régimen sancionatorio en un determinado lugar y momento. Por estos motivos la propuesta es explorar y describir para tratar de lograr un universo comprensible de la situación actual.

La Estrategia metodológica es cuali-cuantitativa, prioriza el análisis cualitativo combinado con datos cuantitativos que permitieron dimensionar resultados en el funcionamiento de la normativa.

El campo de investigación se caracteriza por la inexistencia de una fuente de información de datos seriados y registrados con regularidad –en registros de organismos oficiales, autoridad de aplicación de la legislación-, presentándose como un obstáculo para visualizar la dimensión de la problemática en forma directa e inmediata, debiendo recurrir a un relevamiento de datos de diversas fuentes que permitieron una aproximación al estado de situación anterior y posterior a la implementación de las normativas tutelares.

La estrategia al abordar lo cualitativo está orientada a descubrir, captar y comprender una explicación, un significado al exponer una amplia visión del estado de situación, en el origen, los debates acerca de la normativa, la mora legislativa en sancionar el marco regulatorio, la sanción, funcionamiento y aplicación del ordenamiento. Esa necesaria relación entre las autoridades de control del orden nacional y provincial que facilitan la prevención, control y sanción del tráfico ilícito de bienes culturales es preciso tratar verla en forma holística, en su completitud por cuanto las fuerzas de seguridad nacionales (gendarmería, aduanas, policía aeronáutica, prefectura, policía federal, interpol) deben trabajar coordinados con las fuerzas policiales provinciales, la justicia provincial y federal y los agentes administrativos, investigadores y profesionales de las ciencias de aplicación (Arqueólogos, Paleontólogos, Museólogos, Historiadores, Antropólogos, Gestores Culturales, etc.).

En cuanto a las fuentes, se visualizaron -como fuentes primarias- actuaciones administrativas y judiciales disponibles en el organismo provincial responsable de la autoridad de aplicación (La Dirección Provincial de Patrimonio Cultural), materiales que brindan información de primera mano como las sentencias y fallos aún sin contar con mucha jurisprudencia publicada en la Provincia. Revisión de antecedentes de la legislación provincial y nacional, tomando conocimiento de las argumentaciones de legisladores y especialistas en el proceso de elaboración del ordenamiento. Entrevistas y consultas a profesionales específicos de arqueología y paleontología que participaron de la elaboración del proyecto que culminó en la Ley provincial N° 2184/96¹ de la Provincia del Neuquén, norma pionera y de referencia a nivel nacional, quienes han actuado como responsables de la autoridad de aplicación en la gestión administrativa, en la autorización de investigaciones arqueológicas y paleontológicas en el territorio provincial, la atención de denuncias, la autorización de exportación e importación de bienes con fines científicos o educativos, organización de los registros entre otras cuestiones dispuestas en el texto de la Ley Provincial y la Ley Nacional además de desarrollar trabajo de campo en proyectos de investigación institucionales en arqueología y paleontología.

Como fuentes secundarias disponibles en el ámbito provincial y nacional se utilizaron artículos en revistas académicas y medios masivos de comunicación, ponencias y publicaciones gráficas y en internet, tanto en sitios de la autoridad de aplicación y de organismos oficiales como en organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales específicos. Se usaron también fuentes terciarias basadas en comentarios o crítica de fuentes primarias como trabajos de divulgación y publicaciones destinadas a la capacitación de los agentes de la autoridad de aplicación y de los organismos de seguridad del estado en sus distintos niveles.

El uso de diversas fuentes amplió la dimensión descriptiva y facilitó la comprensión de la dimensión y diversidad de problemas derivados de las acciones de protección de esta parte del Patrimonio Cultural constituido por los recursos y bienes del patrimonio natural y cultural que estudian la arqueología y la paleontología.

1

Ley N° 2184/96 Del Patrimonio Histórico, Arqueológico y Paleontológico de la Provincia del Neuquén.

Las técnicas utilizadas en la recolección y análisis de datos fueron el análisis documental de fuentes primarias, secundarias y terciarias con eje en el instituto jurídico de la tutela de los bienes del patrimonio cultural objeto de estudio. También el análisis de contenidos de textos de tan diversa naturaleza como lo son la jurisprudencia, actuaciones administrativas, publicaciones académicas y de divulgación, textos doctrinarios y científicos, tratados y convenciones del derecho internacional y legislación en sus niveles nacional y provincial. La observación in situ de procedimientos, reuniones de trabajo, discusiones sobre la relación nación, provincia, municipio en la aplicación del marco legal formaron parte de la recolección de datos. Se visualizó material gráfico y audiovisual disponible, que “Permite estudiar el contenido manifiesto de la comunicación de que se trate, clasificando el mensaje en categorías determinadas por el investigador con el fin de identificar de manera sistemática e intersubjetiva dichas categorías dentro del mensaje” (Vieytes, 2004, p.539)

En cuanto a las limitaciones espacio temporales y nivel de análisis, el recorte temporal de este trabajo abarca desde la reforma de la Constitución Nacional en 1994 y la sanción de la ley 2184 de la Provincia del Neuquén en 1996 con especial atención en el último tiempo transcurrido en este siglo XXI desde la sanción de la Ley Nacional 25.743² que impone el marco normativo nacional. Las referencias al desarrollo del derecho internacional durante el siglo XX hasta el estado actual son en función de centrar el foco en su influencia como fuente en las normativa nacional y provincial, sobretodo relacionada con la aplicación de los principios tutelares del patrimonio convenidos internacionalmente. La principal referencia para delimitar lo temporal es la reforma de la Constitución Nacional con la incorporación del derecho convencional y a partir de allí el surgimiento de leyes ratificando tratados y convenciones y leyes provinciales y la ley nacional marco según lo dispuesto en el art. 41 CN. Se hizo un recorte que permita el análisis de la evolución de la aplicación de la normativa. El contexto político y legislativo particular del período analizado contribuye a la explicación descriptiva facilitando la comprensión de cambios y permanencias. El nivel de análisis comprende diversos aspectos y dimensiones de lo jurídico, lo normativo legislativo, la doctrina y la jurisprudencia disponibles.

2 Ley Nacional N° 25743/2003 Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico.

Al abordar esta problemática, pudo observarse el trabajo sincronizado entre el Ministerio de Cultura de la Nación y los organismos equivalentes de las provincias, en las tareas de prevención, protección y divulgación de la protección del patrimonio arqueológico y paleontológico, se coordinaron esfuerzos para capacitar agentes, realizar inventarios de colecciones y mejorar las condiciones de control por parte de las autoridades de aplicación en cada jurisdicción, al mismo tiempo, en los últimos años se observaron modificaciones profundas del marco legal con la vigencia del Código Civil y Comercial y la ley de Procedimiento Penal en la Provincia del Neuquén cuyos cambios influyen en la tutela de los bienes jurídicos analizados aquí.

Para comprender el actual estado de situación, se aportan antecedentes que faciliten comprender el contexto del desarrollo de un marco normativo legislado de manera asincrónica que tuvo el efecto de retrasar la implementación y complementación entre Nación y Provincias. Comprender esa relación entre pasado y presente con la secuencia de sanción de las normas facilita proponer mejoras futuras en materia legislativa y procesal. En el contexto de la Provincia del Neuquén, la Ley Provincial N° 2.184 complementa el marco legal constituyendo un caso que puede asimilarse a la experiencia de otras provincias, por ello se hace referencia a las características y momentos de sanción de algunas normas provinciales sin pretensión de alcanzar de ser un estudio comparado que excedería los objetivos. Para vincular con el contexto internacional en materia normativa del patrimonio arqueológico y paleontológico se muestran parcialmente algunos ejemplos del derecho comparado internacional regional más próximo.

La resolución al problema de investigación se considera satisfecha al describir la situación actual, planteando reflexiones sobre los problemas que se pueden observar en relación con la normativa nacional a través del transcurso de esta década y algo más desde su sanción, considerando la existencia de dificultades originadas desde la redacción del texto normativo hasta la experiencia de su implementación práctica. También las dificultades y demoras en la implementación y cumplimiento del cuerpo normativo mencionado en el espacio provincial donde se aplican la normativa nacional y la provincial tratando de dar respuesta a lo que se ha incorporado del derecho internacional.

Entre las causas más determinantes de la urgencia de actualizar mecanismos de tutela del patrimonio se cuenta el delito de tráfico ilegal de bienes del patrimonio cultural,

uno de los delitos que -a nivel internacional- moviliza más capitales al margen de la ley, constituyéndose en una actividad delictiva de amplios alcances y vinculaciones con otros delitos de magnitud considerados parte de las problemáticas del derecho internacional actual como el lavado de dinero, la trata de personas o el tráfico de armas. Esta normativa busca proteger de la depredación y el tráfico ilegal no solamente el patrimonio existente en museos y colecciones privadas, sino también en sitios y yacimientos en los que se está investigando y en otros potenciales conocidos o presuntos, que aún se desconocen pero tienen suma importancia en la reconstrucción del pasado humano y natural de esta parte del mundo. Es importante señalar que generalmente se trata de complejas transacciones en las que muchas veces intervienen redes con cierto grado de organización que mediante la compra a huaqueros (saqueadores), ladrones o coleccionistas privados se llevan los bienes a países lejanos a su origen donde encuentran los compradores que les dan un mejor precio y perjudicando sobre todo a los países con menos recursos, que van perdiendo colecciones públicas o privadas y sobre todo facilitando el vaciamiento de sus museos y sitios. Si bien el problema afecta a todos los países, son los más pobres quienes sufren mayores pérdidas. Edouard Planche, licenciado en derecho internacional público e historia del arte y especializado en la protección legal del patrimonio cultural que es el experto a cargo del Programa de Lucha contra el Tráfico Ilícito y Restitución de Bienes Culturales de UNESCO desde 2007, manifiesta en un artículo del periodista colombiano Sergio Reyes Díaz en la revista digital INFOLATF, especializada en mejores prácticas, normatividad y actualidad en anticorrupción, fraude, lavado de activos y financiación del terrorismo, que -si bien no se disponen de cifras precisas sobre la cantidad de dinero involucrado en el tráfico mundial ilícito del patrimonio cultural a causa del mismo hecho de su naturaleza ilícita- éste, junto con el tráfico de armas y drogas, “...constituye uno de los negocios ilegales más persistentes en el mundo. Algunos estudios indican que esta actividad movería entre 10.000 y 15.000 millones de dólares por año”. (Planche, E., citado por Sergio Reyes Díaz en Revista digital Infolaft , 2014).

Los paradigmas científicos fueron cambiando y el marco legal se adaptó lentamente quedando desactualizadas las normativas más antiguas y obstaculizando cumplir los objetivos acordados en las convenciones internacionales. En general el derecho convencional fue modificando sus normas y propuestas, acompañando los cambios paradigmáticos de las ciencias que justifican la tutela del patrimonio natural y cultural, pero no siempre esto llegó en los tiempos necesarios a las respectivas

legislaciones y quedan resabios de contradicciones y cuestiones anacrónicas en los textos legales de las provincias y la misma ley nacional. En el contexto de esos cambios de paradigmas y la presión del tráfico de bienes del patrimonio se destaca que Neuquén integró el grupo de las primeras provincias que plantean la necesidad de la sanción de un marco normativo nacional actualizado a la reforma constitucional de 1994 ya desde fines de la década del '90 con la incorporación de los tratados y convenciones del derecho internacional, por inquietud de senadores y diputados provinciales en el Congreso de la Nación. Los legisladores neuquinos, impulsados por la necesidad de proteger un enorme patrimonio paleontológico y arqueológico sobre el que presionaban grandes obras hidroeléctricas, explotación de hidrocarburos, minería, explotación forestal, ganadería y desarrollo turístico, se vieron en la necesidad de formular una normativa provincial actualizada adecuada a la reforma constitucional y el derecho internacional que terminó sancionándose antes que la ley nacional que demoró hasta 2003.

Este trabajo está dividido en cuatro capítulos. En el primero se trata el aspecto conceptual de la protección del patrimonio cultural y dentro de éste específicamente el arqueológico y paleontológico, analizando la evolución de la temática fundamentalmente describiendo las fuentes principales del derecho internacional. El segundo capítulo analiza el marco normativo existente en el nivel nacional mencionando brevemente las características generales de las normativas provinciales y una síntesis del derecho comparado en la región sudamericana. El tercer capítulo menciona las posturas doctrinarias y jurisprudenciales sobre la ley nacional y sus implicancias respecto de la propiedad, posesión y tenencia de bienes del patrimonio, el régimen de concesión y el régimen sancionatorio. El cuarto capítulo aborda la legislación de la Provincia del Neuquén, la relación entre provincias y el orden federal en materia de competencias, organización de registros, autoridades de aplicación y diferencias en el orden sancionatorio. Finalmente se incorporan las conclusiones sobre el problema planteado y propuestas para contribuir desde el derecho con necesidades de la gestión del patrimonio arqueológico y paleontológico para su investigación y conservación preventiva de las colecciones de museos y repositorios.

Capítulo I

I.1. Aspectos conceptuales. Antecedentes y definiciones. I.2. Patrimonio cultural. Patrimonio Arqueológico y Paleontológico. I.3. La problemática del tráfico ilícito de bienes culturales. I.4. El Derecho interno hasta la reforma constitucional de 1994. I.5. Antecedentes en el Derecho Convencional.

1.1. Aspectos conceptuales. Antecedentes y definiciones.

Este trabajo aborda la tutela del patrimonio arqueológico y paleontológico, se trata de bienes culturales, adelantando su más detallada definición, decimos que se trata de bienes muebles e inmuebles que tengan importancia como parte del patrimonio cultural de los distintos pueblos que forman la humanidad. Desde la antropología se afirma que la diversidad de dicho patrimonio, es decir la diversidad cultural es de tanta importancia como lo es la biodiversidad respecto del ambiente. Para preservar la diversidad cultural en el mundo resulta de considerable importancia la preservación de los bienes culturales que forman parte del patrimonio de un país, sobre todo aquellos que son característicos y representativos de sus culturas originarias, de los primeros habitantes de los territorios incluidos dentro de los límites nacionales, así como del pasado natural anterior a ellas constituido por aquellos bienes que forman parte del pasado natural, geológico y biológico, en ambos casos elementos del ambiente que se incorporan a lo que denominamos como bienes culturales o patrimonio cultural y resultan constituyentes de identidades y particularidades características de cada región del planeta formando parte de la diversidad cultural y natural de la humanidad. Sin bien ello es evidente para especialistas, investigadores, universidades, museos y áreas de cultura de los distintos niveles del estado, no resulta tan así para los ciudadanos ni tampoco para muchos de los agentes y auxiliares de la justicia en que el campo de los derechos culturales es relativamente nuevo considerado en relación con otras áreas del derecho.

De definir la cultura y el patrimonio cultural se han ocupado la filosofía y las ciencias sociales como la antropología, la sociología y la historia, aunque aquí para su precisa definición jurídica es fundamental considerar cómo se entiende este concepto desde la doctrina del derecho, entre otros autores es interesante la lectura del desarrollo que hace Valicenti quien afirma que “...al repasar el concepto jurídico de «patrimonio cultural», se perciben severas dificultades. Los términos se multiplican, y no siempre

pueden ser tratados como sinónimos.” (Valicenti, E., 2016), el autor hace un listado de esa diversidad de conceptos entre los que destaca “...*patrimonio cultural, patrimonio artístico, patrimonio arquitectónico, patrimonio histórico, patrimonio común, bien cultural, bien colectivo, bien intangible, bien de interés cultural, objetos culturales, monumentos...*” y sostiene que ante tanta pluralidad desde el derecho se precisa encontrar un orden y coherencia por que además de la diversidad conceptual hay una proliferación de normas que menciona como “*inflación*” normativa y sitúa dentro de un “*bloque normativo de los bienes culturales*” -citando como los llama Cao (Cao, C., 2013)-. Este bloque normativo está estructurado desde normas de mayor jerarquía o “*jerarquía suprema*” según el autor, como los artículos de la Constitución Nacional reformada en 1994 referidos a estos conceptos, especialmente el Art. 41 que incluye el patrimonio cultural dentro de los derechos del ambiente y el Art. 75 en el inciso 19 referido al patrimonio artístico y aquellos incorporados en el inciso 22 2º párrafo mediante normas incluidas en tratados internacionales que adquieren jerarquía suprema en nuestra pirámide jurídica. Le siguen aquellas normas con “*jerarquía infraconstitucional, pero supralegal*” como los tratados sin jerarquía constitucional de los que el Estado nacional argentino es parte como se establece en el 1er párrafo del Art. 75, inc.22. El de mayor importancia para nuestro objetivo de definir las nociones mencionadas es la Convención Internacional para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural (aprobado por la Ley 21.836), cuyo art. 1 define la noción de “*patrimonio cultural*” como veremos con más detenimiento más adelante. Por último se ubican las “*normas de jerarquía legal*” dentro de las cuales está la Ley que tutela al patrimonio arqueológico y paleontológico, que aquí nos interesa desarrollar en algunas de sus facetas incluidas en el problema planteado, pero también otra cantidad importante de normas que protegen al patrimonio construido, los monumentos y sitios históricos, el patrimonio histórico y normativas provinciales en el mismo sentido.

No escapa a este análisis que es preciso partir de una definición de cultura, su importancia para la humanidad y su relación con el derecho o el campo de los derechos culturales. El especialista alemán en derecho constitucional Peter Häberle sostiene en diversas publicaciones que la cultura es el cuarto elemento del Estado junto con el territorio, el poder y el pueblo que integran la conocida Teoría de los tres elementos del Estado de Georg Jellinek, para el caso Häberle sostiene que la cultura es “... *incluso el primer 'elemento del Estado'*” (F. BALAGUER CALLEJÓN (coord.) 2004). Desde la doctrina constitucional quizá sea una de las reflexiones más profundas, hasta filosófica

incluso, sobre la relación entre derecho, cultura y los derechos culturales en relación con el derecho constitucional como elemento fundamental en el concepto del estado moderno al que el autor entiende como lugar de consensos diciendo que las constituciones democráticas modernas son un producto de la cultura y constituyen un espacio de encuentro de la diversidad de la comunidad nacional, de la que se constituyen en el elemento superior de su ordenamiento jurídico. Sin intención de profundizar más en los varios aportes del autor alemán en materia de derecho y cultura, que están tratados por numerosos estudios en el campo del derecho constitucional y el del derecho de la cultura, queda claro a los fines de este trabajo que el crecimiento del campo de los derechos culturales en relación con los desarrollos doctrinarios de otras áreas del derecho, en gran parte ha ocurrido en el campo de las relaciones internacionales entre los estados, en consensos alcanzados nacional y regionalmente para confluir en el derecho internacional que en sucesivas convenciones, tratados y acuerdos han progresado desde los derechos del hombre hacia los derechos culturales con toda la diversidad que mencionaba antes en la cita de Valicenti.

A continuación se mencionan los conceptos que es preciso definir para saber cuáles son los bienes jurídicos protegidos y de qué se trata la tutela legal del patrimonio cultural y en particular de las ciencias de la arqueología y la paleontología cuyos objetos de estudio abarcan en sentido amplio bienes culturales que están protegidos en general en aquellas normas que protegen el ambiente entendido éste en sentido amplio incorporando a la naturaleza aquello que aporta lo humano y su diversidad cultural.

I.2. Patrimonio cultural. Patrimonio Arqueológico y Paleontológico

Al buscar el origen de esta problemática se presenta como necesidad revisar cómo definir la noción de Patrimonio Cultural dentro de la amplia dimensión que éste concepto abarca y luego de ello a qué denominar Patrimonio Arqueológico y Paleontológico. Desde esas definiciones se podrá desarrollar más específicamente cómo evolucionaron las normativas en el derecho internacional y en el derecho interno hasta el presente.

Cuando se refiere al Patrimonio Cultural se está refiriendo a dos aspectos a definir separadamente que son las nociones de Cultura y de Patrimonio. Cultura según la definió

la UNESCO en la introducción al articulado de la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural³ :

... la cultura debe ser considerada como el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.

Cuando se refiere al Patrimonio desde el Derecho se define como el conjunto de bienes y derechos, obligaciones y cargas que pertenecen a una persona ya sea ésta física o jurídica, sin embargo la noción de Patrimonio para el resto de las ciencias sociales incluye otros elementos que son los que permiten hablar de la existencia de un Patrimonio que se denomina Patrimonio Cultural, entendiéndolo a éste como el conjunto de bienes materiales e inmateriales que pertenecen a un grupo humano, siendo aquellos bienes representativos de su lugar en la diversidad. Una cuestión importante a este efecto es que este tipo de bienes al pertenecer a una colectividad humana, a un patrimonio forma parte de un interés difuso, no individual, colectivo, que pertenece a todos, que es compartido por todos. Para el caso viene bien recordar aspectos de la fundamentación de la causa “Vaggione Rafael c/Provincia de Córdoba”⁴, este fallo aunque se refiere a un patrimonio histórico construido como es un edificio histórico es una interesante muestra del tratamiento que jurisprudencia viene haciendo respecto de los derechos culturales entre los cuales aquí nos interesa especialmente el derecho a la preservación del patrimonio cultural y de los bienes que lo componen.

La definición de Patrimonio Cultural comprende -considerando que existen variadas definiciones similares desde las ciencias que se incorporaron en las Convenciones y Tratados del Derecho Internacional incluyendo los aspectos materiales y los inmateriales que originariamente no habían sido contemplados- aquellas expresiones y realizaciones de orden material e inmaterial a las que atribuimos un valor significativo para representar la identidad histórica y presente de una cultura -o unas culturas- en un contexto determinado espacial y temporalmente.

3 UNESCO. Declaración Universal sobre Diversidad Cultural. Recuperado de: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

4 Cciv.yCom.Córdoba, 5aNom. “Vaggione, Rafael C. Provincia de Córdoba” (12/08/1994) LLC, 1994-878. Fallo completo recuperado de: <http://center-hre.org/wp-content/uploads/2011/07/1994-08-12-Vaggione.pdf>

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en el texto oficial de la “Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales”, realizada en el marco de la 16a reunión de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, celebrada en París, del 12 de octubre al 14 de noviembre de 1970 manifiesta que es lo que considera bienes culturales y a continuación los enumera taxativamente, listado que está integrado en su mayor parte por elementos del campo de las ciencias de la arqueología y la paleontología.

... se considerarán como bienes culturales los objetos que, por razones religiosas o profanas, hayan sido expresamente designados por cada Estado como de importancia para la arqueología, la prehistoria, la historia, la literatura, el arte o la ciencia y que pertenezcan a las categorías enumeradas a continuación: (...)

Sobre este tipo de bienes desde hace varios años las naciones han puesto su atención en la necesidad de preservarlos mediante la elaboración de acuerdos y la formulación de normativas del Derecho Internacional surgidas de tratados y convenciones en las que se han alcanzado consensos sobre distintas acciones y modos de recuperar y conservar dicho patrimonio preservándolo del tráfico ilícito, el daño y el deterioro, normas que han sido ratificados por las organizaciones internacionales e incorporados a la legislación de cada país en los niveles nacional, provincial y municipal.

En el caso de nuestro país esto ha sido receptado mediante la ratificación de la Convención de 1970 en el año 1972 y la sanción, muchos años más tarde- de una ley que efectivamente pudiera dar cumplimiento a los objetivos ya que la legislación anterior -la Ley Nacional N° 9080/13, conocida como Ley Gonet en homenaje a quien la inspiró- no se ponía en práctica, resultando virtualmente desconocida por las autoridades judiciales pese a aquella ratificación.

I.3. La problemática del tráfico ilícito de bienes culturales.

Como se mencionó al comienzo de este trabajo el tráfico de bienes culturales es considerado uno de los delitos que más dinero produce en el mundo, así lo manifiesta una nota de la agencia Télam de febrero de 2016 que destaca la dimensión del tráfico de

bienes culturales como uno de los principales delitos junto al tráfico de armas y de drogas mencionando a continuación la importante tarea desarrollada por el Comité Argentino de lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales que logró rescatar obras de un conocido artista⁵. El caso es tratado en muchas notas periodísticas de época entre las cuales aquella nota de la agencia oficial de comunicaciones constituye una buena referencia que muestra sintéticamente la dimensión de la problemática.

Prácticamente hasta la sanción de la Ley 25.743⁶ en el año 2003 no existían antecedentes de causas judiciales por tráfico de bienes arqueológicos o paleontológicos lo que favoreció la existencia de redes de tráfico que en el resto de la región estaban limitadas debido a que los países vecinos ya tenían en marcha sus propias legislaciones para proteger el patrimonio. En el año 2000 se ratificó la Convención del UNIDROIT sobre el tráfico ilícito de bienes patrimoniales, esa medida comenzó a dar resultados aunque restaba el marco legal que se conformó más tarde.

Entre la reforma constitucional en 1994 y la sanción de la Ley 25743, la mayoría de las provincias ya poseían una ley que habían actualizando conforme a la recepción jurisprudencial de las convenciones del derecho internacional o habían sancionado o actualizado sus leyes en la medida en que la incorporación constitucional a nuestro ordenamiento jurídico de las convenciones internacionales y tratados con la ratificación mediante leyes ad hoc las obligaban. Esto generó cierta dispersión normativa y un desarrollo poco armónico entre el nivel nacional y provincial dado el prolongado tiempo transcurrido entre la reforma constitucional hasta la sanción de la Ley Nacional. Así ocurrió por ejemplo con Mendoza con su Ley N° 6.133/94⁷, Neuquén con la Ley N° 2184/96⁸, Río Negro con la Ley N° 3041/96⁹, al tiempo que también muchas provincias al modificar sus textos constitucionales adaptándolos al nuevo texto de la Constitución

5 Agencia oficial de noticias TELAM (05/02/2016) *El tráfico de bienes culturales es el tercer delito luego del tráfico de armas y drogas* recuperado de: <http://www.telam.com.ar/notas/201602/135367-delito-bienes-culturales-arte-trafico-pintura-escultura.html>

6 Ley Nacional N° 25743 /2003 Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico.

7 Ley Provincial de Patrimonio N° 6.034/94 y su modificatoria N° 6.133/94. Provincia de Mendoza.

8 Ley N° 2184/96 Del Patrimonio Histórico, Arqueológico y Paleontológico de la Provincia del Neuquén.

9 Ley N° 3041/96 De protección del patrimonio arqueológico y paleontológico de la Provincia de Río Negro.

Nacional, incorporaron en sus articulados disposiciones relativas a la protección del patrimonio cultural en todas sus dimensiones en el contexto de sus respectivos territorios, dichos ajustes también fueron efectuados en muchos municipios en sus respectivas Cartas Orgánicas y Ordenanzas.

Cabe recordar que en el nuevo texto constitucional la cuestión del Patrimonio Cultural se contempló específicamente en el Art. 41 que establece que “*las autoridades proveerán a la preservación del patrimonio natural y cultural*” asignando a la Nación el dictado de las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias la posibilidad de desarrollar normas complementarias estableciendo también el modo de organizar el dominio y asignando responsabilidades compartidas. Asimismo se reconocen los derechos culturales de las comunidades indígenas con el reconocimiento de su preexistencia étnica y cultural en el Art. 75 inc. 17 CN, garantizando el respeto a su identidad y asegurando su participación en la gestión de sus recursos naturales y culturales.

Es relevante en esta temática dentro de nuestro ordenamiento jurídico, razonar sobre la necesidad futura de lograr una mejor integración de estas normas jurídicas surgidas de manera asincrónica, atendiendo a la necesidad de establecer mayor equivalencia entre los diversos marcos normativos existentes en los espacios territoriales provinciales, comenzando con una actualización de la ley nacional marco que las incluya y vincule. Veremos aquí la existencia de algunos desajustes de la redacción que es preciso mejorar tanto como promover mejor divulgación del marco legal, capacitación de agentes y mejora de la coordinación entre los organismos de distintos niveles del estado con responsabilidades específicas en el control.

I.4. El Derecho Interno hasta la reforma constitucional de 1994.

En cuanto a nuestro ordenamiento resulta posible distinguir claramente dos períodos distintos con anterioridad y posterioridad a la reforma constitucional de 1994. Antes de la reforma nuestro sistema normativo se asentaba en dos artículos de la Constitución Nacional vigente, el Art. 27 CN decía “El Gobierno Federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medio de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en

esta Constitución” y el Art. 31 decía “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...”. La jurisprudencia fue cambiando antes de la reforma constitucional algunas cuestiones, por ejemplo hasta el caso *Ekmedjián*¹⁰ la Corte entendía que estos artículos consagraban la superioridad de la CN sobre leyes y tratados sin establecer orden de prelación entre ellos que eran “Ley suprema de la Nación” sin orden de prioridad entre sí, se aplicaba en caso de conflicto el principio de que la ley posterior deroga a la anterior lo que no generaba conflictos en el derecho interno pero podía llegar a generar alguna responsabilidad en el derecho internacional por incumplimiento del principio de *pacta sunt servanda*. Recordemos que este principio se incorpora en nuestro derecho interno a partir de la aprobación en 1972 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados efectuada en 1969, mediante la Ley N° 19.865¹¹ en cuyo Art. 26 dice “Pacta sunt servanda”. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. Asimismo en el siguiente Art. 27 dice “El derecho interno y las observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el Art. 46.” Justamente el Art. 46 consagra una excepción diciendo: “Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados. 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y se afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno...”.

A partir del caso *Edmedjián* mediante la recepción normativa del principio mencionado la Corte cambia la orientación de la jurisprudencia sosteniendo que el tratado internacional es superior a la ley con fundamento en el Derecho Internacional por cuanto nuestro país al suscribir la Convención de Viena ratificándolo no puede alegar su derecho interno para justificar el incumplimiento de un tratado y también con relación con el Derecho Constitucional que recepta la doctrina de que los tratados internacionales son actos complejos federales en los que intervienen los poderes ejecutivo y legislativo por lo

10 C.S.J.N., “*Ekmedjian c/ Sofovich*”, Fallos 315:1492 (1992)

11 Ley Nacional N° 19865/72 Aprueba la “Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados”.

cual no pueden derogarse por una ley del Congreso sin violar las competencias establecidas en el texto constitucional. En 1993 en la Causa *Fibracca*¹² la Corte reitera la doctrina del caso Edmedjián aclarando que los tratados tienen primacía sobre el derecho interno “una vez salvaguardados los principios de derecho público constitucionales”.

Ya en 1994 con el texto de la nueva Constitución se consagra la superioridad de los tratados sobre las leyes en el Art. 75 inc. 22 primer párrafo: “... Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes” distinguiendo al mismo tiempo los tratados con jerarquía constitucional y los meramente supralegales en el segundo párrafo del inc. 22 del Art. 75 donde afirma que aquellos de jerarquía constitucional “no son parte de la constitución, sino que valen como ella” y que “deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”. En el caso de que éstos entraran en conflicto con alguna norma de la primera parte de la CN debería resolverse el problema mediante la declaración de inconstitucionalidad del tratado. Los tratados meramente supralegales incluyen tratados internacionales y concordatos con la Santa Sede de carácter ordinario y tienen jerarquía supralegal pero infraconstitucional, pudiendo ser declarados inconstitucionales aunque se genere responsabilidad internacional por ello, pero no declarados ilegales. Además a estos dos grupos de tratados habría que agregar aquellos que deleguen competencias estatales a organismos de integración latinoamericana, lo que -aprobados bajo ciertas condiciones detalladas en el inciso- tienen jerarquía supralegal (Art. 75 inc. 24 CN) y aquellos tratados con Estados no latinoamericanos en los que se deleguen competencias estatales, los que para gozar de la misma jerarquía supralegal requieren una doble condición de que la mayoría de los miembros presentes de cada cámara declaren la conveniencia de su aprobación y que la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara lo apruebe dentro de los 120 días del acto declarativo. Los tratados de integración aprobados en las condiciones descriptas aunque la CN no dice nada al respecto, tienen prevalencia también sobre los tratados y concordatos comunes y en tanto delegan competencias estatales pueden modificar indirectamente la segunda parte de la CN (Barboza, J. 1997). Hay que considerar también los convenios internacionales celebrados por los estados provinciales en virtud del Art. 124 de la CN que concede a las provincias competencias para celebrarlos pero sujetas a tres condiciones, en primer lugar que no sean incompatibles con la política exterior de la Nación, en segundo

¹² C.S.J.N., “Fibracca Constructora SCA vs. La comisión técnica mixta de Salto Grande”, Fallos 316:1669 (1993)

lugar no deben afectar las competencias federales de la Nación y por último no afectar el crédito público.

Concluyendo con estas observaciones es importante destacar el cambio notable que propicia la reforma constitucional de 1994 en la materia, siguiendo la tendencia del derecho internacional y también la creciente integración en grandes bloques económicos, culturales y políticos que parece avanzar progresivamente y allanar las diferencias entre los distintos derechos internos mediante la incorporación del derecho convencional en el derecho constitucional de los estados parte. En materia de derechos culturales como éstos destinados a la tutela del patrimonio arqueológico y paleontológico en especial, el cambio es notable y la influencia de la evolución del derecho convencional a través de los años fue siendo incorporada al derecho interno antes y después de la reforma constitucional pero es a partir de ella que toma la preponderancia actual.

I.7. Antecedentes en el Derecho Convencional

Desde el derecho convencional se evolucionó acompañando el desarrollo y cambio de los paradigmas científicos mediante consensos obtenidos entre los países y expresados en cartas y convenciones que fueron incorporándose al desarrollo del derecho internacional público y aquí se enumeran cronológicamente por su importancia exponiendo los principales tratados, cartas y convenciones ratificadas por nuestro país y que afectan la protección legal del patrimonio cultural argentino.

La **Carta de Atenas de 1931**¹³, este primer tratado internacional se da en un escenario de posguerra y crisis mundial de la economía, transcurridos unos años después de la primera guerra mundial existía la preocupación por el daño causado en los conflictos bélicos y las pérdidas en el patrimonio histórico, artístico y cultural, en la arquitectura, el arte, los museos y sus colecciones. Este tratado se desarrolla en un contexto internacional donde aún no existían organizaciones internacionales de carácter supranacional como hoy son las Naciones Unidas. Después de la guerra mundial desarrollada entre 1914 y 1918 y con la amenaza de extensión del socialismo por la Revolución Rusa de 1917, surgirá la Sociedad de las Naciones constituida como el primer intento con vocación de

¹³Carta de Atenas 1931, recuperada en
: <http://www.icomoscr.org/doc/teoria/VARIOS.1931.carta.atenas.restauracion.monumentos.historicos.pdf>

universalidad de consolidar el derecho internacional para regular las relaciones entre los estados nacionales evitando los conflictos bélicos. Finalmente aunque su fracaso será por la falta de acuerdos entre las potencias del mundo occidental constituirá un antecedente que lleva a la creación de las Naciones Unidas recién en 1945 después de la segunda Guerra Mundial. En Atenas en 1931 una de las mayores preocupaciones era cómo evitar que la guerra afectara a los bienes, edificios y monumentos históricos, al patrimonio cultural aunque en el sentido restringido que tenía en esa época el concepto y que se ampliaría con el transcurso del tiempo abarcando muchos elementos más. Entre las principales preocupaciones en aquellos años -en que también es preciso considerar que se desarrollaba la gran depresión económica por la caída de la bolsa de valores de Wall Street en 1929-, estaba la preocupación por considerar las obras de arte como valores de la civilización para lo cual la carta pedía que los estados colaborasen para su salvaguarda, lo mismo se pensaba respecto de los edificios con especial preocupación por preservar, mantener y restaurar la arquitectura conservando su uso original histórico y destacando los valores artísticos de la arquitectura.

Una de las innovaciones de la **Carta de Atenas de 1931** fue el considerar por primera vez el derecho colectivo por sobre los intereses privados lo que resulta además de innovador, en una notable influencia en las legislaciones posteriores en torno del patrimonio en las que prevalecerá el interés del Estado en lugar de los particulares y consagra el dominio público de objetos, colecciones, sitios tanto arqueológicos como paleontológicos como históricos -esta influencia puede verse en nuestra propia legislación tanto de la antigua Ley 9080 de 1913 como en la actual 25.743- lo que legitima el ejercicio del poder de policía sobre dichos bienes limitando el libre albedrío del coleccionismo y la enajenación del patrimonio de los estados más pobres con destino a estados y ciudades donde la demanda y las posibilidades económicas llevarían el tráfico de dichos bienes restringiendo su acceso público. Otra cuestión novedosa es que plantea el uso de materiales modernos para la restauración que considera que debe hacerse respetando los estilos y cuidando no alterar el carácter y fin del monumento así como también está la preocupación por el cuidado del entorno donde esté emplazado. En esos años se entabla la discusión sobre la necesidad de establecer criterios de intervención en el patrimonio trabajando de manera interdisciplinaria, conservando el ambiente y el paisaje y solicitando a los estados que elaboren inventarios, usando las técnicas de la fotografía para efectuar registros y formando especialistas. Asimismo fue la primera vez que se puso el

acento en la necesidad de la educación de la población en el respeto y el cuidado de los bienes del patrimonio.

Durante la posguerra desde 1945 la preocupación sobre el patrimonio cultural creció y se desarrollaron en el marco de las nacientes organizaciones de las Naciones Unidas diversos encuentros de especialistas y representantes de los estados participantes donde se fueron consolidando acuerdos como el de la Convención sobre la protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado del año 1954 que estableció una serie de disposiciones generales sobre la protección del patrimonio promovida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (abreviado internacionalmente como UNESCO, *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*¹⁴) organismo de las Naciones Unidas (ONU) surgido en el mismo noviembre de 1945 y consolidado al año siguiente con la participación de veinte países con el objetivo de contribuir a la paz y la seguridad en el mundo mediante la educación, la ciencia, la cultura y las comunicaciones, en la actualidad la UNESCO suma 195 países miembros y diez países como miembros asociados desarrollando una enorme cantidad de programas en torno de la protección del patrimonio cultural como veremos más adelante.

El Consejo Internacional de Museos (International Council of Museums, conocido por sus siglas ICOM¹⁵) es una organización no gubernamental de carácter internacional que se crea entre 1946 y 1947 en reuniones en París y México en el mismo contexto del mundo de posguerra con el objetivo de promover y proteger el patrimonio cultural y natural, presente y futuro, material e inmaterial. Es una red de profesionales y especialistas en museos y que incorpora un enorme trabajo multidisciplinario en torno de la protección del patrimonio y el papel de los museos, en la conservación preventiva de colecciones, la investigación, la educación, la lucha contra el tráfico ilícito de bienes del patrimonio y la prevención mediante la formación y promoción de la gestión de riesgos y preparación en caso de urgencias para proteger el patrimonio cultural mundial en caso de desastres naturales o provocados por el hombre. El ICOM en la actualidad cuenta con aproximadamente 35.000 miembros en 136 países y mantiene relaciones formales con la

14 UNESCO, recuperada de <https://es.unesco.org/about-us/introducing-unesco>

15 Consejo Internacional de Museos , ICOM, <http://icom.museum/>

UNESCO y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de quien es organismo de consulta en la materia.

Otra convención significativa para el ordenamiento jurídico interno será la **Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de Monumentos y Sitios** que se llamó y se denomina como **Carta de Venecia**¹⁶ donde tuvo lugar en **1964** y que recoge la herencia de la Carta de Atenas de la que dice que “... ha contribuido al desarrollo de un vasto movimiento internacional, que se ha traducido principalmente en los documentos nacionales, en la actividad del ICOM y de la UNESCO...”. Como resultado de la Carta de Venecia también surge durante 1965 otra organización no gubernamental vinculada en este caso a la protección de monumentos y sitios que se denominará Consejo Internacional de Monumentos y Sitios¹⁷ (International Council on Monuments and Sites o ICOMOS por su sigla en inglés), se constituirá como una asociación civil con sede en París y ligada a las Naciones Unidas a través de la UNESCO de modo similar al ICOM. En el caso del ICOMOS será el responsable de proponer los bienes que reciben el título de Patrimonio Cultural de la Humanidad. Su principal objetivo, según sus estatutos, es el de “...promover la teoría, la metodología y la tecnología aplicada a la conservación, a la protección y a la valorización de monumentos y sitios de interés cultural.”

La **Carta de Venecia de 1964** sostiene en su Art. 7 que “El monumento es inseparable de la historia de que es testigo y del lugar en el que está ubicado. En consecuencia, el desplazamiento de todo o parte de un monumento no puede ser consentido nada más que cuando la salvaguarda del monumento lo exija o cuando razones de un gran interés nacional o internacional lo justifiquen.” y en el Art. 8 que “Los elementos de escultura, pintura o decoración que son parte integrante de un monumento sólo pueden ser separados cuando esta medida sea la única viable para asegurar su conservación.”, estos principios del respeto por la ubicación y la integridad de los bienes culturales están consagrados en nuestra Ley así como también lo que sostiene el Art. 15 de esta Carta respecto de la imprescindible condición de idoneidad de quienes van a participar de las excavaciones, del mantenimiento y la conservación de los bienes, esto está receptado en el Art. 24 y concordantes de la Ley 25.743.

16 Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de Monumentos y Sitios (Carta de Venecia 1964), Recuperada de: https://www.icomos.org/charters/venice_sp.pdf

17 Consejo Internacional de Monumentos y Sitios, ICOMOS, <http://www.icomos.org.ar/>

Posteriormente las Naciones Unidas organizan una convención que aporta significativamente al ordenamiento jurídico interno sobre la materia, será la **Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedades ilícitas de bienes culturales**, más conocida como **Convención de la UNESCO de 1970**¹⁸; ésta será receptada en nuestro derecho positivo mediante su ratificación por la Ley 19.943¹⁹. Esta convención en sus considerandos incorpora otros conceptos de enorme relevancia en la definición de los bienes culturales como por ejemplo que éstos son “... *elementos fundamentales de la civilización y de la cultura de los pueblos y que sólo adquieren su verdadero valor cuando se conocen con la mayor precisión su origen, historia y medio*” y resaltando el papel de los Estados y su responsabilidad “... *todo Estado tiene el deber de proteger el patrimonio constituido por los bienes culturales existentes en su territorio contra los peligros de robo, excavación clandestina y exportación ilícita,*” o “...*para evitar esos peligros es indispensable que todo Estado tenga cada vez más conciencia de las obligaciones morales inherentes al respeto de su patrimonio cultural y del de todas las naciones,*” resaltando también el papel de las instituciones dedicadas a la cultura y el patrimonio como sus objetivos diciendo “... *los museos, las bibliotecas y los archivos, como instituciones culturales, deben velar por que la constitución de sus colecciones se base en principios morales universalmente reconocidos,*” e insistiendo en la cooperación internacional y el derecho convencional como herramientas fundamentales para luchar contra el tráfico ilícito de bienes culturales refiriendo también que “...*la importación, exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de los bienes culturales dificultan la comprensión mutua de las naciones que la UNESCO tiene el deber de favorecer, entre otras formas, recomendando a los Estados interesados que concierten convenciones internacionales con ese objeto,*” y que “...*para ser eficaz, la protección del patrimonio cultural debe organizarse tanto en el plano nacional como en el internacional, y que exige una estrecha colaboración entre los Estados,*”. Evidentemente la labor de

18 Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedades ilícitas de bienes culturales, Convención UNESCO 1970, recuperada de: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/1970-convention/>

19 Ley Nacional N° 19943/72 de aprobación de la Convención sobre el tráfico ilícito de bienes culturales (UNESCO 1970) recuperada de: <http://www.sajj.gob.ar/19943-nacional-aprobacion-convencion-sobre-trafico-ilicito-bienes-culturales-lnt0000647-1972-11-13/123456789-0abc-defg-g74-60000tcanyel>

especialistas no dejó nada librado al azar ya que sus considerandos abarcan todos los aspectos posibles de la gestión en la protección de aquellos bienes que se trata de tutelar.

Es importante desde el derecho considerar que estos conceptos de la **Convención de la UNESCO de 1970** hacen a que se afirmen y prioricen los derechos colectivos sobre los individuales ya que esta convención funciona como un estatuto a cumplir por los países firmantes que intenta restringir la circulación internacional de los bienes del patrimonio cultural de las naciones mediante reglas claras y fundamentos desarrollados mediante la evolución de los acuerdos y los paradigmas de las ciencias enfatizando el papel de los Estados nacionales y el derecho internacional en la protección de los bienes culturales. En ese mismo sentido podríamos afirmar que en la tradición jurídica argentina ha ocurrido del mismo modo que ha sido preponderante en el derecho internacional que se adoptó una concepción de que los bienes culturales son propiedad de los estados y sujetos al dominio público en lugar del privado, en ese sentido se puede decir que “... *la propiedad privada de los bienes del patrimonio es extraña a nuestro sistema normativo que consagra la propiedad del Estado.*” (Calabrese, A., 2007).

La Ley Nacional N° 25743 viene a resolver también la cuestión del dominio público determinando la cuestión de la propiedad, posesión y tenencia y las relaciones entre los distintos niveles del Estado desde el orden municipal y provincial, al nacional como se verá más adelante. Otras cuestiones significativas que establece esta convención son el deber de establecer y mantener al día un inventario nacional y organizar el control de excavaciones arqueológicas garantizando la conservación de determinados bienes culturales en su sitio original (Art. 5 de la Convención UNESCO de 1970), en nuestra Ley está receptado en los artículos 11 al 24. También la convención sostiene -en el Art. 6- que se debe establecer un certificado para la prohibición de circulación de los bienes sin el acompañamiento del mismo, lo que supone la autorización para la exportación o importación de bienes y su circulación lo que se complementa con el Art. 7 donde los estados parte se obligan a impedir la adquisición de bienes culturales procedentes de otro Estado si no se cumplen las formalidades previstas y se obligan a informar al Estado de origen de toda oferta de bienes culturales que no cumplan las condiciones, estableciendo así un principio de carácter restrictivo de las operaciones de venta o circulación de bienes y comprometiéndose los estados a decomisar y restituir los bienes. Tanto la cuestión de la certificación por autoridades competentes, la prohibición de circulación de los bienes sin

las normativas que autoricen ese proceder están contemplados en el Art. 50, 51 y 52 de nuestra Ley 25.743 y en el Decreto reglamentario N° 1022/2004²⁰ en sus artículos 6, 50 y 51 y la cuestión de la posibilidad de decomisar y secuestrar en los artículos 16, 20, 38, 39, 40, 41, 42, 43. Asimismo los Estados parte se obligan a imponer sanciones administrativas y penales que también están incorporadas en nuestro derecho interno. Quedó en la legislación nacional pendiente resolver algunos vacíos como la obligación a los comerciantes de antigüedades de llevar registros que mencionen la procedencia de cada bien cultural cosa que está establecida en los artículos 10 y 11 de la convención junto con la obligación de los estados parte de restringir las transferencias “...por medio de la educación, de la información y de la vigilancia...” y considerar “...ilícitas la exportación y la transferencia de propiedad forzadas de bienes culturales que resulten directa o indirectamente de la ocupación de un país por una potencia extranjera.” en el Art.11 de la Convención que se incorpora al derecho interno mediante la Ley 25.478/2001²¹ que aprueba el segundo protocolo de la Convención de la Haya de 1954²², ampliado en 1999, para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado.

En el caso del Art. 13 de la convención es preciso destacar que se establece una acción reivindicatoria a los propietarios legítimos y además se declara el derecho imprescriptible de cada Estado de clasificar y declarar inalienables determinados bienes culturales cosa que coincide con la Ley Nacional 25.743 en su artículo 9 que declara ese tipo de bienes como de dominio público.

La jurisprudencia argentina ofrece algunos ejemplos de restitución como el de la causa “A. J. y otros s/ recurso de casación”²³ donde mediante el fallo de la Cámara

20 Decreto N° 1022/2004 Reglamentación de la Ley Nacional N° 25743, recuperado en: http://www.inapl.gov.ar/renycoa/dec102204_reglaml25743.pdf

21 Ley Nacional N° 25478/01 de Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado, Aprueba el segundo protocolo de la Convención de la Haya de 1954. Recuperado de: <http://www.loa.org.ar/legNormaDetalle.aspx?id=2863>

22 Convención de la Haya 1954, Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y reglamento para la aplicación de la Convención de 1954, recuperado de: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

23 CFCP, Sala 3a, “A. J. y otros s/ recurso de casación”, MJ-JU-M-79853-AR | MJJ79853 | MJJ79853 (2013), recuperado en Microjuris.com en [http://ar.microjuris.com/getContent?page=fullContent.jsp&reference=MJ-JU-M-79853-AR&links=\[MJ,%20JU,%20M,%2079853,%20AR,%20MJJ79853,%20MJJ79853\]](http://ar.microjuris.com/getContent?page=fullContent.jsp&reference=MJ-JU-M-79853-AR&links=[MJ,%20JU,%20M,%2079853,%20AR,%20MJJ79853,%20MJJ79853])

Federal de Casación Penal se procede a ordenar la devolución a otros estados nacionales de piezas paleontológicas y arqueológicas que habían sido decomisadas, junto a otras de procedencia nacional, a coleccionistas particulares, en un proceso en el que los imputados resultaron sobreseídos pero se aplicó la Ley 25.743, en particular en sus artículos que autorizan el decomiso y la restitución al país de origen. Fue significativa la participación activa de los países extranjeros (Perú y Ecuador) y así es reconocido por la Cámara que les otorgó legitimación procesal por que dice que dichos estados extranjeros han tenido intervención a lo largo de todo el proceso, colaboraron con la investigación y podrían resultar prima facie particularmente ofendidos ya que los bienes decomisados -tanto de origen arqueológico como paleontológico- son de su propiedad. Hay en este fallo un contenido fundamental del derecho convencional como es el de considerar a los bienes del patrimonio cultural como bienes de propiedad del Estado con el criterio de la Carta de Atenas de 1931 de hacer que prevalezca el derecho de la colectividad sobre el interés particular.

La **Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, cultural y natural de París en 1972**²⁴ que puede leerse en el portal web de UNESCO es aprobada en Argentina mediante la sanción de la ley 21.836²⁵ y es parte del derecho convencional más significativo incorporado a partir de la reforma de la Constitución Nacional. Esta Convención define amplia y genéricamente el patrimonio cultural en el artículo 1º y el patrimonio natural en el segundo, reservándose los Estados la facultad de identificar y delimitar los diversos bienes situados en su territorio y comprendidos en esas definiciones, asimismo considera obligación de los mismos esa identificación junto con las obligaciones de protección, conservación, rehabilitación y transmisión a las generaciones futuras del patrimonio cultural. Estos conceptos destacan la preponderante actuación del Estado y de los organismos internacionales creados para coadyuvar a estos objetivos en cuanto que en el articulado que le sigue considera la cooperación internacional como una herramienta para apoyar a los Estados al logro de estos fines cuando sus recursos no resulten suficientes. En el Art. 4 se asignan obligaciones y se describen las tareas necesarias para

24 Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, cultural y natural 1972, recuperado de: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13055&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

25 Ley N° 21.836 /78, Apruébase la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/215908/norma.htm>

identificar y proteger el patrimonio además de la responsabilidad del legado a nuevas generaciones diciendo que cada uno de los Estados parte de la Convención reconoce que le incumbe primordialmente “...la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio...” Además cada Estado “(...) Procurará actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos de que disponga...” pudiendo recurrir a “... la asistencia y la cooperación internacionales de que se pueda beneficiar, sobre todo en los aspectos financiero, artístico, científico y técnico.” En el Art. 5 se describen diversos niveles de tareas para “...garantizar una protección y una conservación eficaces y revalorizar lo más activamente posible el patrimonio cultural y natural situado en su territorio y en las condiciones adecuadas a cada país...” estableciendo que los Estados parte procuren establecer políticas de protección atribuyendo al patrimonio una función en la vida colectiva e incluyendo en las planificaciones programas para lograrlo. Instituir en sus territorios, servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio dotados de personal adecuado y con los medios necesarios. Desarrollar estudios e investigación científica y técnica para prevenir peligros perfeccionando los métodos de intervención. Adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio y facilitar la creación de centros nacionales o regionales de formación en protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural estimulando la investigación científica. Estas cuestiones están cumpliéndose en nuestro país a partir de la sanción de la Ley 25743 y su decreto reglamentario con la creación de los registros en materia paleontológica en el Museo Nacional de Ciencias Naturales Bernardino Rivadavia y en cuanto a arqueología en el Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano y de ambos como Autoridades de aplicación en cada materia específica. Asimismo se complementa la tarea con la creación mediante el Decreto Nacional N° 1166²⁶ de mayo de 2003 del **Comité Argentino de lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales** presidido por la Dirección de Patrimonio del Ministerio de Cultura de la Nación con el fin de atacar el tráfico ilícito que en nuestro país es uno de los principales motivos de la actualización normativa sobre la cuestión.

26 Decreto Nacional N° 1166/03 Presidencia de la Nación, Creación en el ámbito de la Secretaría de Cultura, del Comité Argentino de lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales, recuperado de: http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/argentina/ar_decretopresidencia2003_spaorof.pdf

La mencionada Ley Nacional N° 21.836/78 aprueba la **Convención sobre Protección Del Patrimonio Mundial y Natural**, que crea el **Comité del patrimonio mundial** organismo que en base a la información que suministren los estados parte llevará la **Lista del patrimonio mundial de la UNESCO** que consiste en un legado de monumentos y sitios de gran riqueza cultural y natural que pertenece a toda la humanidad, la lista surge como resultado de la necesidad de la Convención de identificar parte de los bienes inestimables e irremplazables para las naciones cuya pérdida sería invaluable y dañosa para la humanidad entera. Desde aquella Convención se comienza a hablar del concepto del desarrollo sostenible en el sentido de que la conservación del patrimonio incluido en un listado tiene relación con su desarrollo y el de su entorno, en los hechos la inclusión de sitios en el listado ha impactado muchas veces negativamente por que implica el aumento del turismo y el consecuente desarrollo de impactos demográficos, inmobiliarios y demás consecuencias del desarrollo que alteran la dinámica local anterior a la declaratoria. Un conocido caso es el de La Quebrada de Humanuaca en la Provincia de Jujuy declarada Patrimonio de la Humanidad de la UNESCO en el año 2003 en la categoría de Paisaje Cultural y -según la declaratoria- lugar arqueológico de valor universal y excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico y antropológico que además está inserto en el camino del Inca, sistema vial andino llamado originalmente como Qhapaq Ñan que está en la misma lista en la categoría de Itinerario cultural. Con anterioridad a la Declaratoria un grupo de expertos de ICOMOS realizó un listado de probables impactos y efectos indeseados e inesperados que podrían poner en riesgo el mismo bien que se quería proteger, actualmente los especialistas discuten acerca de la medida en que esos impactos han ocurrido y siguen sucediendo y como gestionarlo por que resulta necesario atenuar para lograr aquel esperado “desarrollo sostenible”.

En 1995 se suma al derecho convencional la aprobación en Roma del **Convenio de UNIDROIT**²⁷ (International Institute for the unification of private law) destinado a atacar el tráfico ilícito de bienes culturales ante los daños que produce a los bienes y a sus comunidades nacionales propietarias, nuestro país lo ratifica mediante la Ley 25.257²⁸. En

27 Convenio de UNIDROIT, Roma 1995, recuperado de:

<http://www.unidroit.org/spanish/conventions/1995culturalproperty-convention-sp.pdf>

28 Ley 25.257/2000 Aprueba la Convención del Unidroit sobre Objetos Culturales Robados o Exportados Ilegalmente, adoptada en Roma, recuperada de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/63763/norma.htm>

este convenio se incluye un anexo que -del mismo modo que el art. 1° de la Convención de la UNESCO de 1970- establece categorías de bienes culturales de manera similar también al **Protocolo de San Salvador** aprobado mediante la Ley Nacional N° 24.658/95²⁹ y también más tarde la **Convención de San Salvador** aprobada en nuestro derecho interno mediante la Ley Nacional N° 25.568/02³⁰. El Convenio de UNIDROIT pone el acento en la devolución de los bienes robados, considerando importantes los registros y las colecciones públicas y los conjuntos de bienes inventariados o identificados que pertenezcan a Estados, colectividades regionales o locales e instituciones religiosas, culturales, científicas o pedagógicas reconocidas como de interés público. La obligación de registrar alcanza a los organismos estatales, instituciones religiosas y a los museos privados y públicos lo cual está receptado en nuestro derecho interno mediante la Ley de Patrimonio Arqueológico y Paleontológico 25.743. El convenio de UNIDROIT dispone cuestiones procesales y formales requeridas para la restitución y reclamo de bienes y menciona el “Certificado de exportación” como condición para considerar la existencia de buena fe en la adquisición de un bien, dicho certificado solo puede ser expedido por la respectiva autoridad de aplicación de nuestro orden nacional de acuerdo al decreto reglamentario 1022/04 de la Ley 25.743.

En conclusión este es actualmente el principal grupo de cartas y convenciones que forman parte del derecho internacional público existente en la materia y que constituyen el derecho convencional en que se enmarca nuestra normativa nacional y también la Ley 2184 de la Provincia del Neuquén, inspirada en estos tratados y en la reforma constitucional de 1994 y sancionada previamente a la ley nacional. Este marco de referencia es el tenido en cuenta a la hora de fundamentar junto al derecho interno, la doctrina y la jurisprudencia para tutelar los bienes del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico. Es fundamental estar atentos también a la dinámica del derecho convencional y a la relación con los organismos de aplicación en materia internacional como INTERPOL que necesariamente interactúan con y entre los estados con este

29 Ley 24.658/95 Aprueba el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —Protocolo de San Salvador—.

30 Ley 25.568/2002 Aprueba la Convención sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las naciones Americanas — Convención de San Salvador — adoptado en Washington el 16 de junio de 1976.

derecho convencional como referencia además del derecho interno de los estados nacionales y de las provincias. Aquí están los conceptos principales que son las categorías de análisis de este trabajo como Cultura, patrimonio cultural, derechos culturales, derecho internacional público, tutela del patrimonio cultural, arqueología y paleontología.

Capítulo II.

II.1. Marco teórico y normativo. II.2. Antecedentes normativos. II.2.1. Leyes provinciales antes de la reforma constitucional. II.2.2. Leyes provinciales después de la reforma constitucional. II.3. Comentario de la legislación comparada.

II.1. Marco teórico y normativo

El Marco Teórico es el conocimiento mínimo necesario que se requiere para comprender el problema de investigación. La base teórica de referencia que permite comprender el problema y sus principales aspectos de detalle en toda su extensión, aquí se parte del derecho cultural y de una de sus ramas que es el derecho del patrimonio cultural que tienen origen en las convenciones internacionales, particularmente en los regímenes internacionales de derechos humanos donde se funda el derecho a la identidad cultural, allí residen normas, principios y criterios expresados en el derecho convencional y receptados por los países en su derecho interno.

Como primer antecedente de nuestro derecho interno de las preocupaciones por la preservación de los bienes a principios del Siglo XX está la sanción de la primer ley en la materia que fue la Ley Nacional N° 9.080³¹ de 1913, reglamentada ocho años más tarde por medio del Decreto Reglamentario en diciembre de 1921. La preocupación por aquellos años era evitar que el patrimonio arqueológico nacional fuera exportado y quedase en manos de museos y coleccionistas de otras partes del mundo, al decir de Ricardo Rojas "... tendremos que ir a estudiarlos a los museos de Europa" (Rojas, 1909:461-462), ese fue el espíritu de la sanción de aquella normativa que había surgido como una preocupación por la construcción de la identidad nacional inherente a aquella etapa de consolidación de la organización del Estado Nacional durante el período que Romero denominó "La República Conservadora" (Romero, 1997).

La Nación Argentina aún tendría que transitar por muchas interrupciones al orden constitucional que llevaron a discontinuidades en materia legislativa, ya que también se puede dar cuenta de la reforma constitucional de 1949 en la que se había incorporado legislación relativa al patrimonio pero luego con su derogación dichos avances se

31 Ley Nacional N° 9.080/1913, actualmente derogada, recuperada de:
<http://www.loa.org.ar/legNormaDetalle.aspx?id=2988>

perdieron. También hay que dar cuenta de los cambios progresivos en los paradigmas de la arqueología, la paleontología y la museología desde la sanción de aquella ley y en ese período de discontinuidad institucional y política, hasta el presente caracterizado fuertemente por la influencia de la reforma constitucional y la sanción de la Ley Nacional N° 25.743 en el año 2003.

Los antecedentes de la sanción de la nueva ley nacional en 2003 son muchos y hubo varios intentos de reforma anteriores de la Ley Nacional N° 9.080, la mayoría de los que resultan interesantes a este estudio son aquellos surgidos con posterioridad a la reforma constitucional debido a que los más antiguos estuvieron signados por las discontinuidades de los gobiernos democráticos por la sucesión de golpes de estado y los consecuentes cambios en el ordenamiento jurídico entre 1930 y 1976. De éstos años lo más significativo fue a consecuencia de la Ley Nacional N° 17.711³² de 1968 que reformó el Código Civil ya que en particular los Artículos N° 2.339 y 2.340 producen el significativo cambio de modificar la ley 9.080 y cambiar fundamentalmente la titularidad del dominio público sobre las ruinas y yacimientos arqueológicos, que a partir de la vigencia de la ley 17.711 se encuentran bajo jurisdicción provincial o nacional, de acuerdo al lugar en donde se localicen.

II.2. Antecedentes normativos.

II.2.1. Leyes provinciales antes de la reforma constitucional

A partir de ese momento de la reforma del CC mediante la ley 17.711/68, algunas Provincias dictaron leyes locales de protección arqueológica, como es el caso de Córdoba que en 1973 sanciona la Ley N° 5.543/73³³ denominada “Ley de protección de bienes culturales de la Provincia” también reglamentada una década después en 1983 y orientada a la protección de bienes arqueológicos, paleontológicos, históricos, científicos y artísticos con objetivos más amplios que la posterior ley nacional referida solo a arqueología y paleontología. Otro ejemplo de ese período es la provincia de Misiones en la Ley N° 1280

32 Ley Nacional N° 17.711/68 deroga y modifica artículos del CC y Leyes N° 2393, 11.357, 11359, 14.367 Y 14.394, recuperada de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=103603>

33 Ley N° 5543/73 De protección de bienes culturales de la Provincia de Córdoba, recuperada en: <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/85a69a561f9ea43d03257234006a8594/d0e87e8373a3dabe032572340063070f?OpenDocument>

de 1980 denominada “Declaración de interés provincial de los bienes que interesan al patrimonio cultural”, ley en la que se elabora un listado que incluye desde yacimientos arqueológicos y paleontológicos hasta bienes históricos, arquitectónicos, artísticos, libros, muebles, artesanías e infinidad de objetos y actualmente reemplazada por la LEY VI N° 18 (Antes Decreto-Ley 1.280/80)³⁴ denominada Régimen del Patrimonio Cultural y manteniendo la misma descripción taxativa de una diversidad de bienes que exceden lo Arqueológico y Paleontológico.

II.2.2. Leyes provinciales después de la reforma constitucional

La Provincia del Neuquén sanciona la Ley Provincial N° 2.184 de “Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico”³⁵ en el año 1996 y la reglamenta mediante el Decreto N° 2.711 de 1997, cabe señalar que disponía de una ley anterior que de igual forma que la ley nacional 9.080 de 1913 había sido derogada por desuetudo, es decir por falta de uso. La Provincia de Río Negro hace lo propio el mismo año 1996 sancionando la Ley N° 3.041 “de Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico de la Provincia de Río Negro” aunque como vemos en una nota periodística de 2006, a una década de sancionada la normativa no contaban con personal profesional idóneo para hacer cumplir la ley, dicha nota también hace referencia a los robos de fósiles en la Patagonia norte y las dificultades para el control del tráfico ilegal de dicho patrimonio (Mc Cracken, Antonio, *Diario Río Negro On line*, 2006)³⁶.

Por el contrario otras provincias simplemente adhirieron a la Ley Nacional a partir de su sanción como en el caso de Formosa mediante la Ley Provincial N° 1.455/2004³⁷ siendo en otros casos incluso superadora como la de la Provincia de Entre Ríos que es la

34 LEY VI N° 18 (Antes Decreto-Ley 1280/80) Régimen del Patrimonio Cultural de la Provincia de Misiones, recuperado de: <https://es.scribd.com/document/274538435/Ley-Misiones>

35 Ley Provincial N° 2184/96 de Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico de la Provincia del Neuquén, recuperada de: <http://reddemuseosdenqn.blogspot.com.ar/2010/04/ley-218496-y-decreto-reglamentario.html>

36 Mc Cracken, A. (2006/03/03) El envío de fósiles rionegrinos a Italia y el papel, *Diario Río Negro On Line*, Recuperado de: <http://www1.rionegro.com.ar/arch200603/03/v03f01.php>

37 Ley Provincial N° 1455/2004 de Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico de la Provincia del Formosa, recuperada de: <http://www.legislaturaformosa.gob.ar/?seccion=verley&nro=1455>

Ley Provincial N° 9.686/2006³⁸ y en la que se contempla la necesidad del tratamiento ético de los restos humanos de los pueblos aborígenes conforme al avance de los paradigmas de la arqueología y a lo receptado en la Ley Nacional N° 25.517/2001³⁹ relativa al tratamiento de los restos mortales de grupos de pueblos indígenas en materia de restitución a sus comunidades de origen o al tratamiento en las colecciones y a la necesidad de consulta previa a las comunidades. Esta Ley 25.517 fue reglamentada en 2010 mediante el Decreto N° 701⁴⁰ del PEN y en el texto del Decreto que designa al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) como organismo encargado de coordinar, articular y asistir en el seguimiento y estudio del cumplimiento de las directivas y acciones dispuestas por la Ley Nacional N° 25.517, el decreto modifica o complementa cuatro normas, entre ellas la recién mencionada Ley 25.517, la Ley Nacional de Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico N° 25.743/03 y la Ley Nacional N° 24.071/92⁴¹ que aprueba el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, convenio que establece que los Estados Miembros deben garantizar una amplia participación de las comunidades indígenas en todos los asuntos que los atañen, incluyendo los aspectos culturales y el respeto a sus tradiciones, creencias y costumbres. También modifica la Ley N° 23.302/85⁴² que declaró de interés nacional la atención y apoyo a los aborígenes y a las comunidades indígenas existentes en el país, su defensa y desarrollo para su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la Nación, respetando sus propios valores y modalidades y a la manda constitucional del Art. 75 inc. Esta integración normativa no está en muchas de las provincias y es un desafío a futuro incorporarla para acompañar los cambios que ya están ocurriendo en los repositorios y museos públicos y privados que están en pleno proceso de adaptación de sus muestras y colecciones para cumplir con el marco legal y los paradigmas de las ciencias de la

38 Ley Provincial N° 9686/2006 De los objetivos y los bienes arqueológicos y paleontológicos de la Provincia de Entre Ríos, recuperada de: <http://senadoer.gob.ar/galeria/ley/1242048836.pdf>

39 Ley Nacional N° 25517/2001 Comunidades indígenas, restos mortales, recuperada en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=70944>

40 Decreto PEN N° 701/2010 Comunidades indígenas, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=167618>

41 Ley Nacional N° 24071/92 Pueblos indígenas, aprueba Convenio internacional 169 OIT, recuperada de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=470>

42 Ley Nacional N° 23302/85 Crea Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, recuperada de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=23790>

antropología, la historia y la museología. El ejemplo del modelo de la ley entrerriana es interesante mencionarlo como parte de un tema significativo a considerar que atraviesa a la problemática de la ley marco y las legislaciones provinciales sin estar incorporado expresamente en la normativa nacional.

A partir de la reforma constitucional de 1994 las Constituciones provinciales, han incorporado preceptos tendientes a la preservación e investigación del patrimonio cultural de las Provincias. En el caso de la Provincia del Neuquén los Art. 105 y 106 de la Constitución reformada en 2006 refieren al rol tutelar del Estado Provincial. En el Art. 105 se define la cultura como patrimonio del pueblo y parte esencial de su identidad y el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica por parte del Estado que garantiza el derecho a los bienes culturales. Esta norma establece políticas permanentes para *“...investigación, desarrollo, conservación, restauración, protección y respeto del patrimonio cultural tangible e intangible, de la memoria histórica, de la riqueza artística, lingüística, arqueológica, paleontológica, espeleológica, paisajística y escénica de la Provincia.”*. Por otra parte en el Art. 106 se hace responsable al Estado de *“...la investigación, conservación, enriquecimiento y difusión del patrimonio cultural, independientemente del origen de los bienes que la componen, cualquiera sea su régimen jurídico y titularidad.”*. Resulta interesante observar en esta reforma constitucional provincial la voluntad de la Convención Constituyente de incorporar la responsabilidad del Estado en la tutela jurídica y en la gestión administrativa de las políticas y acciones para hacerla efectiva en acuerdo con las convenciones receptadas en la Constitución Nacional.

Los intentos de actualización normativa desde la recuperación del orden democrático en 1983 habían sido tímidos y la mayoría de las propuestas presentadas en el Congreso de la Nación podemos situarlas temporalmente en los últimos años de la década del '90 del siglo XX. Entre la propuesta inicial de una Ley que tutele al patrimonio arqueológico y paleontológico efectuada por el Senador Juan Ignacio Melgarejo del año 1997 y la del Senador por Neuquén, Jorge Doroteo Solanas, en el mismo año, hasta la efectiva sanción de la Ley Nacional N° 25.743 en 2003 mediaron propuestas de muchos otros legisladores, incluso algunas fueron propuestas de reforma al articulado de la antigua Ley Nacional N° 9.080 en lugar de nuevos proyectos de ley como se puede leer en el trabajo de Carlos J. Lascano (Lascano, C. J., 2015 pp 11-13) que menciona los proyectos

de Melgarejo y de Solanas en 1997 y los de los Senadores Ernesto R. Oudín y Antonio Cafiero, del año 1998, proponiendo la modificación de la Ley 9.080 respecto del dominio de los yacimientos arqueológicos y paleontológicos y también el proyecto del Senador Felipe Ludueña durante 1998 sustituyendo los artículos 1º y 7º de la Ley 9.080. Finalmente la ley sancionada en 2003, sería reglamentada en 2004 pero transcurrirían algunos años más hasta que en el año 2007 se crease mediante la Ley 26306 los registros de los bienes arqueológicos, con el INAPL como autoridad de aplicación y los paleontológicos con el Museo de Ciencias Naturales “Bernardino Rivadavia” como autoridad de aplicación. Es decir que desde la sanción de la ley hasta el comienzo de la elaboración de registros transcurrieron cuatro años. Si consideramos que en algunas provincias ni siquiera se ha comenzado con la tarea de efectuar los registros en las colecciones públicas de museos, el panorama de cumplimiento de los objetivos de la normativa aparece como poco efectivo.

Como respuesta a la necesidad de protección del patrimonio y señal clara en la justificación de la relevancia de este tema en su faz jurídica, muchas provincias desarrollaron sus normativas adaptadas a la reforma de la Constitución Nacional y a los tratados y convenciones internacionales ratificados por nuestro país en la materia años antes de la sanción de la ley nacional, estas normativas se pusieron en práctica con diversas experiencias y resultados, con la consecuencia de que muchas de las propuestas normativas que confluyen en la sanción de la Ley Nacional N° 25.743, provenían de legisladores de estas provincias que ya habían estado trabajando en la temática, habían promulgado sus propias leyes provinciales (Como Neuquén lo había hecho con la sanción de la Ley N° 2.184 en 1996) o estaban en conocimiento de las normativas provinciales de otros estados a los que tomaban como referencia contando con algo de experiencia previa. Desde los primeros intentos de 1997 la ley nacional sufrió varias modificaciones pero dados los plazos legislativos y la falta de avances pasó a archivo, finalmente entre el año 2000 y el 2003 se reingresó el proyecto del Senador Melgarejo aprobándose con modificaciones en el Senado a fines del año 2001 y posteriormente recibió modificaciones en la Cámara de Diputados para regresar a Senadores y resultar aprobado en junio del 2003. Las mayores dificultades estuvieron centradas en el régimen de infracciones y sanciones para lo cual trabajaron conjuntamente las Comisiones de Cultura de ambas cámaras con la participación de organismos nacionales, áreas de cultura provinciales, museos, institutos de investigación, universidades y profesionales. De ese modo se

lograron los consensos necesarios para la sanción de una legislación esperada e imprescindible para la defensa del patrimonio cultural nacional en esas áreas específicas de la cultura como son los bienes arqueológicos y paleontológicos.

En materia de Derecho Constitucional es oportuno recordar el Art. 41 de la Constitución Nacional dedicado a la protección del ambiente -concepto dentro del que están incluidos los bienes patrimoniales culturales como bienes jurídicos protegidos por esta manda constitucional-, y que dice que corresponde a la Nación establecer leyes de presupuestos mínimos. Esos “presupuestos mínimos” están abarcados en la nueva normativa que supuso la sanción de la Ley Nacional N° 25.743 y en su Decreto Reglamentario N° 1.022/2004 que establece expresamente que el Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano y el Museo Argentino de Ciencias Naturales "Bernardino Rivadavia" serán autoridades de aplicación nacional en relación con la preservación y protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico. Al mismo tiempo de establecer la reglamentación de la Ley y la designación de las autoridades de aplicación en el nivel nacional, ordena la creación de los Registros Nacionales de Yacimientos, Colecciones y Restos Paleontológicos, de Yacimientos, Colecciones y Objetos Arqueológicos, y de Infractores y Reincidentes, en las materias mencionadas.

Antes expresamos que el Derecho Internacional incorporado al orden jurídico interno mediante la Reforma Constitucional de 1994 y la ratificación de Tratados y Convenciones -como la Convención de 1970 en el año 1972-, impulsó la sanción de normativas provinciales y la de una ley nacional destinada a ser el marco regulatorio, todo ello en razón de dos objetivos importantes como adaptar el derecho interno al derecho convencional en materia de protección del patrimonio arqueológico y paleontológico y disponer de un marco sancionatorio para combatir efectivamente el tráfico ilícito de bienes ya que la Ley Nacional N° 9.080 no se utilizaba.

El Estado nacional integra a través de la nueva normativa la salvaguarda del patrimonio cultural de la Nación Argentina, a partir de haber participado activamente en los foros mundiales, suscripto los convenios mencionados en el marco de las relaciones internacionales mundiales y en la subregión del continente americano como la **Convención sobre la Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de**

las Naciones Americanas, conocida como **Convención de San Salvador**⁴³, aprobado por la O.E.A. en el sexto período ordinario de sesiones de la Asamblea General Ordinaria realizada en Santiago de Chile en 1976.

La Ley 25.743 establece la competencia del Estado Nacional de manera exclusiva en el ejercicio tutelar del patrimonio designando las autoridades de aplicación para el registro, defensa y custodia de dicho patrimonio, en materia arqueológica el Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano (INAPL) que tiene a su cargo el Registro Nacional de Yacimientos, Colecciones y Objetos Arqueológicos y en materia paleontológica el Museo Argentino de Ciencias Naturales "Bernardino Rivadavia" que tiene a cargo el registro paleontológico, además se crea el Registro Nacional de Infractores y Reincidentes. De acuerdo al Art. 6 de la Ley las provincias tienen facultades exclusivas para establecer un organismo competente que tendrá a su cargo la aplicación de la ley en su ámbito organizando también un registro provincial de yacimientos, colecciones y objetos de modo similar al INAPL y al MACN, organismo con el que debe coordinar creando también en el espacio provincial un registro de infractores y reincidentes. Las autoridades de aplicación provinciales -en el caso de la Provincia del Neuquén es la Subsecretaría de Cultura a través de la Dirección Provincial de Patrimonio Cultural- se ocupa también de ir otorgando los permisos y concesiones para prospección e investigación y comunicando a la Nación las medidas tomadas y actividades autorizadas facilitando la coordinación y el acceso a la información, intercambiando bases de datos para completar y actualizar de manera permanente los registros coordinando a su vez con el orden municipal.

Puede decirse que *“nuestra ley al receptor la mayoría de los principios e instituciones consagrados universalmente se inscribe entre las normas más modernas, más allá de algunas cuestiones perfectibles que seguramente se irán puliendo con la interpretación doctrinaria y judicial...”* (Calabrese, 2012, p.28), sin embargo subsisten interesantes polémicas entre algunos pocos juristas especializados en la cuestión -no es mucha la doctrina referida particularmente a la ley, sus antecedentes, su funcionamiento y los necesarios ajustes que puede requerir a través del tiempo para perfeccionar su

43 Convención de San Salvador, Convención sobre la Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas OEA, aprobada en Chile el 16 de junio de 1976. Recuperada de: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>

aplicación- coleccionistas particulares, museos, legisladores, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y funcionarios de los organismos que resultan autoridades de aplicación y se encuentran con algunas dificultades en cuanto a la gestión que pueden abordarse desde el Derecho Administrativo en cada territorio provincial y en la relación que entre provincias y nación que establece la jerarquía jurídica del ordenamiento interno y la jurisdicción asignada a cada una por las normativas.

Entre provincias y nación existen facultades concurrentes para adoptar políticas y medidas tendientes a alcanzar que la legislación y la organización administrativa resulte coherente en todo el territorio minimizando dificultades de control y ejercicio del poder de policía en las respectivas jurisdicciones. Entre estas facultades concurrentes se encuentra el problema de cómo determinar la relación jurídica entre las personas y los objetos o bienes del patrimonio que la normativa ampara, esto es constatar que la nueva situación desde la sanción de la normativa establece que si bien las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas pueden tener la posesión o tenencia, el dominio pertenece al Estado resultando aquellos en la figura de simples tenedores. Este cambio en el dominio no ha resultado pacífico, la situación anterior a la sanción de la Ley Nacional N° 25.743 en nuestro país estaba caracterizada por el tráfico de bienes sin control (Schálvenzon, D., 1993), incluso con grandes dificultades para defender el patrimonio de las apetencias de coleccionistas que presionaban compitiendo con ventaja con los museos y organismos oficiales que no contaban con presupuestos para adquirir bienes e incorporarlos a sus colecciones ya sea para exhibición o incluso para investigación. Las normas provinciales surgidas a partir de la reforma constitucional y alineadas con las recomendaciones de las convenciones y tratados incorporados al ordenamiento, iban poniendo en orden al menos en algunas provincias el otorgamiento de permisos para prospección e investigación de sitios y yacimientos situación que al menos brindaba el control de las autoridades locales evitando de a poco el saqueo de los sitios.

II.3. Comentario de la legislación comparada.

Considerando el derecho convencional internacional, la influencia de la **Carta de Atenas de 1931** y el derecho convencional posterior, sobre todo de la **Convención para la protección del Patrimonio cultural y natural de la Humanidad de la Unesco de**

1972, derecho que continuó actualizándose de acuerdo a la evolución de los paradigmas de las ciencias y de la misma gestión de los recursos culturales, es importante destacar que en la mayor parte de las legislaciones es notable -sobre todo en la consideración de que los bienes del patrimonio sean considerados de interés público aún en países donde dominan tradiciones del coleccionismo y donde sus museos poseen patrimonio de otros países. El cambio de paradigmas científicos ha logrado que vayan ocurriendo cada vez con mayor frecuencia decisiones de restitución de patrimonio a los países donde éste se encontraba originalmente y que se priorice el interés público por sobre el privado. Mucha de la legislación es abarcativa en cuanto al concepto del patrimonio cultural incluido aunque en algunos casos se da como en el caso de la ley 25.743 -objetivo de análisis de este trabajo- que se trata separadamente lo arqueológico y paleontológico.

Del contexto mundial quizá los modos de gestión cultural más afines a nuestro país sean los modelos de Francia y España en cuyos aspectos organizativos se ha inspirado gran parte de nuestro modo de gestionar la cultura desde organismos públicos a diferencia del modelo anglosajón que privilegia el accionar de organizaciones privadas, empresas y fundaciones. En el caso español la legislación que tutela al patrimonio es quizá la más abarcativa y contiene lo arqueológico junto con bienes muebles e inmuebles, objetos históricos, bibliografía y artefactos, restos y yacimientos arqueológicos e incluso aspectos del patrimonio inmaterial mediante la “Ley del Patrimonio Histórico Español” denominada Ley 16/1985, de 25 de Junio⁴⁴. Además en el caso del Patrimonio Natural lo paleontológico también aparece regulado en otras normativas como la Ley 42/2007 de 13 de diciembre Del Patrimonio Natural y Biodiversidad⁴⁵ y las legislaciones propias de las regiones autónomas que desarrollaron normas específicas (Aragón, Galicia, Canarias, Cataluña, Valencia, País Vasco, Comunidad de Madrid, etc.). (Andrade, A., 2013). “*Los bienes declarados de interés cultural por ministerio de esta ley o por Real Decreto de forma individualizada gozan de singular protección y tutela.(...) Luego también establece que “La declaratoria la puede tramitar cualquier organismo de la Administración del Estado competente.” para salvaguardar los derechos de quien pueda tener un interés legítimo deja prevista la posibilidad de dejar sin efecto la declaratoria previa actuación y*

44 Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Recuperada de:

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1985-12534

45 Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Recuperada de:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-21490>

dictamen de una institución determinada por la ley *“A instancia del titular de un interés legítimo y directo relativo al bien, y previo informe de alguna de las instituciones consultivas que determina la ley, puede dejarse sin efecto la declaratoria.”* En materia registral también como en el caso de la ley argentina la responsabilidad es del propietario de dichos bienes, el Estado Nacional como queda expresado en la ley española que *“El Registro General de Bienes de Interés Cultural depende de la Administración del Estado.”* (Cabeza Monteiro, Simonetti de Groote; 1996). La legislación española establece beneficios para los propietarios como exenciones impositivas varias e incluso financiamiento para el caso de conservación, restauración, prospección, etc. aunque por otra parte los compromete a la responsabilidad del cuidado y su puesta a disposición para revisión o investigación con pocas excepciones debidamente fundamentadas. El régimen sancionatorio dispone penas de multas.

En el caso francés, en cuya historia existe un extenso acervo jurídico respecto de la protección, no exento de interesantes debates y de las vicisitudes políticas, sociales y económicas de la Revolución de 1879, las dos guerras mundiales, la reconstrucción en el período de posguerra con la famosa “Ley Malraux” y hasta del Mayo del '68. Por ello es conveniente partir desde la “Ley sobre monumentos históricos” de 1913 y luego avanzar conociendo sus adiciones y modificaciones posteriores hasta 1986 y el presente, allí las autoridades francesas regulan sobre todo el régimen tutelar de bienes muebles e inmuebles con carácter de monumento histórico incluidos los yacimientos arqueológicos. En el caso de los inmuebles consideran aún los del entorno protegiendo la visibilidad de los monumentos con un criterio de avanzada en materia de preservación de la arquitectura histórica. En Francia los bienes arqueológicos no son necesariamente bienes públicos, el ministro de asuntos culturales puede, a nombre del Estado y sólo para colecciones públicas, "reivindicar" bienes procedentes de excavaciones. Es interesante ver sobre toda esta reflexión la publicación titulada “Protección y gestión del patrimonio arqueológico en Francia” del arqueólogo del Ministerio de Cultura de Francia, Gérald Migeon (Migeon, G. 2010). En el caso de los bienes paleontológicos no está tan claro y es habitual que salgan a remate valiosas piezas en manos de coleccionistas privados como ocurre en los países anglosajones.

En el contexto sudamericano, donde se puede afirmar que nuestra legislación tutelar previa a la sanción de la ley 25.743 no daba resultados, otros países como Bolivia,

Perú, Chile, Ecuador, Costa Rica, Brasil, Colombia, Paraguay y Uruguay estaban más adelantados en adaptar sus normativas al derecho convencional, resultando así -como antes señalé- que nuestro país era un refugio para coleccionistas y traficantes de bienes que en muchos casos pertenecían al resto de los países de la región.

En algunos de los países de América latina el patrimonio arqueológico se ha tutelado junto con el patrimonio histórico y lo paleontológico ha sido tratado por separado, es el caso de Bolivia, Puerto Rico, Costa Rica y Panamá. La mayoría, sin embargo, ha adoptado una legislación más abarcativa que incluye lo arqueológico y lo paleontológico como en nuestro país, así lo tienen legislado en Venezuela, Colombia, Ecuador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Uruguay, Perú, Chile y México.

En cada caso particular se señala la necesidad de declarar a los bienes de interés cultural o nacional y se establecen regímenes sancionatorios con fuertes penalidades, en algunos casos con penas privativas de la libertad además de multas. Además también en todos los casos se ve reflejada la voluntad de los Estados Nacionales de adaptarse al derecho convencional y los tratados multilaterales estableciéndose la obligación de llevar registros e inventarios y controlar los permisos para excavaciones o prospección, incluso del patrimonio subacuático sobre el que se legisló más tardíamente. Aún en los casos en que se recepta la propiedad privada de los bienes, las restricciones al dominio y la prevalencia del interés público es mayoritaria.

Concluyendo con este capítulo consideramos que aquí está reseñada la mayoría de los antecedentes normativos, legislativos y del derecho comparado que hacen a la sanción de las normas y su puesta en funcionamiento, el que ha ocurrido de modo asincrónico, con evidentes diferencias fundamentalmente por falta de consensos previos sobre estas cuestiones a nivel nacional y por causa del plazo transcurrido entre la reforma constitucional, la sanción de las primeras leyes provinciales con sus propias necesidades regionales y la sanción de la ley nacional destinada a fungir como ley marco. El contexto en el cual esa ley se discutía fue objeto de prolongados debates que agotaron los plazos legislativos y llevaron a su archivo sin sanción, hasta varios años más tarde en que se promulga -como dice Berberían- con apuro y agregados de último momento incorporados sin considerar nuevamente su integralidad y aparentemente como en el caso de muchas normativas que salen del ámbito legislativo sin el suficiente análisis previo de su contenido

jurídico y luego son corregidos mediante los decretos reglamentarios o leyes sucesivas que los adaptan a los tiempos o solucionan problemas no detectados al promulgarlas.

Por otra parte han transcurrido los tiempos de la administración cultural nacional y de las administraciones provinciales que aunque disponían de la ley, por motivos de política cultural demoraron en efectuar las asignaciones presupuestarias o asignaron recursos insuficientes a los fines previstos, tuvieron dificultades para la conformación de equipos de trabajo con cuadros profesionales y técnicos suficientes para completar los deberes que las normas asignan a los distintos estamentos estatales como son los relevamientos, inventarios y control de la gran cantidad y diversidad de bienes que compone un patrimonio rico, diverso y complejo. Al mismo tiempo con la dificultad añadida de tener responsabilidad en la publicidad de la ley al dar a conocer a la propia comunidad las normas tutelares incentivando la educación pública en la protección y conservación de lo propio, tarea que siempre es un largo proceso de transformación educativa y social en el cual los museos, centros de investigación e interpretación, las escuelas, los colegios y las universidades mediante sus científicos, técnicos y docentes juegan un rol educativo decisivo ya que no se cuida lo que no se conoce.

Capítulo III.

III.1. Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. III.2. Legislaciones Provinciales. III.3. Propiedad, posesión y tenencia. III.4. La concesión para la investigación y prospección en arqueología y paleontología.

III.1. Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.

La doctrina fue aportando los recursos para pensar y debatir esos problemas y conflictos entre un estado de situación que no podía permanecer sin regulación siendo el país firmante de acuerdos internacionales que además se iban ratificando de acuerdo a la evolución de la tutela del patrimonio en el nivel del derecho internacional.

Justamente Calabrese dedica un capítulo de su trabajo “La protección legal del Patrimonio Cultural Argentino” (Calabrese, 2012, p.31, 48) al derecho comparado, allí relata sintéticamente la situación normativa en 15 países latinoamericanos concluyendo en que se recepta en ellos el “...*principio establecido en la Carta de Atenas de 1931 acerca de la prevalencia del interés público sobre el interés privado en temas arqueológicos y paleontológicos*”.

Además de la vinculación con el Derecho Internacional del cual se nutre el ordenamiento jurídico nacional y provincial -y al que va adecuándose en la puesta en marcha de las acciones previstas en las normativas provinciales-, subsiste la cuestión del régimen sancionatorio previsto, su implementación es -en la experiencia provincial al menos- bastante farragosa debido a que los instrumentos normativos disponibles no parecen ser suficientes además de que se carece de la disposición de cuentas especiales (creadas por la ley pero no reglamentadas en lo administrativo) que permitan el uso de los recursos que podrían percibirse en el gasto que demanda el ejercicio de la tutela a los organismos de control. En el caso de la Provincia del Neuquén los casos observados hasta ahora en su mayoría aún carecen de sentencia y en los que la ha tenido, éstas han resultado absolutorias y aún no fueron publicadas por el Superior Tribunal de Justicia como se pudo ver en una denuncia contra un coleccionista que finalizó con la tarea de registro de sus colecciones por agentes del organismo que funge como autoridad de aplicación en el territorio provincial, de hecho en una reciente consulta telefónica (noviembre de 2017) con la Directora Provincial de Patrimonio Cultural, la Lic. Claudia Della Negra informó que desde la sanción de la normativa hasta ahora nunca se logró cobrar una multa, es decir

que la sanción contravencional que está en el espíritu de la ley provincial no ha llegado a cumplirse en tanto tiempo de vigencia desde 1996. Hay autores que se ocupan de estos temas como Eduardo Berberían que en una de sus obras hace un análisis exegético de la Ley Nacional N° 25.743 (Berberían, E. 2009), María Luz Endere en varias publicaciones (Endere, M.L., 2000, 2007, 2015) también con especialistas en antropología como con Diana Susana Rolandi, (Endere, M. L. y Rolandi, D. S., 2007), Carlos J. Lascano (Lascano, C. J., 2002, 2015), Juan I. Martínez Casas (Martínez Casas, J. I., 2010) y el ya mencionado Antonio Calabrese (Calabrese, A., 2004, 2007, 2012), que entre otras cuestiones sostiene la inconstitucionalidad de un par de artículos sobre el ejercicio del poder de policía en la Ley Nacional N° 25.743.

Entre los antecedentes de la doctrina del derecho comparado es interesante asomarse a las observaciones que algunos doctrinarios del derecho español efectúan acerca del tráfico ilícito de bienes y cómo combatirlo a pesar de la desigualdad de recursos entre los países, es oportuno recordar lo que afirma Luis Anguita Villanueva *“El mayor problema con el que se han encontrado las naciones es el de la salida ilícita de los bienes culturales de un territorio a otro, más cuando las naciones ricas en patrimonio cultural no lo son económicamente, pero sí a la inversa.”* (Anguita Villanueva, L. A. 2004), en aquel trabajo destaca la importancia del Convenio de Unidroit sobre bienes culturales robados o exportados ilegalmente, dicho convenio, celebrado en Roma el 24 de junio de 1995 y entre otras cuestiones más específicas del derecho español menciona la dificultad que supone para el derecho abarcar en las normativas las categorías de las ciencias sociales o conceptos que no definen con precisión lo que es necesario proteger y que están dotados de una gran abstracción -y yo agregaría polisemia, es decir posibilidad de muchos significados- como es el caso de palabras tan abarcativas como Historia, Arte, Patrimonio, Cultura o cuando se expresan en forma combinada -como ocurre en varios tratados y convenciones- como tesoro cultural, patrimonio histórico artístico, monumento artístico, etc. El autor sostiene que el término que unifica mejor dichas categorías y que está *“...dotado de unas notas de elasticidad y amplitud de la que carecen los demás. Es la categoría más genérica de las que se pueden emplear.”* es el término bien cultural que de hecho es el que termina siendo el más utilizado en los trabajos cuando nos referimos a la universalidad de los bienes, de hecho creo que es la categoría que más se utilizará en este texto a pesar de que el autor advierte que su universalidad también nos dice que la categoría es víctima de sus propias virtudes entre otras cosas por que la generalidad de

estos términos internacionalmente aceptados no nos resulta útil para delimitar el contenido de las normas y resulta necesario que dicho contenido sea más concreto, más preciso aún. Lo más importante que poder saber en qué consiste lo que deseamos proteger con la norma. De hecho muchas de las denominaciones que enuncié al principio de este párrafo son utilizadas por ejemplo en la normativa que protege a los monumentos, lugares, sitios y edificios históricos a los que el grado de protección que les brinda la norma específica -que es la Ley Nacional N° 12.665/40 modificada por Ley N° 27.103/15⁴⁶- está regulado por la categoría que se le asigna (p/e Bien Histórico Nacional, Monumento Histórico Nacional, etc.). Es importante señalar que para el derecho la polisemia de algunos términos de las ciencias no resulta funcional a los objetivos de dirimir cuestiones jurídicas y por ello en las normativas se trata de definir con más precisión el alcance de los conceptos.

Una importante cuestión regulada en el ordenamiento es la del otorgamiento de los permisos para investigación sujetos al derecho administrativo de cada provincia, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Nación, cuya tramitación en muchos casos demora el inicio y desarrollo de proyectos de investigación, por mora en los plazos de gestión y promulgación de la norma autorizante, cuya sanción resulta necesaria para gestionar recursos del organismo financiante y organizar la tarea que en muchos casos es trabajo de campo a gran distancia de la residencia de los miembros del equipo de investigación. Sería bueno que las normas establezcan algún plazo límite que permita previsibilidad y la sincronización de los tiempos de distintos investigadores (en muchos casos con equipos que integran profesionales extranjeros) tanto para autorizar el ingreso a las áreas o disponer de los materiales trasladándolos dentro o fuera del país pero ello no ocurre y en muchas ocasiones los tiempos de la administración frustran proyectos que quedan inconclusos muchas veces en su origen o llegan a concretarse con posterioridad a daños causados por las situaciones a que se ven expuestos los hallazgos denunciados como saqueos, robos o simplemente intervenciones de personal sin la idoneidad profesional y técnica mínima para ese tipo de investigación especializada. Estas consideraciones forman parte de una problemática en la que los proyectos no solo ven condicionados por cuestiones climáticas y permiso de propietarios superficiarios, sino también del Estado en su rol de autoridad de aplicación y otorgante de la norma

46 Ley Nacional N° 27.103/15 modifica Ley Nacional N° 12665/40 de Monumentos y Lugares Históricos, recuperada en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/241196/norma.htm>

autorizante de la concesión que en la Provincia del Neuquén es un permiso otorgado mediante decreto del Poder Ejecutivo.

En la autorización del traslado de bienes fuera del territorio provincial o nacional con fines investigativos o museológicos, necesariamente intervienen las autoridades de aplicación de distintas provincias, de la C.A.B.A. y de la Nación en el caso especial de la salida del país y en los territorios bajo su jurisdicción.

Algunas cuestiones que requerían ajustes se han modificado recientemente tratando de dar solución a problemas que se fueron planteando por el funcionamiento de la norma, como es el caso de la Resolución Ministerial N° 3.932/16⁴⁷ de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) de agosto de 2016 reorganizando el procedimiento para la importación y exportación de restos que forman parte del patrimonio arqueológico y paleontológico mediante la declaración aduanera, una ficha de exportación temporaria o permanente de bienes arqueológicos y un certificado de exportación temporaria o definitiva de restos paleontológicos. En la ley Nacional N° 25.743 está regulado en el capítulo “*De la distribución de competencias y de la autoridades de aplicación*” en el art. 6 donde enumera las facultades exclusivas de las provincias y el gobierno de la ciudad Autónoma de Buenos Aires (aunque en el texto de la ley está redactado como “Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires”) entre las que en el inciso h) incluye la de “*Comunicar al organismo competente nacional las autorizaciones otorgadas para el traslado fuera del país de colecciones y objetos arqueológicos o restos paleontológicos, para permitir su conocimiento y adopción de medidas necesarias para aquellos casos en los que deba gestionar su recuperación y retorno al país.*”, éste inciso se basa en que el dominio corresponde a las provincias, la ciudad autónoma de Buenos Aires o la Nación según sea el lugar donde los bienes se encuentran lo que está establecido en el art. 9 de la Ley y en el poder de policía que a cada uno corresponde según la jurisdicción como establece el art. 8. Otras indicaciones respecto del traslado de bienes ya están incluidas en los capítulos referidos a las infracciones (“*De las infracciones y sanciones*”) en el art. 44

47 Resolución Ministerial N° 3932/16 Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) recuperada de: <http://www.sajj.gob.ar/proteccion-patrimonio-arqueologico-paleontologico-ley-25743-nv15190-2016-08-12/123456789-0abc-091-51ti-lpssedadevon?&o=14&f=Total%7CTipo%20de%20Documento%7CFecha%7CTema%5B5%2C1%5D%7COrganismo/AFIP%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%E1tica%5B5%2C1%5D&t=4261>

donde dice que *“Serán pasibles de multa los particulares o instituciones públicas o privadas que trasladen o faciliten el traslado de materiales arqueológicos y paleontológicos, para cualquier finalidad, dentro del territorio nacional, sin la previa autorización del organismo competente local donde estén radicados los materiales.”*

En el siguiente capítulo de la ley nacional, denominado “De los delitos y las penas”, trata el tráfico no autorizado de bienes con la imputación de un tipo penal en el art. 48 para el que *“...transportare, almacenare, comprare, vendiere, industrializare o de cualquier modo pusiere en el comercio piezas, productos o subproductos provenientes de yacimientos arqueológicos y paleontológicos nacionales o internacionales.”* También el art. 49 siguiente se ocupa de la cuestión refiriéndose a la tentativa *“...de exportación e importación del territorio nacional de piezas, productos o subproductos arqueológicos y paleontológicos y colecciones arqueológicas o paleontológicas será pasible de las penas previstas para el delito de contrabando...”* donde queda muy imprecisamente redactado esto de *“..., productos o subproductos arqueológicos y paleontológicos y colecciones arqueológicas o paleontológicas...”* ya que según entiende Berberían y otros especialistas resulta ambiguo y poco definido de qué se trata, puesto que los bienes patrimoniales no deberían ser transformados ni elaborados sino respetados en su integridad de lo que se deduce que de ellos no podrían elaborarse productos y subproductos sin que esa conducta per se no constituyese un delito. En el caso del art. 48 fue preciso que la Cámara Federal fijara parámetros para interpretar la ley como se ve en el fallo “Fernández Chiti, Jorge s/sobreseimiento”⁴⁸ fallo que además es demostrativo de que la redacción del texto de la ley podría mejorarse ya que en la lectura puede verse que la defensa pudo interponer recurso de apelación alegando que su defendido no había realizado excavaciones ni saqueo de tumbas para obtener los bienes arqueológicos que tenía en su poder. Asimismo otra jurisprudencia interesante de aplicación del art. 48 de la ley es el de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, sala II, en la “Causa Lucero, Martín s/procesamiento”⁴⁹ en la que se dispuso el procesamiento sin prisión preventiva con decomiso de los objetos arqueológicos y embargo. Los objetos estaban siendo ofrecidos en un sitio web de comercio electrónico para su venta.

48 CNApel.Crim.y Corr. Federal. Sala II, “M Fernández Chiti, Jorge s/sobreseimiento”, J-JU-M-16059-AR | MJJ16059 | MJJ16059 (2007).

49 CNApel.Crim.y Correc.Federal, Sala II, “Lucero, Martín s/procesamiento”, MJ-JU-M-13876-AR | MJJ13876 | MJJ13876 (2007).

Finalmente el art. 50 ubicado en el capítulo “Del traslado de objetos arqueológicos y paleontológicos” es la norma que regula que dichos objetos “...podrán ser trasladados dentro del territorio nacional, previa autorización del organismo competente local, en calidad de préstamo a los fines de su investigación y/o exposición por el término que determine la autoridad competente. (...)” el mismo artículo dispone como requisito la realización de informes sobre medidas de protección para el resguardo por parte de los interesados solicitantes así como el garantizar el reintegro al lugar de origen en las condiciones en que fueron entregados, en obvia referencia a las condiciones de seguridad que particulares e instituciones que son generalmente museos, centros de interpretación o de investigación, universidades e instituciones similares que deben contar con salas de exposición adecuadas con las medidas de seguridad que provean a garantizar la conservación preventiva de los bienes como iluminación, vitrinas, sistemas de alarma, control de iluminación, humedad y aislamiento de los factores de deterioro, seguros para el transporte y la exhibición entre otras cuestiones de las que la que quizá sea la más importante el contar con el personal idóneo para las tareas que demanda el cuidado y la conservación preventiva. El art. 51 siguiente, dispone medidas similares para el traslado de bienes arqueológicos y paleontológicos fuera del territorio de la Nación que está más precisamente regulado mediante el Decreto N° 1.022/04 y la Resolución 2.272/04 de la Secretaría de Cultura de Presidencia de la Nación (en aquel momento aún no se había creado el Ministerio de Cultura), en la reglamentación asigna al organismo competente nacional y las autoridades jurisdiccionales, la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para garantizar la recuperación y retorno de los bienes desde el exterior incluso autorizando a oponerse a dichos traslados cuando “...a su juicio, las condiciones para la recuperación y retorno no sean satisfactorias, en virtud de las facultades concurrentes establecidas en el art. 7° de la ley N° 25.743.” y la resolución establece “...los requisitos que deberán reunir las solicitudes de exportaciones, temporarias, definitivas y de devolución de bienes arqueológicos.” para lo que establece que dichos requisitos deberán ser controlados por el Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano (INAPL) -a la sazón la autoridad de aplicación en el orden nacional en materia de arqueología-, dicho organismo otorga el Certificado de exportación temporaria o definitiva. Dos importantes doctrinarios sobre esta cuestión cuestionan esta disposición de la Subsecretaría por que exceden el marco de la ley y el decreto reglamentario (Berberían,

E. 2009), (Calabrese, A. 2012) facultando al organismo nacional competente a disponer de bienes que la ley reconoce como del Dominio Público del Estado.

Por último el art. 52 del capítulo “*De la protección especial de los materiales tipo paleontológicos*” establece que los que “... *constituyan materiales tipo, no podrán ser trasladados fuera del territorio nacional con fines de intercambio, canje o donación.*”, materiales tipo son aquellos que han sido útiles a la identificación y descubrimiento de una nueva especie y por lo tanto materiales de una originalidad única y extraordinaria cuyo valor científico es irremplazable, materiales que deben estar accesibles a investigadores y resguardados en instituciones con los requisitos que faciliten su conservación preventiva adecuada debidamente catalogados, como señala Berberían “... *su salvaguarda implica un compromiso de alta responsabilidad frente a la comunidad internacional.*” (Berberían, E. 2009). El siguiente artículo 53 autoriza que puedan ser objeto de venta o canje las reproducciones o calcos artificiales obtenidos de materiales arqueológicos y paleontológicos lo que para Berberían es un artículo superfluo en una ley destinada a la protección del patrimonio ya que esta actividad de las reproducciones o calcos es una actividad comercial ajena al espíritu de la ley aunque las regulaciones de algunas leyes provinciales que influyeron en la redacción de la norma nacional evidentemente cuidaron mucho la exclusividad de la autorización de realización de calcos y reproducciones ya que ello implicó importantes fondos para los museos (sobre todo los paleontológicos) que de ese modo pudieron realizar y financiar la producción de sus propias reproducciones a escala como en los casos de los museos paleontológicos de la Patagonia, especialmente en Neuquén el Museo Municipal “Carmen Funes” de Plaza Huinul, el Museo Municipal “Ernesto Bachmann” de Villa El Chocón, el Museo de Paleontología y Mineralogía “Prof. Juan F. Olsacher” de Zapala y el Museo Municipal “Argentino Urquiza” de Rincón de los Sauces cuyos contenidos a pesar de incluir materiales arqueológicos e históricos en parte de sus muestras, se caracterizan por la originalidad de sus colecciones paleontológicas generalmente de hallazgos de la zona de influencia de dichos museos debido a que la ley Del patrimonio histórico, arqueológico y paleontológico de la Provincia del Neuquén, N° 2.184/96, prevé como destino de los bienes producto de los hallazgos en investigaciones de campo en su Capítulo V “*De los bienes y sitios inscriptos en el Registro Provincial del patrimonio histórico, arqueológico y paleontológico*” en el art. 24 que “...luego de ser evaluados y estudiados serán incorporados a los museos municipales o provinciales más próximos a su lugar de origen,

pasando a integrar el acervo de los mismos...” haciendo hincapié en el final de que sea así “... siempre que cumplan las condiciones necesarias para la preservación y exhibición de dichos bienes.”.

La doctrina cuestiona la superposición en el régimen sancionatorio como ocurre entre artículos que protegen el mismo bien jurídico sin que se establezca una diferencia explícita entre ellos sobre el grado de lesión que se produce y sancionando en parte con infracciones y multas y por otro artículo con un tipo penal. Sobre esta cuestión se regresa más adelante al analizar el régimen sancionatorio comparando los capítulos de la misma ley y la legislación provincial que es anterior y tiene un régimen sancionatorio más orientado a sanciones administrativas que a la aplicación de tipos penales. Las sanciones van desde multas, decomiso de materiales e instrumentos usados en la investigación o explotación, paralización de obras (un punto sensible en una provincia donde muchos de los hallazgos ocurren en el marco de movimientos de suelo, apertura de caminos o trabajos sobre el terreno de la industria hidrocarburífera, minera, obras públicas, desarrollo de redes de transporte de hidrocarburos o energía eléctrica o comunicaciones entre otras y donde cada jornada de trabajo de grandes empresas con cuantiosas inversiones en capital y recursos humanos tiene un valor pecuniario elevado), hasta la comunicación a los tribunales de ética de los colegios profesionales y entidades que respaldan a especialistas que incumplan con las disposiciones de la ley.

III.2. Legislaciones provinciales

Como mencionamos antes hubo legislaciones provinciales que se adelantaron a la sanción de la Ley Nacional 25743, -por diferentes circunstancias- las que surgieron después se referencian y adaptan mejor a dicha ley marco. El caso de provincias que urgidas por la necesidad de preservar un patrimonio rico y diverso por ser las más antiguamente pobladas y con culturas originarias que dejaron enorme cantidad de bienes arqueológicos e históricos que resultaba necesario proteger como el caso de Córdoba, realizaron legislaciones más abarcativas en el sentido de incluir un patrimonio cultural en sentido más amplio que otras cuya necesidad estaba dada por la emergencia del desarrollo en territorios menos poblados de provincias más jóvenes pero con industrias cuyo desarrollo y explotación implicaron enormes desplazamientos, movimientos de suelos y despliegue de recursos humanos en el campo como es el caso de la Patagonia con la

energía hidroeléctrica, la explotación de minería, hidrocarburos, despliegue de redes de energía, oleoductos y gasoductos o desarrollo de explotaciones agropecuarias en tierras que eran vírgenes.

Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, La Pampa sancionaron sus leyes previamente a la ley nacional presionadas por la necesidad de contar con un marco legal acorde a las necesidades planteadas por la demora legislativa nacional para adaptarse a las nuevas condiciones planteadas por la reforma constitucional y la incorporación -a través de ésta- de las condiciones del derecho convencional. Éstas se adaptaron luego -parcialmente- al efectuarse la adhesión a la Ley Nacional sancionada después mediante nuevas leyes, decretos reglamentarios o modificaciones en los que ya estaban vigentes pero no fue así en todas las provincias en una verdadera dispersión de normas de distinto nivel que pueden confundir.

III.3. Propiedad, posesión y tenencia.

La sanción y promulgación de la ley 25.743 en el año 2003 significó un cambio de importancia en cuanto a la definición de a quién pertenecen los bienes del patrimonio cultural y en relación con las figuras legales de propiedad, tenencia y posesión. En la ley anterior, aquella ley 9080 de 1913 -de la que ya explicamos su falta de aplicación- ya estaba declarado el dominio público de bienes patrimoniales en manos del Estado Nacional, situación que se reforzaba con los artículos 2339 y 2340 del Código Civil reformado mediante la Ley 17.711 en 1968, en todo caso la nueva ley vino a reforzar esto, que a partir de la reforma constitucional en 1994 y la necesidad de adecuarse a las convenciones internacionales, ya venía siendo incluido en las legislaciones que surgieron en las provincias, que se ocuparon sancionar sus respectivas leyes aunque sin mucha coordinación entre sí. Es decir que la propiedad nacional y pública sobre los bienes patrimoniales no estaría en cuestión por parte de quienes tienen la posesión actualmente y sería muy raro que alguien interpusiera algún recurso argumentando disponer de la propiedad o dominio de bienes adquiridos antes de 1913 ya que aquí no se podría hacer valer la pretensión dominial por lo dispuesto por el art. 2 de la Ley 25.743 y luego por el Decreto 1022 que la reglamenta en el año 2004 realizando la aclaración del párrafo de la ley que dice “épocas históricas recientes” de las que aclara que “abarcan los últimos cien años contados a partir de la fecha de sucedidos los hechos o los actos de los que se trate”,

plazo que se fijó en coherencia con el derecho convencional, puesto que es lo que se establece en el primer artículo de la respectiva Convención de UNESCO ratificada por la Ley 19.943. De este modo, de acuerdo al art. 16, el derecho de propiedad o dominio no lo podría tener el tenedor actual si no procedió a registrarlo y tampoco el poseedor que lo registró por que -como decía antes- ya desde la vigencia de la Ley 9080 los bienes eran del dominio nacional y público.

Es importante resaltar que la ley autoriza el decomiso de los bienes no registrados en el plazo previsto y que quienes no procedieron al registro serán considerados simples tenedores presumiendo que la procedencia de esos bienes es ilegal, mientras que a quien procedió a efectuar el registro se le asigna la situación de poseedores lo que les garantiza el uso y goce de los bienes públicos del estado o los estados sujetándose a las disposiciones del CC y las ordenanzas generales o locales según se establecía en el art. 2341 del CC, artículo que actualmente concordaría con el art. 237 del CCyC considerando los cambios de paradigma del nuevo Código que mencionaremos más adelante y destacando en su primer párrafo que los bienes del estado son inenajenables, inembargables e imprescriptibles.

El código Civil velezano distinguía entre posesión y tenencia -en los art. 2351 y 2352- con un elemento en común en ambos institutos, el detentar la cosa bajo el poder de una persona siendo lo común a ambos la existencia de un elemento objetivo, aquella cosa que es el *corpus*, resultando el elemento diferenciador de la situación de posesión o tenencia el *animus domini* que distingue entre poseer para ejercer el derecho de propiedad o sin la intención de posesión para sí, es decir, sin el *animus*. En el art. 2351 especificaba que el animus tenía la finalidad de someter la cosa al ejercicio de un derecho de propiedad. El nuevo Código Civil y Comercial en el art. 1908 define a la posesión y tenencia como “*relaciones de poder*” del sujeto hacia la cosa, de algún modo sentando un precedente diferenciador respecto de otros modos en que la norma y la doctrina denominaban esta relación llamándola alternativamente “relaciones posesorias”, “relaciones reales” o “relaciones materiales”. La posesión y la tenencia son las relaciones que forman parte del ejercicio de los derechos reales, siendo la posesión la más importante de ellas por ser el modo en que se ejerce y exterioriza materialmente esa relación de poder hacia la cosa material constituyendo incluso uno de los modos de adquisición legal de la propiedad en cosas muebles y también -con ciertas condiciones- en las inmuebles. En el CCyC está regulada en el art. 1909 que define que hay posesión cuando una persona, por

sí o por otra, ejerce un poder de hecho sobre una cosa, comportándose como titular de un derecho real, lo sea o no. La tenencia está regulada en el siguiente artículo 1910 y justamente su elemento diferencial es que la persona que ejerce, por sí o por medio de otra, un poder de hecho sobre una cosa se comporta como representante de quien sería el poseedor. Según el CCyC la relación de poder explica la relación entre el sujeto y la cosa que puede sustentarse en un derecho personal o real (es decir por una relación de derecho) o por una situación de hecho. Veamos que ocurre en materia de bienes del patrimonio arqueológico y paleontológico en el marco de la ley 25.743 en el que los bienes que menciona la ley pueden considerarse cosas en tanto que son susceptibles de tener un valor, aunque este resulte intangible por tratarse de bienes del patrimonio que están fuera del comercio. Esto ocurre en cada cosa en forma individual -es decir cada objeto en sí mismo- como en su relación con una colección o conjunto o inclusive en relación a un sitio geográfico, una construcción, un yacimiento, una región, una cultura, etc., es decir que se presentan una variedad de situaciones que estarían contempladas en la ley desde que define en el art. 1 como su objeto la preservación, protección y tutela del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico como parte del Patrimonio Cultural de la Nación -que evidentemente es aún más amplio que la gran diversidad de bienes que constituyen lo arqueológico y paleontológico- y delimita su alcance en el art. 2 que taxativamente enumera lo que forma parte del patrimonio arqueológico y paleontológico de modo amplio y abarcativo. En este segundo artículo de la ley se presenta una cuestión que tiene importancia para lo que aquí venimos analizando respecto de posesión y tenencia ya que es preciso para un enfoque legal separar o distinguir aquello que para la arqueología y paleontología forma parte de un conjunto que no puede analizarse por separado como si lo sería desde la perspectiva del derecho que precisa distinguir las diferentes cosas en las categorías que establece la legislación. Al mencionar la ley categorías como “... cosas muebles e inmuebles o vestigios de cualquier naturaleza que se encuentren en la superficie, subsuelo o sumergidos en aguas jurisdiccionales...” para el caso de la arqueología y “... los organismos o parte de organismos o indicios de la actividad vital de organismos que vivieron en el pasado geológico y toda concentración natural de fósiles en un cuerpo de roca o sedimentos expuestos en la superficie o situados en el subsuelo o bajo las aguas jurisdiccionales.” para el caso de la paleontología luego resulta necesario precisar el sentido de lo que la ley expresa en cada situación real que deba resolverse.

Antes de la sanción de la nueva normativa estaban vigentes la antigua ley N° 9.080 de 1913 -que mencionamos en los antecedentes de el marco normativo actual- y las modificaciones que la Ley 17.711 en 1968 había introducido en el Código Civil en el art. 2.340 inc. 9° que incorporaba como bienes del dominio público “... *las ruinas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos de interés científico.*”. Muchas de las legislaciones provinciales que se adelantaron a la sanción de la ley nacional marco -por las razones que antes se explicaron de adaptar el marco legal al derecho convencional y la mora en la sanción de la ley nacional- llevaban también la figura de “yacimientos”, “ruinas” o “sitios” en las cuales muchas veces convivían cosas muebles, inmuebles o inmuebles por accesión lo que supone algunos problemas para efectuar los registros previstos en la ley y complejidades a la hora de tutelar o proteger dichos bienes del patrimonio cultural. Esta figura de “yacimientos” continúa en la nueva codificación, en el nuevo CCyC la norma equivalente que reemplaza el inc. 9° del art. 2.340 del CC es el art. 235 inc. h que incluye entre los bienes pertenecientes al dominio público -excepto lo que se disponga por leyes especiales- a “*las ruinas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos*”. En esta redacción que es similar a la del CC se elimina lo de “*interés científico*” por lo cual se amplía el dominio público del Estado hacia aquellas ruinas o yacimientos arqueológicos y paleontológicos que no posean interés científico conocido o declarado, sentando de este modo una medida preventiva y tutelar de bienes aún no descubiertos, explorados o investigados en algún aspecto.

Es importante considerar los cambios que impone el nuevo Código Civil y Comercial respecto de los bienes en relación con el Código Civil ya que el codificador establece un nuevo paradigma en materia de bienes con una concepción más amplia que trasciende al patrimonialismo dominante en el Código de Vélez, definiendo ya desde el Título preliminar, Capítulo 4 entre los art. 15 al 18 sobre la titularidad de derechos (art. 15), la definición de bienes y cosas (art. 16), los derechos sobre el cuerpo humano (art. 17), los derechos de las comunidades indígenas (art. 18) y ya en el Libro primero, Parte General, Título III, Bienes, Capítulo 1 Bienes con relación a las personas y los derechos de incidencia colectiva, Sección III Bienes con relación a los derechos de incidencia colectiva en el art. 240 se refiere a los Límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes estableciendo que deben ser compatibles con los derechos de incidencia colectiva entre los cuales sitúa a los “valores culturales” y el “paisaje” categorías que se vinculan necesariamente con la noción de Patrimonio cultural. De estas definiciones de

paradigmas y principios jurídicos que presenta el nuevo código, que por su modernidad y por que como dice el Dr. Lorenzetti -quien presidió la Comisión Redactora- en las Palabras preliminares, “...se inserta en un sistema caracterizado por el dictado incesante de leyes especiales, jurisprudencia pretoriana y pluralidad de fuentes.” , dan cuenta los primeros Títulos que sientan los grandes paradigmas del derecho privado y los principios que van estructurando el resto del ordenamiento. Se espera que luego la doctrina y la jurisprudencia vayan dando forma a cada una de las áreas de acción que Lorenzetti define allí como microsistemas. Para el tema del patrimonio arqueológico y paleontológico que nos ocupa resulta de suma importancia destacar que en el concepto “bienes” quedan incluidas las cosas y los derechos como veremos.

No existe en el CCyC una norma equivalente exactamente al art. 2.339 del CC disponiendo que “*las cosas son bienes públicos del Estado general que forma la Nación, o de los Estados particulares de que ella se compone, según la distribución de los poderes hecha por la Constitución Nacional; o son bienes privados del Estado general o de los Estados particulares*”, en su lugar el art. 235 del CCyC enumera los bienes pertenecientes al dominio público, en un sentido más amplio ya que además de aquellos que le corresponden al Estado incluye allí a los bienes colectivos en relación con el ambiente como ríos, estuarios, lagos, cauces y aquellos comunitarios como los pertenecientes a la propiedad comunitaria de los pueblos originarios consagrada en la Constitución Nacional y el 236 los bienes del dominio privado del Estado nacional, provincial o municipal. Siempre con excepción de lo dispuesto en leyes especiales. En esta enumeración de los bienes del dominio privado del Estado aparecen las “*sustancias fósiles y toda otra de interés similar según lo normado por el Código de Minería.*”, bienes que también pueden estar sujetos a incluirse dentro del patrimonio paleontológico y por lo tanto se puede dar la superposición normativa que habrá que saldar en cada acto decisorio con los fundamentos doctrinarios y jurisprudenciales necesarios aunque está claro que aún hay muy poca jurisprudencia respecto de la tutela del patrimonio en relación con las disposiciones del CCyC.

La Ley 25.743 desde su sanción, como decíamos antes, vino a afectar la relación de los bienes considerados del patrimonio arqueológico y paleontológico con sus poseedores. La relación jurídica entre personas (privadas o públicas, físicas o jurídicas) y las cosas (los bienes patrimoniales considerados por la normativa) que son tales desde el

punto de vista jurídico al estar afectados al dominio público carecerían de valoración de mercado por estar fuera del comercio. En este sentido el art. 30 de la Ley demarca un antes y un después ya que establece el dominio público (Nacional, provincial o municipal) para monumentos, objetos y restos “*que se descubran*” a partir de la promulgación de la norma. A partir de ahí los concesionarios solo podrán tener una tenencia temporaria de los bienes, en tanto resulte necesario para investigación científica. Lógicamente se refiere a estudiosos y científicos autorizados como lo establecen los artículos 21, 23, 24, 25, 28, 31, 38, 39, 40, 43, 44, 46 y 48. Estas autorizaciones las otorgan los organismos competentes que son las autoridades de aplicación en cada provincia, en la Nación y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La transmisión de la tenencia entre personas físicas o jurídicas del derecho privado será posible solamente a partir del previo registro de los mismos previsto en la ley en un registro especial y podría transferirse o enajenarse mediante el derecho sucesorio, cediéndolos en forma gratuita o incluso a título oneroso, cuando después de ofrecerlos al estado con “carácter prioritario” -como establece el art. 19 de la ley 25.743- éste no se expidiere en el término de noventa días o lo hiciera manifestando desinterés. Solamente queda la obligación de notificar la situación al registro correspondiente. Sin embargo dichas transmisiones deben ser dentro de los límites donde se encuentran los bienes -sometidos a las jurisdicciones que correspondan de las legislaciones provincial y nacional según corresponda el orden de aplicación- y solamente pueden trasladarse a otros puntos del país previa autorización de la autoridad local de aplicación. Nunca pueden trasladarse al extranjero con excepción de integrar muestras o requerirse para utilizar técnicas de investigación que no estén disponibles en el país también con previa autorización de la autoridad de aplicación nacional respectiva, a saber, el Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano (INAPL) en el caso de los bienes arqueológicos y el Museo Argentino de Ciencias Naturales “Bernardino Rivadavia” (MACN) en el caso de los paleontológicos. En el caso de las personas jurídicas de derecho público los estados provinciales, nacional, los municipios, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los museos públicos, nacionales, provinciales, municipales y de universidades nacionales (públicas) e instituciones científicas podrán adquirir el dominio a título gratuito por donación de particulares de los objetos ya registrados según el art. 18.

III.4. Figura de la Concesión para investigación y prospección.

La Ley Nacional N° 25.743 establece la figura de concesión como el modo para autorizar que un investigador, o un equipo de investigadores accedan a la prospección de los sitios y a la investigación de diferentes materiales ya sea de aquellos rescatados en las campañas de investigación como también en caso de materiales existentes en colecciones de museos, particulares e instituciones públicas. En el texto de la ley esto está entre los artículos 23 al 34, justamente titulado “De las concesiones”, los que están reglados por los artículos 23 al 28 y 31 y 33 del decreto reglamentario (Decreto N° 1.022/2004).

La adopción de esta figura implicó dejar de lado otras alternativas y se eligió para tratar de brindar seguridad y estabilidad a las investigaciones científicas ya que antes se utilizaban actos administrativos que resultaban más precarios como es el caso de los permisos, podían ser revocados y no resultaban tan transparentes como actos de la administración pudiendo ocurrir que se favoreciese o perjudicase a algunos en detrimento de otros. Es importante recordar que la concesión tiene en nuestro ordenamiento tres modos o variantes, la concesión pública, la concesión comercial y la concesión privada. Las dos últimas están reguladas en el CCyC en el Libro Tercero, Derechos Personales; Título III, Contratos de Consumo; Capítulo 18, Concesión, entre los Art. 1502 y 1511.

La concesión de servicios públicos está regulada por el contrario como un contrato en el que necesariamente una de las partes es el Estado (más precisamente una persona jurídica estatal) y por lo tanto pertenece al Derecho Administrativo y es de Derecho Público, revistiendo condiciones diferentes a la concesión comercial ya que mediante esta concesión la administración dota del derecho a prestar un servicio público a una persona jurídica o física de forma oligopólica, en beneficio de la comunidad, recibiendo una tarifa o un canon como contraprestación. En el caso de la concesión de la Ley 25.743 esta contraprestación no existe obviamente ya que no existe un fin de lucro en el concesionario y la finalidad de la actividad es científica y no comercial, sin embargo el establecimiento de un término preciso de duración y la exclusividad son dos caracteres que permiten que encuadremos como concesión al acto jurídico previsto en la Ley y lo diferenciamos del simple permiso de uso anterior que se otorgaba a título precario.

Se buscó dotar de seguridad jurídica a la tarea de los investigadores profesionales y a la vez tener un mejor control de cada proyecto y comprobar la idoneidad de los

profesionales e instituciones participantes. En los textos de las leyes provinciales -como algunas son anteriores a la ley nacional- subsiste la forma de los actos administrativos aunque podría decirse que, como manifiesta Marienhoff, “la existencia de un permiso o de una concesión no depende de la arbitraria denominación que se le dé: depende de la estructura jurídica del acto creador del respectivo derecho...” Es decir que por más que el acto administrativo se autodenomine como permiso, se tratará de una concesión si las formas y la estructura tienen las características jurídicas que ésta posee ya que como dice el autor mencionado “Es la naturaleza y esencia del acto, y no su denominación errónea, lo que debe considerarse para calificarlo jurídicamente”. (Marienhoff, M. 1960:345).

Antes de la sanción de la ley en las provincias que habían actualizado su marco legal tutelando el patrimonio arqueológico y paleontológico -como es el caso de la Provincia del Neuquén- se otorgaban permisos entre los que las características más importantes eran su precariedad jurídica y su revocabilidad a voluntad de la autoridad otorgante. En general, aunque existen diversas situaciones, las condiciones eran fijadas de modo unilateral lo que contrasta de algún modo con la bilateralidad en las relaciones que genera el modo previsto en la ley 25.743 al determinar la concesión con características asimilables a la concesión de servicios públicos. De este modo la relación es contractual lo que brinda seguridades a las partes y facilita la estabilidad necesaria que requieren los proyectos de investigación científica evitando la posible discrecionalidad o desigualdad en el trato ya que la forma y requisitos para acceder a la autorización está incluida en la normativa en el art. 24. Se cumple con la característica de *bilateralidad* dado que existe un interés del investigador que busca cumplir con los objetivos de su investigación científica, este interés del lado del investigador -ya sea de una institución universitaria pública o privada o equipo de investigación de otra organización estatal (por ejemplo del CONICET) o bien investigadores privados que cumplan con los requisitos planteados en el texto de la ley- se complementa con el interés del Estado que consiste en proteger y preservar el patrimonio cultural, incrementándolo, conociéndolo mejor, descubriendo nueva información y poniéndolo en conocimiento de la ciudadanía (mediante divulgación científica, educación escolar, museos y centros de interpretación). Consideremos además que es el Estado el titular del dominio público de los bienes del patrimonio arqueológico y paleontológico en cuestión al que tutela por que éste patrimonio es parte del “interés público”. La administración del Estado en realidad mediante la concesión faculta a los investigadores que son científicos especializados en la materia a reemplazarlo en su

responsabilidad. Aquí habría que señalar que hay casos particulares en que las investigaciones son efectuadas mediante profesionales dependientes del mismo estado de modo permanente o contratado y en tal caso no habría una concesión, aunque esta situación en general es cada vez más acotada por la escasez de recursos humanos calificados para atender el crecimiento de la demanda de denuncias de hallazgos o registro de bienes del patrimonio arqueológico y paleontológico en manos de museos, universidades y coleccionistas a partir de la promoción de la legislación tutelar y su divulgación a nivel territorial, con la lógica consecuencia de que dichos profesionales han sido afectados a las tareas de control de la autoridad de aplicación hacia los investigadores a los que se concede un área o yacimiento, un bien del patrimonio o un conjunto de ellos.

La concesión en esta forma es un acto jurídico administrativo de derecho público que además de la *bilateralidad* mencionada por la que las partes se obligan recíprocamente mediante un acuerdo de voluntades que se logra de modo *consensual* -otra característica de la concesión- expresado en una forma en la que el concesionario debe reunir los requisitos previstos en el marco de la ley provincial y nacional y obtener el acuerdo por parte de la autoridad de aplicación concedente (la administración provincial o nacional según sea el caso de acuerdo a la jurisdicción) mediante una norma legal que en general es una resolución o decreto. También se cumplen otras características de la concesión como el de ser un contrato *nominado y típico* (que está reglamentado en la ley) aunque podría ser atípico también en algunas circunstancias que fueran análogas a los contratos de prestación de servicios públicos como el montaje de una muestra o la limpieza de materiales en un museo o lugar de exhibición cuando éstas tareas requieran de profesionales especializados de acuerdo a las determinaciones de la normativa. Otra característica es la de ser un contrato *conmutativo* por que las prestaciones son ciertas y pueden ser apreciadas inmediatamente. También es *causal* dado que en la norma legal autorizante deben expresarse los fundamentos y causas del otorgamiento de la concesión al concesionario. Es *individual* por que los efectos son entre las partes y no tiene un alcance general hacia otros que no estén específicamente determinados en el alcance de la norma autorizante. También es *principal* ya que en el objeto la referencia será hacia la cuestión principal y no a las accesorias que están previstas en las condiciones que prevé la ley como requisitos que los concesionarios deben tener para acceder a la autorización. Otra característica es ser un contrato de *adhesión* por cuanto el concesionario adhiere a las

cláusulas fijadas por la administración aunque como está previsto en la ley debe presentar un plan de trabajo que el concedente (el Estado) debe aprobar, puede decirse que hay un grado de participación que no es característico en otros contratos de adhesión. Otra característica obvia es que, dado que requiere de una norma legal en la forma de resolución o decreto, es un contrato *formal* que no puede existir sin ese expreso acto de la administración. Es un contrato *gratuito* ya que no existe un fin oneroso y no se otorga mediante algún pago. Tampoco los bienes rescatados de un yacimiento en el marco de una investigación pasan a ser propiedad de los concesionarios investigadores, que en todo caso solo tienen derecho a una tenencia temporaria en el marco de la concesión, sino que son del dominio público del Estado (Nacional, Provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como lo expresa la ley). Es importante aclarar que esta gratuidad no colisiona con la necesidad de financiamiento de los investigadores concesionarios mediante la percepción de sus salarios de los organismos de los que dependen, la obtención de financiamiento para los proyectos mediante subsidios, becas o sponsoros que no contradicen la gratuidad determinada por la ausencia de una contraprestación onerosa entre las partes. Por último una característica importante es la de ser un contrato *intuitae personae*, es decir un contrato que debe ser cumplido por el concesionario sin que pueda éste transferir esa responsabilidad o cederla sin el previo consentimiento de la administración y con motivos fundados. Es un contrato en el que las trayectorias profesionales y académicas de los concesionarios, su idoneidad y antecedentes forman parte sustancial en la decisión de otorgarles la concesión y por eso se estima que -salvo circunstancias de excepción- la tarea prevista en el plan de trabajo será efectuada por la parte concesionaria y no por otra en su lugar.

Finalmente en cuanto a los requisitos que se establecen en los art. 24 y 27 de la ley 25.743 podemos distinguir entre aquellos requisitos de índole personal que están en los tres primeros incisos como la identificación de la o las personas o las instituciones de investigación nacionales o extranjeras que lo soliciten indicando expresamente su carácter científico y que no se poseen fines comerciales, la nómina del personal científico con la idoneidad adecuada a las tareas científicas y el personal de apoyo con su identificación y antecedentes en relación a las tareas específicas de la actividad. Luego los incisos subsiguientes se ocupan de los requisitos de ubicar geográficamente mediante cartas o esquemas topográficos delimitando con precisión el área del o los lugares donde se investigará (inc. d)), la necesidad de expresar las finalidades de la misión, sus alcances

científicos o culturales y los medios o capacidad logística con que se proponen actuar (inc. e)), un plan de trabajo expresando la metodología a emplear y toda otra información que permita la evaluación por parte de las autoridades competentes con anterioridad los propósitos y resultados (inc. f)). Finalmente en los incisos g y h se solicita establecer las fechas, etapas o lapsos de duración de la misión y los requerimientos ulteriores que puedan convenir a la investigación científica posterior al trabajo de campo que allí denomina como “la misión”. En este último requisito se excluye de su cumplimiento a aquellos que presenten planes de trabajo acreditados y aprobados por organismos oficiales científicos o universitarios nacionales o provinciales.

Concluyendo estas reflexiones sobre propiedad, posesión y tenencia, es preciso observar que la sanción y vigencia la Ley en su momento y de la más reciente del Código Civil y Comercial han modificado significativamente condiciones respecto de la propiedad, posesión y tenencia de cosas, bienes y derechos reales consideradas del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico, como veníamos diciendo. Las normas afectan a quienes eran poseedores de bienes del patrimonio arqueológico y paleontológico -personas físicas o jurídicas- ya desde el art. 2 de la Ley 25.743 que define el alcance a cosas muebles e inmuebles o vestigios que puedan proporcionar información sobre grupos socioculturales que habitaron el país. Asimismo también incluye a lo paleontológico refiriéndose a los organismos que vivieron en el pasado geológico, sus partes o indicios (por ejemplo huellas) y hasta toda concentración natural de fósiles en un cuerpo de roca o sedimentos expuestos en superficie, subsuelo o aguas jurisdiccionales. En los art. 5 y 6 subsiguientes se amplía el alcance de la norma a los yacimientos, colecciones, objetos y restos paleontológicos. Tanto las cosas muebles (vestigios, restos, fósiles, organismos, etc.) como inmuebles (yacimientos, sitios con restos arqueológicos y paleontológicos, etc.) quedan afectados por la normativa, en el caso de los bienes muebles los poseedores pasan a ser simples tenedores, hasta su registración que los sitúa en la categoría superior como poseedores (Art. 16 de la ley 25.743) teniendo obligación de realizar el registro dentro del plazo acotado a los noventa días dispuestos en el registro previsto en ese artículo desde la fecha de promulgación de la ley. Es preciso considerar aquí que los registros tardaron mucho tiempo en hacerse efectivos y aún ahora catorce años después de la sanción y promulgación de la normativa existe patrimonio sin registrar en manos de particulares, museos y otras instituciones. Si bien el texto del art. 16 imponía como perentoria la “denuncia” de quienes eran tenedores de los bienes y luego el registro podía

tener otros plazos más extensos, está muy claro que este artículo y el 41 que establece sanciones para quienes omitieran inscribir las colecciones terminan resultando en una redacción contradictoria entre sí puesto que se establecen las sanciones de apercibimiento y decomiso (luego de vencerse el plazo de 30 días de inscribirlos a partir de la notificación, llamativamente la norma para esta notificación no establece un plazo) ante el incumplimiento de la manda de denunciar e inscribir dichos bienes en registros que -por otra parte- demoraron mucho en ser creados en cada provincia y en la Nación incluso aún resta mucho trabajo de divulgación de las formalidades de dicha registración lo que dificulta y hasta impide la posibilidad de cumplimiento de las disposiciones normativas, máxime cuando ocurre como entre estos dos artículos que el segundo deja sin efecto la última parte del primero que dice presumir que vencido el plazo (de los 90 días) la tenencia de materiales arqueológicos o paleontológicos ha sido habida con posterioridad a la promulgación de la ley y por lo tanto se presume de procedencia ilegal y autoriza el decomiso.

La demora y dificultades de la registración de los bienes desde la sanción de la norma hasta el presente ha sido considerable tanto en el nivel nacional como en las provincias por carencias presupuestarias, la falta de recursos humanos capacitados para afrontar la enorme tarea de los registros que requieren de una descripción de los bienes del inventario realizadas por profesionales específicos que no abundan con la experiencia y formación necesaria y hasta la falta de decisión política para implementar administrativamente con premura los registros en los ordenes nacional y provincial. Estas dificultades se agravan por que una innumerable cantidad de bienes están en manos de particulares que todavía ignoran la existencia y los alcances de la norma, en manos de coleccionistas que no cumplieron en tiempo y forma con el registro por motivos de desconocimiento de cómo esta normativa cambiaba la situación de los bienes en su poder o incluso con la intención de ocultarlos para su comercialización o uso particular -situación que no podemos saber de antemano ya que ante la inexistencia de registros anteriores es difícil incluso tener conocimiento de cuántos coleccionistas existen o siquiera suponer la cantidad y tipo de bienes del patrimonio que están en manos de particulares-. Como muestra basta señalar que en diferentes localidades de la región patagónica se utilizan revestimientos en piedra que en muchos casos tienen incorporados fósiles que estarían alcanzados por la normativa, evidentemente a nadie se le ocurriría levantar una vereda o extraer una piedra de un revestimiento para llevarla a un museo

dado que en estos casos se trata de un material abundante que está en las canteras y aparece en muchos lugares en superficie por lo que se presta a que cualquier paseante los recoja y utilice en forma decorativa en su hogar sustrayéndola del dominio público sin que resulte posible un control exhaustivo que impida estas conductas. Similar problema se presenta con los microfósiles que constituyen un abundante material en las canteras y obviamente -aunque en el texto de la ley son bienes incluidos en la tutela- resultan tan abundantes que sería imposible no hacer uso de ellos en la industria de la construcción. En la Provincia del Neuquén las canteras están bajo control de la Dirección Provincial de Minería dependiente de la Subsecretaría de Energía, Minería e Hidrocarburos en ellas se realizan cateos de los materiales que -para el caso de hallazgo de material o registro de microfósiles- están a cargo de paleontólogos del Museo Provincial de Ciencias Naturales “Dr. Prof. Juan A. Olsacher” en la ciudad de Zapala que es el organismo equivalente en la provincia al de la autoridad de aplicación en el orden nacional en paleontología que es el Museo Argentino de Ciencias Naturales “Bernardino Rivadavia” (MACN).

La competencia y aspectos procesales así como el régimen sancionatorio se tratarán en el siguiente capítulo junto con el de Neuquén para poder compararlos y responder a los problemas planteados. Se analizarán considerando la relación entre la normativa nacional y la de la Provincia del Neuquén en la distribución de competencias y jurisdicción. Sin intención de desarrollar un análisis exegético de la ley nacional y la provincial -la dimensión de semejante tarea excedería el objetivo del presente trabajo-, es preciso dejar claro que aunque se deban dejar de lado algunos aspectos para poder centrarnos en los fundamentales la diversidad de aspectos jurídicos que sería necesario analizar y desarrollar en torno a estas legislaciones, es tan amplia como para merecer más atención por parte de la doctrina que resulta algo exigua en la materia.

Capítulo IV

IV.1. La Ley 2.184 de la Provincia del Neuquén. IV.2. Relación Nación y Provincias. IV.3. Competencias y jurisdicciones. Autoridades de aplicación. IV.4. Registros, nacionales y provinciales. IV.5. Facultades concurrentes, aspectos procesales IV.6. Régimen sancionatorio. IV.7. Análisis de datos y dificultades en la protección.

IV.1. La Ley 2.184 de la Provincia del Neuquén.

La Provincia del Neuquén es una de las provincias más jóvenes incorporadas al Estado Nacional como tales, hasta 1957 fue Territorio Nacional (incorporado como Territorio Nacional de la Patagonia desde 1880 y como Territorio Nacional del Neuquén desde 1885) y su provincialización implicó comenzar a construir y organizar el Estado provincial desde la convención constitucional, la elección de autoridades, hasta la creación de todas las instituciones necesarias que fueran reemplazando a las precarias condiciones de la etapa territorialiana en la que se dependía de funcionarios nombrados en la ciudad de Buenos Aires que llegaban al Territorio sin conocer el contexto de la nueva provincia y de la región de la Patagonia norte -por entonces más habitualmente denominada Comahue, término que ha caído un poco en desuso-, las décadas del '60 y el '70 fueron años donde el desarrollo de infraestructura fue intenso e implicó una enorme migración interna y de países limítrofes que implicó que fuera una de las provincias con mayor crecimiento vegetativo del país, situación que continúa con la renovación del ritmo productivo de la explotación de hidrocarburos con nuevas tecnologías como el de la fractura hidráulica, más conocida como fracking para extraer el shale oil o petróleo de esquisto y el gas del mismo tipo de explotación de yacimientos con técnicas de perforación a gran profundidad y horizontales que son discutidas por sus consecuencias en el ambiente. El shale oil y gas así como otros emprendimientos que dotan a la región de un crecimiento económico más acelerado que en otras regiones del país, movilizan a miles de personas a radicarse en esta región en busca de empleo, además de producir mayores riesgos en el deterioro del patrimonio ya que la explotación de grandes zonas como la tan nombrada área de “Vaca Muerta” requieren de la apertura de caminos y picadas, desmonte de los predios donde se instalan los equipos sísmicos de exploración y luego los de perforación, oleoductos y gasoductos y redes de energía que ponen en riesgo sitios potenciales con restos arqueológicos y paleontológicos aunque también es a través de estas industrias y las grandes obras que se efectuaron hallazgos que de otro modo hubieran permanecido bajo

tierra o en superficie cubiertos con vegetación durante mucho tiempo. El desarrollo de la explotación de hidrocarburos y la construcción de enormes represas hidroeléctricas que se vincularon al sistema interconectado nacional proveyendo de energía al resto del país fueron desde principios de los años setenta hasta fines de los noventa de un impulso impresionante que requirió del desarrollo de las vías de comunicación, sistemas de salud, educación, vivienda y seguridad acompañando un desarrollo creciente a un ritmo sostenido que se acrecentaría más tarde con nuevos descubrimientos de yacimientos de hidrocarburos, el desarrollo del turismo y el crecimiento de los pueblos que se convirtieron en ciudades populosas.

Con 94.078 Km² de superficie, la Provincia cuenta actualmente con aproximadamente 640.000 habitantes -según estimación del INDEC para el período 2010-2040, aunque en el sitio oficial de la Provincia menciona la cifra de 565.242⁵⁰ según las cifras del Censo Nacional del año 2010- distribuidos en 77 municipios y comisiones de fomento. Además de la diversidad de procedencia de los habitantes que llegaron en distintas oleadas de migraciones internas y externas, aquí viven más de 38 comunidades mapuches con su propia organización comunitaria, con autoridades electas y personería jurídica en áreas rurales y urbanas, con distintas situaciones respecto de la tenencia de sus tierras. Esta población originaria, preexistente a la Nación como lo reconoce la Constitución Nacional en el Art. 75, inc. 17 tiene derecho a ser considerada en tanto que gran parte del patrimonio histórico arqueológico está vinculado a sus formas de vida en el período precolombino y posteriormente hasta la irrupción de las fuerzas militares en el territorio del que fuera “el país de las manzanas” dominado por los caciques Sayhueque, Purrán e Inacayal.

La provincia cuenta con una gran biodiversidad en su geografía que la hace particular y única desde la meseta y los valles hasta las cumbres de la cordillera de los Andes con los grandes ríos Colorado, Neuquén y Limay, hasta el bosque andino patagónico con zonas semiáridas y otras de intensas precipitaciones como la Selva valdiviana. Hay cuatro parques nacionales (Nahuel Huapi, Arrayanes, Lanín y Laguna Blanca), siete parques provinciales (Auca Mahuida, Batea Mahuida, Copahue, Domuyo, El Mangrullo, Epu Lauquen y El Tromen) y cuatro áreas protegidas provinciales (Boca del Chimehuín, Cañada Molina, Chañy y Cuchillo Curá), dos sitios RAMSAR (Parque

50 Gobierno de la Provincia del Neuquén, sitio oficial, en: <http://w2.neuquen.gov.ar/sobre-neuquen>

Laguna Blanca y El Tromen), un parque cretácico con un bosque petrificado y el Parque Universitario Provincia del Monte es un área natural protegida ubicada en el campus de la Universidad Nacional del Comahue, en la ciudad de Neuquén, capital de la provincia.

Desde 1959 en la Provincia del Neuquén existió legislación referida al Patrimonio Histórico, Arqueológico y Paleontológico, esas leyes fueron la N° 107 entre 1959 a 1973, la N° 791 de 1973 a 1991 y la N° 1.923 desde 1991 a 1996 en que se sanciona finalmente la Ley Provincial N° 2.184 en línea con el derecho convencional vigente que había sido receptado a partir de la reforma constitucional de 1994 y a partir de necesidades concretas referidas a hallazgos arqueológicos (Cúneo, 2003) y paleontológicos significativos sobre todo de los grandes dinosaurios como el *Argentinosaurus Hinculensis* -encontrado en 1989 y descrito por Coria y Bonaparte en 1993- (Bonaparte, Coria, pp 271-282, 1993) y el *Giganotosaurus Carolinii* -hallado en 1993 y descrito por Coria y Salgado en 1994- (Coria, Salgado, 1995).

En la elaboración de la Ley 2184 intervienen profesionales de la arqueología y paleontología además de recursos humanos del área de cultura de la provincia con experiencia en la preservación y rescate del patrimonio y precisos conocimientos de la realidad de la provincia y el país. Movidos por las necesidades que se planteaban concretamente en las experiencias de campo, los hallazgos de sitios con arqueología y paleontología y que a los que la legislación existente no daba adecuada respuesta para poner freno al coleccionismo y el tráfico de bienes, logrando la conservación preventiva en los museos y la investigación necesaria en ambas disciplinas.

La Ley 2184 “Del patrimonio histórico, arqueológico y paleontológico”, sancionada en 1996 y reglamentada en 1997 se constituyó en un elemento esencial para comenzar a poner en orden las prioridades en la gestión de un patrimonio que comenzaba a revelarse mediante las denuncias de hallazgos por parte de particulares o autoridades locales. En materia arqueológica con sitios nuevos que -como está previsto en la ley- surgieron como producto de las denuncias de pobladores, autoridades y empresas que la prospección prevista en la ley obliga como paso previo a la autorización del inicio de obras de infraestructura como represas hidroeléctricas, redes de oleoductos, gasoductos, obras de riego y la explotación de hidrocarburos.

La ley designa como autoridad de aplicación en su Capítulo VI al organismo dependiente del Ministerio de Gobierno y Justicia u organismo que lo reemplace o sucede, siendo delegada dicha responsabilidad al área de Cultura del Estado Provincial que ejerce las funciones previstas en la ley y resuelve mediante normas refrendadas por el ministro del área (Disposiciones, Resoluciones y Decretos del Poder Ejecutivo Provincial). En la normativa se invita a los municipios a adherir, fija obligaciones para empresas y particulares que tienen la responsabilidad de denunciar a la autoridad de aplicación cualquier hallazgo o solicitar la prospección preventiva antes del comienzo de obras en áreas sensibles. En este sentido la ley neuquina es pionera en su sanción en relación a la normativa nacional y de otras provincias que imitan el contenido sobre todo en el orden regional donde Río Negro sanciona su ley en el mismo año 1996, Chubut la sanciona en 1990 pero la reglamenta en 1998, Tierra del Fuego que en 1.997 sanciona la Ley 370/97⁵¹ llamada “Régimen del Patrimonio Cultural y Paleontológico Provincial” y Santa Cruz que sanciona en 1997 la Ley 2.472 llamada “Ley de protección del Patrimonio Cultural” y en 2010 actualiza su legislación con la Ley 3137/10⁵² del Patrimonio arqueológico y paleontológico con la que adhiere a las leyes nacionales N° 25.743/03 y N° 25.517/01 sobre tratamiento de restos mortales de comunidades aborígenes resultando una de las más actualizadas en el sentido que se propone en este trabajo de unificar criterios y armonizar con la ley marco incluyendo además las cuestiones éticas antes mencionada respecto al tratamiento de restos arqueológicos de los pueblos indígenas preexistentes conforme a las respectivas normativas.

En su articulado podemos observar que están previstas situaciones preventivas en relación con la posibilidad de hallazgos en obras, estableciendo responsabilidades a particulares y empresas. Esto está contenido en el capítulo III entre los artículos 13 al 16 de la norma.

51 Ley N° 370/97 Régimen del Patrimonio Cultural y Paleontológico Provincial de la Provincia de Tierra del Fuego, recuperado de: <http://www.legistdf.gov.ar/lp/leyes/Provinciales/LEYP370.pdf>

52 Ley N° 3137/2010 del Patrimonio arqueológico y paleontológico de la Provincia de Santa Cruz, adhiere a las leyes nacionales N° 25.743/03 y 25.517/01, recuperada en: <http://www.sajj.gov.ar/3137-local-santa-cruz-adhesion-ley-nacional-n-25743-proteccion-patrimonio-arqueologico-paleontologico-25517-tratamiento-restos-mortales-comunidades-aborigenes-lpz0003137-2010-06-10/123456789-0abc-defg-731-3000zvorpyel>

Contrariamente a la ley nacional, sancionada más tarde, en el texto de la ley provincial no hay referencia a la figura de la concesión tal como está en la ley nacional, aunque a los efectos actuales se cumplen las condiciones que habíamos señalado antes donde el tipo de permiso que se otorga, mediante un instrumento legal como un decreto y en las condiciones y requisitos que se solicitan, funciona de modo análogo a la concesión prevista en la ley nacional y quizá en una futura actualización se adecúe la denominación en los mismos términos de la ley nacional. Incluso es interesante destacar que en el art. 20 que integra el Capítulo IV referido al control y las sanciones establece que “*Los actuales concesionarios de permisos originados en la legislación que se deroga, deberán manifestar por escrito ante la autoridad de aplicación... su intención de continuar con los permisos acordados...*”. En el Capítulo II titulado “De los permisos de exploración e investigación” entre los art. 9 al 11 establece que será el Poder Ejecutivo Provincial quien concederá los mismos “... para búsquedas y exploraciones de yacimientos o para la determinación de lugares históricos, arqueológicos o paleontológicos de interés científico...” en el art. 9 donde también dice que dicha autorización será a favor de instituciones científicas y educativas especializadas, del país y el exterior con una autorización basada en “... previo dictamen fundado favorable de la autoridad de aplicación establecida en la presente Ley.” Ya nos referimos antes a las características de la figura de la concesión en la ley nacional y que ésta se asimila a la figura de la concesión de servicios públicos donde el concedente es la autoridad de aplicación, en el caso de la Provincia del Neuquén la autoridad de aplicación provincial se establece en el capítulo VI de la ley entre los art. 30 y 33, allí define que será “...el organismo dependiente del Ministerio de Gobierno y Justicia u organismo que lo reemplace o sucede, que determine el Poder Ejecutivo.” Mediante el Decreto N° 2711 de Septiembre de 1997 se reglamenta la ley y en el Artículo 30°: designa como Autoridad de Aplicación a la Dirección General de Cultura de la Provincia del Neuquén, haciendo hincapié en que la tarea está dentro de sus funciones específicas y cuenta con el personal profesional idóneo y experimentado para cumplir los fines previstos en la ley. A través de los años la dependencia fue transformada en Subsecretaría de Estado de Cultura, Subsecretaría de Cultura y Deportes, Dirección Provincial de Cultura y finalmente al tiempo de este trabajo nuevamente como Subsecretaría de Cultura dentro de la cual la dependencia administrativa que obra como autoridad de aplicación es la Dirección Provincial de Patrimonio Cultural, obviamente como con cada cambio de gestión se dicta una nueva Ley de Ministerios y en ocasiones se amplía o reduce el número de éstos o se amplían sus funciones según las necesidades de

organización del Poder Ejecutivo, también ha ocurrido que la dependencia ha pasado a depender del Ministerio de Educación y Cultura o Ministerio de Educación, Cultura y Deportes para nuevamente como al principio depender en la actualidad del Ministerio de Gobierno y Justicia. Con esta síntesis queremos destacar que, sin importar la variación de denominación y funciones a través del tiempo la tarea de ejercer como autoridad de aplicación la desempeñaron los mismos agentes, profesionales y técnicos con las continuidades y discontinuidades típicas de las dependencias de los poderes ejecutivos que en general no tienen las tradiciones de permanencia de los poderes legislativo y judicial donde los cambios no son tan constantes.

En la Ley N° 2.184 de 1996 de la Provincia del Neuquén, el objetivo trasciende a la arqueología y a la paleontología sumando también la historia ya que plantea objetivos más abarcativos desde su art. 1 donde dice: “... *patrimonio histórico, arqueológico y paleontológico no sólo a todo el acervo específico de estas ciencias, sino también al que constituye el material de otras disciplinas, como la antropología, la etnología y toda forma de investigación científica del pasado y presente ...*”, asimismo en el art. 2 incluye de un modo descriptivo más amplio que la ley marco lo que considera parte del patrimonio sumando los museos y las bibliotecas de la provincia o de los municipios. Esto en la Ley Nacional estaba cubierto por la Ley N° 12.665 que en 1940 crea la Comisión Nacional de Muecos y de Monumentos y Lugares Históricos que fuera recientemente modificada mediante la Ley N° 27.103 de 2015 -como se comentó en el capítulo anterior- por el cual pasa a denominarse Comisión Nacional de Monumentos de Lugares y de Bienes Históricos dejando fuera la cuestión de regular los Museos. Parte de tan amplio alcance está determinado por la falta de un marco legal actualizado a las convenciones del derecho internacional y las recomendaciones en la protección de bienes patrimoniales al momento de la sanción de la ley provincial en el año 1996.

IV.2. Relación Nación y Provincias.

Este tema de la relación entre la Nación y las provincias lo desarrollamos considerando el caso especial de la ley de la Provincia del Neuquén en relación con la ley marco ya que es el ejemplo elegido para mostrar el problema normativo objeto del análisis crítico de este trabajo. La Ley nacional 25.743 se establece como ley marco cumpliendo con el art. 41 de la Constitución Nacional donde dentro de la definición de ambiente en el

segundo párrafo incluye a los bienes del patrimonio natural y cultural a los que dice que es necesario preservar, agregando en el tercer párrafo que “*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.*” A pesar de la demora en su sanción y la anticipación de algunas leyes provinciales, su posterior puesta en marcha se concreta lentamente sincronizando entre las autoridades de aplicación creadas y reguladas a nivel nacional, mediante el Decreto reglamentario respectivo, con las correspondientes provinciales, a su vez designadas por el marco legal provincial, en el caso de Neuquén por la Ley 2.184. Esa tarea empieza a mostrar sus frutos apenas en los últimos años en un contexto en que también hay un reordenamiento en otras áreas del derecho en la Provincia como la vigencia del nuevo Código Procesal Penal de la Provincia del Neuquén sancionado en 2011 y puesto en funcionamiento a partir de la Ley 2.784/11⁵³ en vigencia desde el año 2014, estableciendo un verdadero cambio de paradigma con el cambio del sistema inquisitivo al acusatorio, la creación del Ministerio Público Fiscal con fiscalías especializadas, la oralidad del proceso mediante audiencias sin usar expedientes y con la búsqueda de soluciones mediante mecanismos de mediación y conciliación o el Juicio por Jurados para las causas de delitos más graves.

También cambia el escenario a nivel nacional con la implementación del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación (CCCN) que introduce importantes cambios doctrinarios y paradigmáticos que influyen necesariamente en el escenario que se plantea como por ejemplo la noción de “*diálogo de fuentes*” que refiere a la necesidad de procurar interpretar la ley conforme con la Constitución Nacional y los tratados que el país ha suscripto, situación que impone la regla de no declarar la invalidez de una disposición legislativa si ésta puede ser interpretada por lo menos en dos sentidos posibles, siendo uno conforme con la Constitución. Pone de relevancia los tratados referidos a los derechos humanos que cobran importancia fundamental en el nuevo Código efectuando una constitucionalización del derecho privado y estableciendo -como dice el Dr. Lorenzetti en las Palabras preliminares del CCCN- “*...una comunicabilidad de principios entre lo público y lo privado... una conexión entre la Constitución y el derecho privado,...*”. La regulación de los derechos individuales y de incidencia colectiva estableciendo que la ley

53 Ley N° 2.784/12 de Código Procesal Penal de la Provincia del Neuquén, recuperada en:

<http://www.saij.gob.ar/2784-local-neuquen-codigo-procedimiento-penal-correccional-lpq0002784-2011-11-24/123456789-0abc-defg-487-2000qvorpyel>

no ampara que se ejerzan abusivamente los derechos individuales cuando pueda afectarse el ambiente y los derechos de incidencia colectiva en general.

Son todavía pocas las provincias que adecuaron sus legislaciones a la ley marco nacional vigente, en todos los casos son provincias que no tenían con anterioridad un marco legal adaptado al derecho convencional y que al adherir a la ley 25.743 en algunos casos como la Provincia de Entre Ríos, mediante la ley 9.686 del 2006 -antes comentada- mejoran y amplían los alcances de la ley nacional incorporando los avances en materia del tratamiento ético de los restos humanos en materia de exhibición según los cambios de paradigma de la arqueología y antropología y los convenios internacionales que nuestro país ha suscripto. Otras provincias que adecuaron sus legislaciones son Santiago del Estero mediante la Ley 6.739⁵⁴ del 2005, San Luis con la Ley II-0526 de 2006⁵⁵, Tucumán, Ley 7.500⁵⁶ de 2005 y Formosa con la ley 1.455⁵⁷ de 2004.

IV.3. Competencias y jurisdicciones. Autoridades de aplicación.

Son facultades de la Nación la tutela, que es una facultad exclusiva de ella, reservada en el art. 4 de la ley. Recordemos que el art. 1 de la ley nacional 25.743 establecía tres acciones de la República Argentina para proteger su patrimonio arqueológico y paleontológico, en primer término la *preservación*, luego la *protección* y en tercer lugar la *tutela* concepto que “... implica la *protección jurídica o legal en una doble vertiente: en el sentido de independencia frente a otros poderes (soberanía) y que actúa únicamente frente al exterior; y en lo interno, fundado en el legítimo interés*

54 Ley Provincial N° 6.739/2005 De Protección al Patrimonio Arqueológico y Paleontológico, Provincia de Santiago del Estero. Adhiere a la Ley Nacional N° 25.743/03. Recuperada en: <http://www.sajj.gob.ar/6739-local-santiago-estero-ley-proteccion-al-patrimonio-arqueologico-paleontologico-lpg0006739-2005-05-31/123456789-0abc-defg-937-6000gvorpyel>

55 Ley Provincial N° II-0526. De Patrimonio Cultural de la Provincia de San Luis, 2006. Recuperada de: <http://www.diputados.sanluis.gov.ar/diputadosasp/paginas/NormaDetalle.asp?e=1&TipoNormaID=1&DependenciaID=1&NormaNumero=526&NormaAnio=2006&Orden=2&NormaID=165>

56 Ley Provincial N° 7.500/2005 Crea un Sistema de Protección del Patrimonio Cultural de la Provincia de Tucumán, Crea Comisión Provincial, Registro Provincial Del Patrimonio Cultural, Fondo Provincial. Fija Normas de Protección de Bienes y Penalidades. Deroga Ley 4593. Recuperada de: <https://www.legislaturadetucuman.gob.ar/leyesydecretos/imprimirley.php?num=7500>

57 Ley Provincial N° 1.455/2004 Provincia de Formosa . Adhiere a la Ley Nacional N° 25.743. Recuperada de: <https://www.legislaturaformosa.gob.ar/?seccion=verley&nro=1455>

nacional...” (Berberían, 192;73), donde ese interés nacional consiste en justamente las tareas de preservación, investigación y divulgación de los bienes, que el autor dice que hacen a “*sus orígenes americanos*”, evidentemente más focalizado en su especialidad, además de la de jurista, que es la arqueología. De las convenciones internacionales firmados por la Nación y ratificados en muchos casos por leyes específicas, se desprende una serie de medidas tendientes al ejercicio de esa tutela en materia de preservación en primer lugar intentando en ese punto la recuperación de bienes, evitando su importación y exportación e incluso la transferencia de la propiedad que -como decíamos antes ahora solo puede ser tenencia o posesión sin disponer del dominio-. Esta concepción del ejercicio de la tutela sobre esta clase de bienes presenta además una visión que consiste en la necesidad de hacer conocer a la propia comunidad nacional y local el propio patrimonio reforzando sus conocimientos históricos y la identidad y sentido de pertenencia de dichos bienes, situación que se espera contribuya a combatir el tráfico ilícito y la depredación.

El art. 4 de la ley reserva la tutela exclusivamente para la Nación, pudiendo ser concurrentes en la preservación y la protección, que más bien quedan en manos de las provincias cuando se trate de bienes bajo su jurisdicción. Justamente desde el mismo artículo se determina la distribución de competencias y lo que es fundamental para gestionarlas, la designación de las autoridades de aplicación. En esto es importante señalar que se trata de un modo de tutela que trasciende la mera conservación física del bien perteneciente al patrimonio cultural ampliando su alcance a una visión actualizada acorde a los postulados del derecho convencional que reconoce la valoración histórica testimonial y la función educativa, el acrecentamiento de los conocimientos de la comunidad.

Como se mencionó antes, en primer término la Nación posee el ejercicio de la tutela y deberá adoptar las medidas tendientes a su preservación, investigación y fomentar su divulgación, cumpliendo de este modo con los acuerdos en el derecho internacional en las distintas convenciones receptadas. Fomentar la preservación es siempre la tarea inicial en la protección del patrimonio y forma parte de las prioridades de museos, centros de interpretación y diversos reservorios y yacimientos, sin la preservación no resultan posibles las demás tareas por ello los delitos que ponen en peligro el patrimonio enajenándolo del dominio público o dañándolo causan como la consecuencia más dañosa el impedir que dicho bien sea investigado, relacionado con otros bienes, con el contexto en el que fue descubierto y por lo tanto también perjudicando la posibilidad de divulgar

con fines científicos, académicos, docentes o meramente informativos toda la información que dichos bienes permiten deducir mediante la investigación. Al referirnos a la tutela no estamos hablando de la tutela del derecho civil que se refiere a la tutela de niño, niña o adolescente, en este caso es la tutela del patrimonio cultural y tiene alguna similitud o parecido de familia en la idea de que hay una asistencia y representación desde el estado sobre los bienes del patrimonio para su preservación y demás fines que antes mencionamos. Evidentemente las provincias no pueden representarse a sí mismas porque carecen de representación exterior y aquí el estado nacional tutelaría esa incapacidad de representación. Para el caso de la defensa en lo interno el estado nacional ejercería dicha tutela como una facultad supletoria a la falta de acción de las provincias o la ciudad autónoma de Bs. As. sobre bienes que están bajo sus jurisdicciones respectivas. Para aclarar más la cuestión, el dominio de los bienes puede ser nacional, provincial o municipal pero el riesgo de su deterioro, depredación o destrucción daña al patrimonio nacional de todas las provincias y la nación por lo tanto la nación puede arrogarse el derecho de representación y tutelar esos bienes ante la falta de voluntad, responsabilidad o recursos de las provincias o municipios que tienen el dominio. Asimismo una función de la tutela también sería mediar entre las provincia en conflictos referidos al patrimonio por tráfico de bienes, conflicto sobre sitios adyacentes o vinculados y otras situaciones en que éstas no pueden representarse a sí mismas. En algunas situaciones previstas por la ley -aunque la tutela es exclusividad de la nación- es preciso que las provincias intervengan, un ejemplo son las exportaciones que deben ser autorizadas por las autoridades de aplicación nacionales como el INAPL y el MACN pero se requiere la autorización provincial previo al trámite de exportación que siempre será temporal para exposiciones o investigación según lo expresa la ley en los art. 50 y 51. Un caso habitual es la exportación de materiales para realizar las dataciones con métodos de laboratorio que no existen en nuestro país, en algunos casos los materiales son destruidos para poder hacer las prácticas aunque en general cada vez se requieren muestras más pequeñas por lo que no se afectaría en demasía los materiales aunque esto depende de cada una de las ciencias que la ley contempla y sus disciplinas vinculadas. Hay una laguna en la normativa, que no alcanza a ser un vacío jurídico pero es una carencia que puede ser objeto de corrección futura en cuanto a que en muchos casos no existe la necesidad de recuperar muestras muy pequeñas que son sometidas a técnicas de destrucción parcial de los materiales para su análisis quedando residuos inútiles para otra tarea de laboratorio por lo que ya que no habría un necesario regreso de materiales al país por que por sus características

intrínsecas no se requieren. Cabe acotar aquí que el legislador difícilmente puede prever en el texto de la ley la enorme variedad de situaciones desde análisis de microfósiles a análisis de ADN, fragmentos óseos o de fogones y restos orgánicos e inorgánicos, muestras de polen, entre otros, aunque pensamos que vale la pena hacer el esfuerzo de incluir alguna referencia a estas situaciones en la normativa ya que los investigadores podrían quedar incurso en figuras punibles.

IV.4. Registros, nacionales y provinciales.

La cuestión de los registros seguramente da para más observaciones que excederían los objetivos de este trabajo, sobre este tema coincido con las observaciones que oportunamente desarrolla el Dr. Antonio Calabrese (Calabrese, A. 2012) aclarando que el derecho registral tiene mucho para aportar para este caso de los registros del patrimonio cultural (arqueológico y paleontológico) donde, la registración de bienes de distinta índole de bienes del dominio público (muebles e inmuebles o inmuebles por accesión) en algunos casos en manos de particulares, en otros de personas jurídicas públicas o privadas y en distintos grados de importancia, va a otorgar o disminuir derechos de propiedad, posesión o tenencia dirimiendo situaciones irregulares y estableciendo nuevos derechos subjetivos. Los compara con diferentes registros y razona sobre las cuestiones habituales en materia de seguridad, continuidad, recursos humanos especializados, etcétera. Los registros provinciales son registros de primer grado y los registros nacionales de segundo grado, los provinciales generalmente están unificados bajo la misma autoridad de aplicación mientras que en la Nación existe un registro para lo arqueológico en el Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano (INAPL) y otro para lo paleontológico en el Museo Argentino de Ciencias Naturales Bernardino Rivadavia (MACN).

La compatibilización de esfuerzos entre las provincias y la nación va llevando progresivamente a que las leyes ejerzan la función protectora y tutelar del patrimonio, en el caso de la provincia del Neuquén esto se nota en la mejora en la efectivización de los registros de colecciones particulares y de museos con la colaboración de los municipios que han ido adhiriendo al marco legal y disponiendo del personal y los recursos administrativos necesarios. La provincia aportó alguna ayuda y asistencia técnico profesional en el marco de otros programas del área de patrimonio que involucran una

ayuda integral a los museos para mejorar todos los aspectos que hacen a su gestión y a otras cuestiones como el patrimonio construido ya que muchos museos están dentro de edificios que en sí mismos poseen una valoración patrimonial y también requieren inversión y estudios ante cualquier situación que requiera su intervención.

En Neuquén no hubo una elaboración estadística formal y constante desde los orígenes de la sanción y reglamentación de la ley provincial 2.184 en 1996 y 1997 -en que fuera reglamentada- que permita verificar lo que se podía ver en los datos parciales de hace algunos años. Tampoco la relación y trabajo conjunto con los organismos nacionales ha sido constante y eso -como lo señalan autores como Berberían y Calabrese- tiene que ver con que se trata de organismos dependientes del poder ejecutivo sujetos al derecho administrativo de cada jurisdicción, resultando la colaboración entre organismos de los poderes ejecutivos provinciales con el PEN más que nada por acuerdos de buena voluntad. Tanto en el nivel nacional -en que fue evidente un progreso en la materia desde la creación del Ministerio de Cultura de la Nación y la consecuente ampliación de recursos y cercanía a los niveles decisorios-, como en la Provincia del Neuquén que en las últimas gestiones de gobierno ha mantenido el status de Subsecretaría en el organigrama, incluso mejorando en particular la jerarquía del área que se ocupa del Patrimonio Cultural que actualmente es la Dirección Provincial de Patrimonio Cultural.

En un análisis de archivos y expedientes de las actuaciones administrativas en la Dirección Provincial de Patrimonio Cultural de la Subsecretaría de Cultura de la Provincia del Neuquén resultó evidente la efectividad de la actuación en materia preventiva y de ejercicio del poder de policía en aquellos lugares que se pudo ejercer en mejores condiciones. Es notable la reducción de la salida de materiales a través de la frontera nacional por los controles aduaneros y de los aeropuertos donde la policía aeroportuaria cuenta con scanners y puede ejercer activamente el poder de policía procediendo al secuestro de objetos ilícitamente transportados y la apertura de una causa en relación con la infracción a la ley correspondiente. Aunque generalmente no han prosperado en sanciones penales ni multas. Resulta notable también la menor incidencia de robos en museos y la disminución de los secuestros de materiales por parte de los cuerpos policiales, gendarmería, prefectura, policía aeronáutica y agentes de aduana a medida que el control de dichos bienes se ha hecho habitual. Ha sido de importancia que la Subsecretaría de Cultura de la Provincia destinó sus recursos a brindar capacitación a

oficiales y suboficiales de distintas fuerzas de seguridad de modo relativamente regular lo que mejora la formación de los agentes y facilita su proceder recepcionando las denuncias de hallazgos de materiales en el campo y ejerciendo en mejores condiciones los controles en rutas, aeropuertos y fronteras. No observo la misma realidad en otras provincias que he tenido ocasión de recorrer en la región patagónica y -aunque los controles internos en el país son difíciles de implementar en rutas muy transitadas- he podido observar que en las provincias mediterráneas existen pocos controles. Los aeropuertos por la situación ventajosa de contar con sistemas de escaneo de los equipajes y el control de la policía aeroportuaria y de agentes de aduana en casos de vuelos al exterior pueden ejercer controles más exhaustivos que un operativo aleatorio sobre rutas terrestres con excepción de los pasos fronterizos en los que aún no se cuenta con sistemas de escaneo pero se hacen controles visuales de equipajes.

Para concluir este punto es preciso señalar que para lograr objetivos estratégicos del marco legal, como la confección de Registros nacionales y provinciales del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico, la implementación de la ley marco debería haber contado con una fuerte decisión política. Decisión que no es parte de las funciones del poder judicial ni del legislador, sino del ejecutivo, por ello a pesar de los avances logrados se avanzó morosamente y ante la permanente ocurrencia de hallazgos y resultados de investigaciones, la lentitud del registro de colecciones (públicas y privadas, de repositorios, museos y coleccionistas), está aún lejos de cumplir su objetivo y el de aquellos del Art. 5 de la Convención para la protección del Patrimonio Mundial Natural y Cultural de 1972 -que nuestro país ratificó por la anteriormente citada Ley N° 21.836/78- en que los Estados partes se obligan a:

1. Adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva.
2. Integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general.
3. Contar con servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural con personal idóneo.
4. Desarrollar estudios e investigación científica y técnica y perfeccionar los métodos de intervención y proveer entrenamiento a profesionales.
5. Adoptar medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras necesarias.

IV.5. Facultades concurrentes, aspectos procesales.

Hasta aquí queda claro que la competencia en primer lugar es de las provincias, la nación o la ciudad autónoma de Buenos Aires, dependiendo cual sea el territorio en que se denuncia un hallazgo, se encuentre un sitio o yacimiento, se inicia un proyecto de investigación o se procede al registro de colecciones y demás tareas previstas en los marcos legales provincial y nacional según sea el caso. El art. 23 de la ley nacional es claro al respecto y ya lo mencionamos al referirnos a las concesiones aunque en este caso hay que destacar aquello de “... *es necesario obtener previamente una concesión de la autoridad competente correspondiente al ámbito jurisdiccional...*”, que como ya mencionamos se denominará permiso -aunque en la práctica tenga las características de la concesión de servicio público- en las leyes provinciales que aún no fueron adaptadas al texto de la ley nacional.

Para nuestro derecho constitucional la distribución de competencias entre el Estado Federal y los Estados provinciales se divide entre aquellas de son inherentes a las provincias como el derecho a darse un sistema institucional autónomo que está consagrado en los Art. 5 y 122 de la Constitución Nacional, el derecho a la integridad territorial, a celebrar tratados interprovinciales, convenios internacionales “...*en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional.*” Art. 124 CN, entre otros como el derecho a requerir la intervención federal o a estar representadas en el congreso en ambas cámaras. Otras competencias son aquellas reservadas como en el Art. 31 que establece la jerarquía del ordenamiento jurídico con la Constitución Nacional, las leyes de la Nación que se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras las cuales en su conjunto son la ley suprema de la Nación y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella y las del Art. 121 que establece que las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. También hay facultades delegadas expresamente como las del Congreso, el Poder Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Ministerio Público y otras implícitas como las atribuciones del Congreso enumeradas en el Art. 75 desde el inc. 1 al 31, cuando nos referimos a

competencias concurrentes nos referimos a aquellas que corresponden al Gobierno Federal o a las provincias, pero que si son ejercidas por el Gobierno Federal no pueden serlo por las provincias como se establece en el art. 31, otras competencias están prohibidas a las provincias como se expresa en los Art. 126 y 127 de la CN o prohibidas al Gobierno Federal como lo establece el art. 32 o a las provincias y el gobierno federal conjuntamente como aquellas establecidas en los Art. 29 y 36 de la CN.

Son las autoridades de aplicación de las provincias, de la Nación y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los lugares que corresponden a su jurisdicción, quienes tienen la capacidad para otorgar las concesiones pero no es el caso de las municipalidades que -aunque adhieran mediante ordenanzas a la legislación nacional y provincial- dependen de la autoridad de aplicación de la provincia respectiva, que deberá consultar al municipio y darle participación respetando la autonomía municipal, pero reservándose en definitiva la facultad decisoria conforme lo establecen las leyes especiales.

En cada provincia, al ser facultades no delegadas a la Nación, se procede a efectuar las tramitaciones como lo establezcan las normativas propias, en el caso de la Provincia del Neuquén aquellas formas previstas en la Ley 2184 y su decreto reglamentario. Normalmente una vez planteada la solicitud deberá transcurrir un plazo de acuerdo con la respectiva ley de procedimiento administrativo en el cual la autoridad de aplicación deberá expedirse y preparar la norma legal respectiva que en la Provincia del Neuquén es un Decreto del Poder Ejecutivo. En caso de denegatoria o de denegación ficta por el transcurso de los plazos establecidos en la ley de procedimiento administrativo los solicitantes podrán recurrir de acuerdo a las condiciones previstas en dicha ley. En el caso de la Ley 25.743 dicha situación está prevista en el art. 33 del decreto reglamentario, en la Ley provincial no está explicitado expresamente, ambas leyes brindan la autorización previo dictamen fundado favorable y con exclusividad a un equipo o un concesionario por vea para el mismo lugar y salvo que éstos admitan (y se solicite y acuerde con la autoridad de aplicación) no se permitiría que otra investigación se lleve a cabo simultáneamente. Esta situación de la exclusividad ha sido cuestionada sobre todo por los paleontólogos fundando ese reclamo en que en general en una misma superficie o área de trabajo se mezclan materiales que pueden ser objeto de diferentes especialidades, el art. 28 de la ley nacional -que es el que específicamente introduce la cuestión de la exclusividad tema que no está en la ley de Neuquén- deja abierta la posibilidad del trabajo interdisciplinario en su

último párrafo de dos maneras, si hay consentimiento del concesionario o si lo dispone excepcionalmente la autoridad de aplicación.

Tanto la ley nacional como la provincial establecen que la respectiva autoridad de aplicación podrá ejercer control o inspecciones y recibirán informes periódicos y un informe o inventario final al terminar el trabajo de campo sirviendo el mismo para ingresar dichos bienes en el registro respectivo (art. 10 inc. d, e y f de la Ley 2.184 de Neuquén y artículos 30, 31, 32 de la Ley nacional 25.743). Sin perjuicio de ello la jurisprudencia aporta algunas cuestiones interesantes como el caso “Rauhut, Oliver Walter Misha c/ Chubut, Provincia del s/ nulidad de Decreto N° 297/2003⁵⁸” en que un investigador extranjero demanda contra la Provincia del Chubut para obtener la declaración de nulidad del Decreto Provincial N° 297/03 mediante el que se le determino aplicar una multa por la presunta comisión de infracciones a la Ley Provincial N° 3.559/90, actual Ley XI⁵⁹ “Régimen de las ruinas y yacimientos arqueológicos, antropológicos y paleontológicos”, en el caso el Juez Federal se declaró incompetente considerando que por tratarse de la demanda de un extranjero a la Provincia del Chubut la causa debía tramitar ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, finalmente la Corte declaró su incompetencia por entender que la cuestión era de derecho público local.

Otras cuestiones procesales tienen que ver con la denuncia de hallazgos, la autorización de los propietarios de los predios, en la Provincia del Neuquén el Capítulo III de la Ley 2.184 regula las distintas situaciones entre los art. 13 y 16 estableciendo la obligación de denunciar dentro de las 24 horas de producido el hallazgo a dueños de predios o toda persona que los encontrara incluso casualmente ante la autoridad policial más cercana, el municipio y organismo comunal respectivo o ante la autoridad de aplicación. El articulado establece que las cosas halladas no podrán removerse ni trasladarse sin el permiso de la autoridad de aplicación aunque es una parte del articulado difícil de cumplir sin una extensa y habitual campaña de comunicación hacia la población de la importancia de no retirar objetos del contexto del hallazgo para no perjudicar la tarea de los investigadores.

58 CSJN, “Rauhut, Oliver Walter Misha c/ Chubut, Provincia del s/ nulidad de Decreto N° 297/2003”, MJ-JU-M-44779-AR | MJJ44779 | MJJ44779 (2005).

59 Ley XI N°11 (antes Ley 3.559), Régimen de las ruinas y yacimientos arqueológicos, antropológicos y paleontológicos de la Provincia del Chubut, en: <http://www.legischubut2.gov.ar/digesto/lx1/XI-11.html>

Como se explicaba antes en la Provincia del Neuquén es habitual la remoción de grandes superficies de suelos por la apertura de caminos, establecimiento de bases, trazado de oleoductos y gasoductos, de líneas de alta tensión o caminos para la exploración de la industria minera -sobre todo de hidrocarburos-, de allí que con buen criterio el art. 14 de la ley provincial establece que los hallazgos en el marco de las tareas de las empresas, personas, físicas, jurídicas o uniones transitorias de empresas incluso de organismos oficiales que realicen obras susceptibles de causar grandes transformaciones en el terreno deberán hacer la denuncia ante cualquier hallazgo suspendiendo sus tareas hasta que la autoridad de aplicación haya asumido la intervención directa, a su vez establece la obligación para la autoridad de constituirse en el lugar y disponer las medidas correspondientes dentro de un plazo de cinco días de tomar conocimiento de la denuncia. Asimismo el art. 16 siguiente establece que los responsables de esos grandes emprendimientos deberán prever los fondos necesarios para proceder a la prospección previa a la iniciación de obras para detectar restos, yacimientos y objetos que si se verifica su existencia deberán facilitar y financiar su rescate mediante especialistas designados por el Gobierno de la Provincia previa consulta a la autoridad de aplicación. Por último el art. 16 se refiere al tema de la explotación comercial de yacimientos de material fósil con fines industriales como la bentonita, diatomita, campos de ostreas, calizas y arcillas y otras para lo que se establece que se tomarán muestras testigo de por lo menos un metro cúbico que serán depositadas en museos o instituciones científicas provinciales, ya habíamos señalado el problema de los microfósiles y éste artículo en particular resulta impracticable por que si se cumpliera con la previsión de guardar un metro cúbico por cada hallazgo no habría superficie suficiente en los museos, en general los cateos que realiza la autoridad en materia de minería que trabaja de manera conjunta con la autoridad de aplicación proceden a resguardar algunas muestras solamente cuando la excepcionalidad o características diferenciales de los materiales hallados, se distingue respecto de otros ya resguardados previamente.

IV.6. Régimen sancionatorio.

El establecimiento de un régimen sancionatorio en estas legislaciones tiene un objetivo preventivo como elemento de disuasión aunque -como veremos- el instrumento no quedó prolijamente afinado para fungir en esa tarea de manera eficiente. El régimen

sancionatorio en la ley neuquina está entre los artículos 22 y 23 sancionándose la omisión de efectuar las denuncias que ordena la ley, la realización de trabajos sin autorización, así como la remoción o traslado de objetos sin consentimiento de la autoridad o la prosecución de labores sin autorización, entre otras omisiones o acciones que contradigan las disposiciones de la ley y establece que sin perjuicio de acciones civiles o penales que el Estado Provincial deberá incoar si hubiere lugar, serán pasibles de las sanciones que allí enumera: Multas pecuniarias, decomiso de los objetos hallados, decomiso de los instrumentos usados en los trabajos de investigación o explotación, paralización inmediata de obras y comunicado a los comité de ética o asociaciones profesionales correspondientes a especialistas que hayan obtenido el permiso pero hayan incumplido o violado las disposiciones de la ley. El art. 22 del decreto reglamentario establece el monto de las multas que desde 1997 hasta la actualidad nunca se lograron implementar.

Entre la ley neuquina y la nacional varía el modo de fijar el valor de las multas por las infracciones, más allá de la observación realizada acerca de las dificultades para imponerlas, cobrarlas y asignar su monto a la protección del patrimonio cultural, la ley nacional fija el valor sobre un porcentaje del valor de los bienes o el bien que haya motivado la conducta sancionada, ello supone la dificultad de asignar un valor pecuniario a bienes intangibles que pueden tener un valor de mercado entre traficantes pero no sería fácil atribuirles en el marco de una causa dificultando su tasación. Por el contrario la ley neuquina fija, en el Decreto N° 2711/97 que la reglamenta, en su art. 22 “*Las multas pecuniarias determinadas por la Autoridad de Aplicación ítem a) del presente Artículo, serán de un mínimo de 50 (cincuenta) JUS, hasta un máximo de 1.000 (un mil) JUS.*”, entendemos que fijar en jus el monto permite un baremo fiable en materia de sanciones que se reajusta con regularidad facilitando su aplicación. El régimen sancionatorio de Neuquén mantiene las intenciones que -según Berberían (Berberían, E. E., 2009)- perseguía el legislador al comenzar los debates de las propuestas de los Senadores Melgarejo y Solanas en los albores de la redacción de lo que finalmente fue la ley Nacional N° 25.743 que aquí analizamos.

En la ley nacional el régimen sancionatorio se encuentra entre los artículos 38 al 45 con el título “*De las infracciones y las penas*” y entre los art. 46 a 49 bajo el título “*De los delitos y las penas*”, la ley divide aquí dos aspectos, en el primer título lo que abarca el régimen sancionatorio administrativo y en el segundo el que corresponde al régimen penal

se establecen tipificaciones como delitos, de algunas conductas ilícitas a diferencia de la ley neuquina que deja en manos del Estado iniciar las acciones civiles y penales estableciendo solamente el régimen sancionatorio administrativo. Hay muchos aspectos para revisar en cuanto al régimen sancionatorio de la ley nacional, quizá la parte más importante a los fines preventivos y tutelares de la norma quedó con una redacción mejorable y serias observaciones críticas por parte de penalistas que como Carrizo dicen cosas como “... a los destinos legislativos observados en la ley 25.743, y más precisamente, respecto al aglutinamiento de comportamientos ilícitos, que por un lado se sancionan como infracciones, y por otro, se tipifican como delitos; como así también lo difuso de la jurisdicción interviniente en materia de delitos.” (Carrizo, R. 2003). Al parecer la demora legislativa que hizo que el proyecto deba transcurrir muchos años antes de ser sancionado y promulgado torció la voluntad de los consensos iniciales donde la idea era “... que las infracciones debían quedar reguladas como ilícitos administrativos y con sanciones preferentemente de multas y decomiso de los materiales reunidos.” (Berberían, E. 2009) con el fin de mantenerse dentro del campo de lo contravencional y sancionar a los infractores sancionando a los infractores en su patrimonio económico mediante multas importantes y decomiso de los materiales, esta voluntad quedó expresamente en el capítulo denominado “De las infracciones y sanciones”, luego -ya en el año 2003- se incorporó el capítulo siguiente “De los delitos y sus penas” donde algunas conductas ilícitas se tipifican como delitos produciendo -al decir de Berberían- “... una modificación sustancial a la concepción original de toda la estructura normativa” (Berberían, E. 2009). En el análisis específico de estos dos capítulos surgen muchas cuestiones que ameritarían una revisión de la norma, cuestión también observada por Calabrese que también señala al respecto que “... no obstante la trascendencia de la cuestión, es el aspecto peor tratado por la ley nacional.” y señala respecto de las infracciones y sanciones (en los art. 38 a 45) sosteniendo que “...son completamente inconstitucionales. A nuestro criterio deben tenerse por no escritos pues son totalmente inaplicables.” (Calabrese, A. 2012)

Resulta evidente la necesidad de revisar en la ley nacional en los capítulos referidos a infracciones y delitos los que debieran fusionarse en uno que no resulte contradictorio o revisar que la misma acción no sea sancionada de dos maneras diferentes haciendo que las normas se neutralicen entre sí dejando impunes conductas sancionables o punibles o facilitando las acciones recursivas de infractores y delincuentes. El ejemplo de

los art. 39 y 46 de la ley nacional en que el bien jurídico protegido es el mismo y no se establece una diferencia explícita en cuanto al grado de lesión para distinguir entre ambos claramente el límite entre infracción y delito y justificar por qué se atribuye distinta sanción ante el mismo hecho, la misma conducta. No se trata de dos tipos penales diferentes lo que -si se tratara solamente de sanciones del derecho penal- podría constituir la figura de concurso ideal donde existe un doble encuadramiento de un mismo hecho que cae dentro de dos figuras típicas que lo sancionan, aquí no existe tal cosa, por una parte el art. 39 trata claramente de una infracción que se pretende sancionar con multa y decomiso dejando en el último párrafo aclarado que si por el grado de deterioro hubiera una pérdida irreparable, el organismo competente deberá denunciar a la justicia a los infractores para que ésta determine si están incurso en el delito de daño de los art. 183 y 184 inc. 5 del Código Penal, lo que resulta incongruente con la creación de un tipo penal para la misma conducta en el art. 46 de la ley 25743 y otro para el caso de deterioro aplicando los artículos recién mencionados del Código Penal en el siguiente art. 47 de la ley 25.743. Hay allí una serie de inexactitudes, sanciones que no terminan de ser aplicables porque esta confusa redacción de la ley deja abierta la vía recursiva de la nulidad en manos de los transgresores. Resulta evidente que para hacer más viable un régimen sancionatorio adecuado y funcional es preciso revisar los capítulos referidos a las infracciones y sanciones entre los art. 38 y 45 y compatibilizarlos o unificarlos con el capítulo De los delitos y las penas entre los art. 46 a 49.

IV.7. Análisis de datos y dificultades en la protección.

Concluyendo con la comparación entre la ley 25.743/2003 y la ley neuquina 2.184/96 es preciso decir que, más allá de que la norma neuquina haya formado parte de los borradores que el legislador utilizó para la elaboración de la norma nacional, no se puede afirmar que los problemas observados en casi una década de diferencia entre ambas hayan sido solucionados en la normativa nacional, hay cuestiones que aparecen mejor resueltas en la ley neuquina que en la nacional, aunque es obvio que la ley provincial requiere una actualización y nueva delimitación de sus alcances tanto para armonizar mejor con la ley marco y actualizarse respecto de la modernización del resto de marco jurídico provincial y nacional como lo hizo la Provincia de Santa Cruz en la reforma de su norma provincial correspondiente.

Entre los resultados de analizar información administrativa proporcionada por la Dirección Provincial de Patrimonio Cultural, dependiente de la Subsecretaría de Cultura de la Provincia del Neuquén, autoridad de aplicación en el ámbito provincial, es interesante analizar que los primeros datos son de información proporcionada por la Policía Aeronáutica en el año 2003 en el que se notifican ocho secuestros de materiales fósiles en su totalidad. -nótese que se trata de una acción de control que comienza en el principal de los aeropuertos de la provincia varios años después de la sanción de la ley provincial, ya con la ley nacional marco 25743 sancionada y promulgada en el 2003 que sería reglamentada en 2004- luego se accede a una serie de informes organizados de distinto modo que comparan las actas del año 2003, 2004 y 2005 estableciendo comparación de la cantidad de actas labradas, la cantidad de materiales secuestrados discriminando su origen arqueológico, paleontológico o geológico, el origen de los infractores, la estacionalidad de las infracciones y las principales justificaciones esgrimidas por los causantes acerca de si fueron halladas por ellos, las recibieron como obsequio o las adquirieron.

Del análisis del listado “Listado único de infractores del año 2015” se puede ver un total de 76 actas labradas en el Aeropuerto Internacional “Juan Domingo Perón” de la ciudad de Neuquén durante todo ese año por la Unidad Operacional Neuquén de la Policía aeroportuaria. Se trata en la mayoría de los casos de geólogos, ingenieros, técnicos, profesionales ligados a la exploración y explotación de hidrocarburos y minería y en muchos menos casos de turistas que adquirieron dichos bienes en localidades donde solía haber venta de fósiles mezclados con materiales geológicos y artesanías en lugares de tránsito del turismo. Esto demuestra la afirmación de que muchos de estos profesionales infractores desconocen la legislación vigente ya sea por provenir de otros países o sencillamente porque no existió la suficiente divulgación de la ley y sus alcances. En otras planillas en que la autoridad de aplicación desglosa y analiza estos datos llega a la conclusión de la necesidad de focalizar los esfuerzos en comunicar la legislación a las empresas que tienen trabajo de campo y a los profesionales intervinientes. Los últimos datos de que se disponía son del año 2007 donde hubo que analizar actas mensuales discontinuas ya que no había de todos los meses lo que a priori revela una disminución de infracciones en dicho punto (El Aeropuerto Internacional de Neuquén) aunque se mantiene la mayoría de fósiles hallados por geólogos e ingenieros en superficie y en mucho menor grado bienes adquiridos a feriantes en centros turísticos por viajeros de

otras profesiones no ligadas a la minería y los hidrocarburos. Así en 2007 la policía aeroportuaria informó un total de 17 infracciones con un total de 202 piezas secuestradas, en su totalidad fósiles objeto de estudio de la paleontología y en su mayoría amonites, trigonias, bivalvos y madera fosilizada.

Lamentablemente la tarea de llevar una estadística y elevar informes a la autoridad de aplicación no fue seguido por otros organismos que ejercitan el poder de policía como la policía provincial o la gendarmería y los agentes de aduana en las áreas de frontera con Chile donde es de presumir que también existió tráfico pero al no existir un sistema de scanner de equipajes y personas como en los aeropuertos es mucho más difícil detectar infracciones que de todas maneras no aparecen en estadísticas unificadas tampoco en manos de la autoridad de aplicación. Aquí cabe volver sobre la reflexión del Dr. Calabrese (Calabrese, A. 2012) respecto de la forma de los registros y sus funciones, entre las cuales la publicidad es una función de importancia, en algunos casos -como los registros de la propiedad automotor o inmueble- para mostrar quien tiene la propiedad o posesión de los bienes pero también permitiría la elaboración de series estadísticas regulares que facilitarían el diseño de políticas preventivas, publicidad y acciones de educación y capacitación hacia los sectores de especial incidencia en materia de tráfico ilegal.

Hay que considerar que para la ley los registros provinciales son primarios para los bienes que están en su jurisdicción, mientras que en el art. 5 del decreto reglamentario de la ley nacional 25743 establece que los Registros Nacionales, además de funcionar como de primer grado con respecto a los objetos, colecciones y yacimientos correspondientes a sus respectivas áreas, funcionarán como de segundo grado con respecto a los objetos, colecciones y yacimientos de las demás jurisdicciones que enviarán la información pertinente, para permitir su concentración. Funcionan en el ámbito del INAPL, el Registro Nacional de yacimientos, colecciones y objetos arqueológicos, para los bienes patrimoniales de origen arqueológico y para aquellos que estudia la paleontología el MACN con el Registro Nacional de yacimientos, colecciones y restos paleontológicos. Por el tipo de registro que se plantea en la legislación, está claro que su función es principalmente informativa, de hecho el Decreto N° 1022/2004 reglamentario de la Ley Nacional 25.743 dice en un párrafo del art. 5 que "... la inscripción registral no importará la autenticidad, ni sus informes la certificación de la misma sobre los bienes o colecciones inscriptas." Esto resulta del hecho de que los registros primarios y secundarios están en la

mayor parte de los casos a considerable distancia de los bienes que están bajo la tenencia o posesión de personas físicas o jurídicas y no puede garantizar que el estado actual sea exactamente el mismo que consta en el registro. La creación del Registro Nacional de yacimientos, colecciones y restos paleontológicos data de la Disposición N°18/2003 del MACN y luego siguen otras posteriores hasta el año 2006 con la designación del consejo asesor y las instituciones participantes entre otras cuestiones organizativas. En el ámbito de la arqueología fue creado el Registro Nacional de Yacimientos, Colecciones y Objetos Arqueológicos (ReNYCOA) y el de Infractores y Reincidentes, por Resolución N° 1134/2003 de la Secretaría de Cultura de Presidencia de la Nación. En ambos casos se trata de registros que están en el marco contenedor de dos instituciones públicas con trayectoria y recursos aunque la puesta en marcha no fue tan rápida como sugieren las fechas de las normativas sino más tardía por cuando en mucho dependen de la información que les llegue de los registros provinciales con los cuales debieron establecer protocolos, diseñar fichas de registro y organizar de modo similar los inventarios y modos de realizar el registro de yacimientos, colecciones y objetos. Actualmente la registración está bastante avanzada aunque existen diferencias notables entre municipios dentro de cada provincia y también entre las provincias.

Hasta el presente, a pesar del notable avance en la elaboración de inventarios de los museos, tarea en la que la Subsecretaría de Cultura de la Provincia y muchos municipios invirtieron tiempo, recursos humanos calificados y recursos materiales, no se visualiza un manejo de los datos recabados con fines estadísticos, creo que a pesar de que al público en general podría parecerle excesivamente lentos estos procesos necesarios en la implementación de las leyes, se trata en estos casos de aquellas cuestiones que escaparon a la visión del legislador al asignar tareas de control a organismos que carecían y siguen careciendo, en su mayoría, de los recursos que si poseen otras áreas más sensibles de gobierno como las de seguridad o salud. Una de las cuestiones observadas en la autoridad de aplicación de la provincia del Neuquén es que el personal encargado del registro es el mismo que se encarga de todas las demás tareas de la autoridad de aplicación, por lo tanto no hay un recurso humano dedicado especialmente a la tarea registral, resultando ser los antropólogos con especialización en arqueología y los paleontólogos quienes debieron recorrer los museos y colecciones -en pocos casos con personal administrativo o técnico auxiliar- y efectuar personalmente inventarios y registros, dado que en la mayoría de los museos no se cuenta con personal especializado.

Quizá la excepción sea la de los museos paleontológicos que disponen de profesionales propios, laboratorios y un ejercicio cotidiano de actualizar los inventarios ya que dichos profesionales suelen estar desarrollando proyectos de investigación al tiempo de que contribuyen a la conservación preventiva de las colecciones y a la tarea museológica y museográfica.

Asimismo en las dependencias de la autoridad de aplicación neuquina se pudo observar copias de actuaciones de expedientes de la justicia que concluyeron con sobreseimientos aunque aún no están incorporados a los registros de jurisprudencia del poder judicial de la provincia y por ello no se pueden citar aquí pero permitieron visualizar que son muy escasas las situaciones que llegan a la instancia judicial. La falta de jurisprudencia provincial en la materia, a pesar de los años transcurridos desde la sanción y reglamentación de la ley hasta el presente, dificulta poder al menos relacionarlos con otros antecedentes en el resto del país y citarlos debidamente en el marco de una reflexión teórica donde podría analizarse la doctrina y jurisprudencia utilizadas para dictar los fallos. La casuística es escasa en cuanto a delitos penales ya que a priori la jurisdicción local no incorpora las figuras utilizadas en la ley nacional que si tipifica figuras penales y más bien se tiende a querer aplicar un régimen sancionatorio contravencional que cargue sobre el patrimonio de los infractores a través de multas y secuestro de los bienes, esto incluso estaría en coherencia con el nuevo Código Procesal Penal de Neuquén que apunta a formas de resolución alternativa como la mediación, los procesos orales sin expediente y la suspensión del juicio a prueba reservando para los delitos graves el juicio por jurados determinado en función del tiempo de las penas de cada figura. Pues bien, en cuanto a las multas, habida cuenta del tiempo transcurrido desde la vigencia de la ley provincial resultó imposible obtener datos fehacientes de la aplicación de alguna de ellas, si hallamos información de actuaciones administrativas en archivos sobre la paralización de obras en muchos casos en la industria de la construcción, en la industria hidrocarburífera y en obras viales y sanitarias hasta la intervención con profesionales de arqueología o paleontología realizando prospección del terreno o rescate de hallazgos fortuitos en el marco de una obra. Sin embargo sigue siendo una demanda de la administración provincial que se concrete la posibilidad de aplicar efectivamente las multas previstas en el art. 22 de la ley provincial 2.184 aplicando dicha recaudación al sostenimiento financiero de las tareas de la autoridad de aplicación previstas en la ley, aunque el derecho administrativo provincial aún no ha garantizado el funcionamiento de

este mecanismo que no está previsto ni en el texto de la ley ni en el decreto reglamentario en el cual podría haberse incorporado en su momento.

Evidentemente las tareas que la ley provincial asigna a la autoridad de aplicación son numerosas, de un alto costo y de difícil ejercicio regular por el requerimiento de recursos humanos calificados, la dimensión geográfico-espacial de la provincia, el número de municipios y comisiones de fomento que poseen museos y bienes patrimoniales, las dificultades para trasladarse durante todo el año a pesar de las imposiciones del clima y el estado de las redes de comunicación. Dar cumplimiento a las obligaciones previstas en el artículo 26 que obliga al gobierno provincial y a los municipales a “...a) *Velar por la adecuada conservación y preservación de las colecciones depositadas en sus museos y a garantizar su exhibición de acuerdo con las normas de la museología. b) Garantizar y promover el acceso de la comunidad al conocimiento de esas colecciones. c) Garantizar la existencia de los museos como instituciones permanentes. (...).*” y en las previstas en el art. 27 que establece que “*La autoridad de aplicación deberá efectuar controles periódicos de las colecciones de los museos, de los yacimientos o sitios y de los edificios que hayan ingresado al registro, atendiendo a su preservación.*” ha sido virtualmente imposible con el nivel jerárquico que la dependencia específica del organismo ha tenido hasta el presente y continúa siéndolo en la medida en que no dispone de una administración propia de recursos confundiéndose con la administración de toda la Subsecretaría de Cultura, situación que -a grandes rasgos- se repite en el nivel nacional en el Ministerio de Cultura donde las áreas dedicadas a la protección del patrimonio cultural quedan en segundo orden en relación a actividades estético expresivas de la dimensión de eventos masivos y expresiones del arte que requieren de ingentes cantidades de recursos que no están disponibles con la misma celeridad al requerirse para tareas de investigación, preservación y control en el marco de la legislación vigente.

Conclusiones.

Como resultado de este trabajo se ha podido cumplir el objetivo de describir aquellos aspectos jurídicos de la legislación vigente que dificultan la efectiva tutela de los bienes del patrimonio arqueológico y paleontológico, sobretodo al referirnos al régimen sancionatorio aquí se pudo mostrar que existe una diversidad de criterios entre las normativas provinciales en relación con la ley nacional destinada a ser la ley marco con los presupuestos mínimos que dificulta su interpretación. A lo largo del Capítulo I se atendió al objetivo específico de describir el bien jurídico protegido, el Patrimonio Arqueológico y Paleontológico situándolo en el campo de los Derechos Culturales y desarrollando los aspectos conceptuales de las ciencias sociales y desde el derecho, describiendo la problemática del tráfico ilícito de bienes culturales, delito al que esta legislación se propone atacar y se describen la situación de nuestro derecho interno hasta la reforma Constitucional de 1994 y los contenidos principales del Derecho Internacional que se incorporaron a nuestro ordenamiento a partir de esa reforma con lo que se atiende al segundo objetivo específico propuesto. En el Capítulo II se desarrolla el marco teórico y normativo respondiendo al tercer objetivo específico con la descripción del contexto en que surge el marco legal existente en el nivel nacional y provincial con descripción de las legislaciones provinciales más significativas antes y después de la reforma constitucional y una síntesis de la legislación comparada especialmente en el espacio regional sudamericano. En el Capítulo III se describen los principales antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales desarrollando un poco más la cuestión de las legislaciones provinciales y las figuras de propiedad, posesión y tenencia y la de concesión en la Ley Nacional N° 25.743/03 comenzando a abordar el objetivo de describir la distribución de la competencia entre Nación y Provincias que se completa en el Capítulo IV en el que se desarrolla especialmente la Ley 2.184/96 de la Provincia del Neuquén, ampliando con la descripción de las tareas que la ley asigna a Nación y Provincia como los registros y fundamentalmente el régimen sancionatorio donde se desarrolla el problema principal de observar las dificultades y de identificar contradicciones en la norma nacional analizando la doctrina más relevante como se propone en los últimos dos objetivos específicos señalados en la introducción.

Considerando el problema de las dificultades derivadas de la diversidad y falta de armonía entre las normas, comparto el criterio que explica Calabrese (Calabrese, A.,

2012) acerca de que necesita de “... una labor de interpretación previa, para salvar al régimen sancionatorio, que es como salvar a la ley misma, por que sin su aplicación sería imposible o muy difícil mantener su vigencia.” No todas las legislaciones provinciales se ajustaron a ella y además en el análisis del contenido de la ley nacional surgen los problemas explicitados y desarrollados en los capítulos anteriores resultando necesario que el legislador aborde en algún momento la necesidad de sancionar alguna reforma que permita mayor compatibilidad de criterios y facilite la aplicación del régimen sancionatorio dejando lo contravencional en manos de las provincias como corresponde e interpreta correctamente en el análisis de la norma el Dr. Calabrese (Calabrese, A., 2012) citando lo que los especialistas en derecho administrativo como Rafael Bielsa (Bielsa, R, 1963, p.584) y Roberto Dromi (Dromi, R., 2004, p. 561 y ss.), entre otros, explican en materia de distribución de competencias entre Nación y Provincias. Al comparar en el capítulo anterior la normativa de la Provincia del Neuquén con la nacional se evidencia que el tiempo transcurrido entre la reforma constitucional receptando el derecho convencional y la sanción de la ley marco produjo generó asincronismos con las normas provinciales, las que se anticiparon a adaptar sus leyes a la reforma con alto grado de diversidad de criterios en los bienes jurídicos culturales a los que se quería dar protección. La consecuencia fue la actual dispersión normativa que impide disponer de un régimen unificado entre Nación y provincias. El proceso de sanción de la ley nacional, como manifiestan varios autores, fue apresurado en su último tramo con el agregado de capítulos y artículos sin considerar un análisis jurídico exhaustivo del conjunto que revise integralmente el proyecto de ley antes de su promulgación para considerar si respondería a los objetivos adecuadamente y sin contradicciones como las que finalmente quedaron entre el capítulo “De las infracciones y sanciones” y el siguiente “De los delitos y las penas” comparto la misma opinión del Dr. Calabrese respecto de la inaplicabilidad del régimen contravencional en la norma nacional por en esos artículos del capítulo referido a las infracciones y sanciones se invade la jurisdicción provincial excediendo los límites de la ley marco como la prevé el art. 41 CN, creo que es el autor más acertado para efectuar este análisis por que fue el responsable de la redacción del decreto reglamentario de la ley en que se buscó subsanar parte de los problemas. En una futura reforma habría que seguir las tendencias del derecho comparado y dejar unificado en un capítulo todo el régimen sancionatorio con prioridad del régimen penal y aclarando el rol de las provincias en cuanto al ejercicio del poder de policía y de aplicación de las sanciones contravencionales en sus jurisdicciones, de este modo se evitaría que existan criterios diferentes entre Nación

y provincias que dificulten la aplicación coherente de las normas impidiendo su cuestionamiento.

Finalizando algunas conclusiones del análisis del régimen sancionatorio otra cuestión grave a atender en una futura reforma es que los delitos más comunes en muchos museos y colecciones como el hurto y el robo que de hecho son considerados junto con el incendio (que si fuera intencional también cae dentro de un tipo penal), las inundaciones y la exposición a los elementos como los más importantes factores de deterioro que dificultan y hasta impiden la conservación preventiva de las colecciones mutilando o destruyendo totalmente dichos bienes, no aparecen tipificados en la ley 25.743, Berberían propone que debieran incluso estar determinados con un “... *agravante por tratarse de bienes del dominio público del Estado*” y por sus valores culturales (Berberían, E. 2009), incluso aquí cabría la consideración de que los derechos culturales protegidos por la ley 25.743 son bienes de incidencia colectiva porque forman parte de un patrimonio que es común a la Nación bajo el dominio público del Estado, por ello la incorporación de dichos delitos en la reorganización del régimen sancionatorio incluyendo los agravantes propuestos sería un avance notable para perfeccionar la herramienta legal y tutelar mejor al patrimonio arqueológico y paleontológico como el bien jurídico protegido.

Las dificultades en el ejercicio del poder de policía en el orden provincial y la aplicación del régimen sancionatorio en todas las jurisdicciones poseen denominadores comunes como la lentitud de procedimientos administrativos y carencias en la comunicación y coordinación entre fuerzas dedicadas a ejercer ese poder, los traficantes son más rápidos y las lesiones no alcanzan a ser descubiertas, denunciadas y sancionadas, carecemos de especialización en fiscalías y cuerpos policiales provinciales y a excepción de interpol que depende de la policía federal y posee un área específica para efectuar el control del tráfico ilícito de bienes del patrimonio, no existe una especialización en cuerpos policiales federales, gendarmería, prefectura, policía aeronáutica y agentes de aduana. Tampoco existe una fiscalía especializada en el fuero federal.

La existencia de registros actualizados que faciliten la consulta, la ubicación de los materiales, los responsables de su guarda, y la confección de estadísticas a partir de ellos es imprescindible para el control que también está relacionado con la materia sancionatoria. El problema principal de los registros es su financiamiento, su continuidad

en el tiempo y el estudio de sus funciones para ampliarlas y mejorarlas en el corto, mediano y largo plazo, teniendo en consideración que estos reservorios de información no solo pueden y deben cumplir con lo asignado en la legislación en materia de control sino también sería deseable que puedan brindar un servicio eficiente de estadísticas y manejo de datos que, como antes dijimos, facilite el control y mejora de las políticas y las acciones. Las tecnologías de la información facilitan que un inventario o un archivo pueda ser observado en su evolución, contenido y disposiciones desde cualquier punto del país, tanto a los efectos de control, como para su actualización, para facilitar investigaciones académicas y para las tareas policiales de investigación. La disponibilidad de información de los inventarios, más allá de las reservas necesarias a los fines de la ley, eficientizará la prevención de infracciones e ilícitos y la investigación de los mismos con la celeridad suficiente para actuar eficaz y eficientemente pero también permitirá analizar el contenido de las colecciones y su estado, esto está previsto en el decreto reglamentario de la ley (1022/2004) que en el art. 16 prevé que cuando se pida información al Registro Nacional que corresponda, ya sea provincial o nacional y según la materia (arqueología o paleontología) ésta podrá otorgarse, previo consentimiento de las respectivas autoridades jurisdiccionales y acreditación de un interés legítimo.

Aunque le corresponde a la administración en el ámbito del PEN y los Poderes Ejecutivos provinciales, más que a la justicia, es fundamental para la tarea registral antes mencionada y la gestión en los organismos designados como autoridad de aplicación la incorporación de profesionales idóneos y especializados acompañada además de la educación y formación continuas de los recursos humanos existentes en los organismos que cumplen la función de autoridad de aplicación en muchos casos con experiencia y antigüedad pero sin el perfil técnico profesional o los recursos que les faciliten sus tareas y la comprensión de la responsabilidad a su cargo. Es esta una tarea urgente y necesaria que debería tener una regularidad y constancia que acompañe una mejora en la aplicación de las normas, sobre todo en materia de prevención que es el eje más importante para la protección del patrimonio arqueológico y paleontológico por que permite anticiparse a los daños en los bienes o su enajenación del dominio público con destino al tráfico ilícito. Se trata de un problema permanente que bien podría tener lugar en el articulado de alguna reforma o ampliación futura de las leyes estableciendo una mejor vinculación entre las universidades y las autoridades de aplicación para la confección y mejora de las estructuras curriculares de las carreras de formación técnica y profesional y de las fuerzas

de seguridad, en las que contemplen la inclusión de los aspectos legales y administrativos de la gestión del patrimonio arqueológico y paleontológico y del patrimonio cultural en general con toda su diversidad y variedad de aspectos. Está claro que en muchos casos se trata de carreras con poca oferta académica en el país que garantizan una pronta salida laboral y posibilidades de progreso, por lo que no resultan atractivas para los estudiantes, por eso es necesario que la legislación también apoye al desarrollo de museos, laboratorios de investigación y centros de interpretación para que se cierre un círculo virtuoso entre la legislación tutelar y la gestión cultural profesionalizada de un patrimonio amplio y diverso a tono con lo que es usual en el resto del mundo ya que los recursos culturales forman parte de la oferta de atractivos para distintos sectores de la economía y del turismo integrando una función económica importante en el desarrollo local de las comunidades. La falta de continuidad en políticas de estado en materia cultural y en el trabajo conjunto entre organismos nacionales y provinciales también dificulta el éxito del marco jurídico en la tutela del patrimonio cultural.

Es menester corregir en la redacción de la ley nacional 25.743 modificando la denominación como “*propietarios*” en los art. 19 y 22 de quienes son poseedores de colecciones u objetos paleontológicos o arqueológicos, si cumplieron la ley denunciado y registrado los bienes, de lo contrario serían simples tenedores y en tal caso no tendrían las obligaciones que estos dos artículos establecen por que no pueden transferir o ceder sus derechos y se presume procedencia ilegal resultando sancionables o punibles sus conductas acorde al régimen sancionatorio si pretendieran enajenarlos de algún modo. Ya aclaramos que el dominio los bienes es público y no cabe denominar propietarios a simples poseedores para no generar confusión.

Finalmente es preciso incorporar en la legislación nacional y provincial el tratamiento ético de los restos humanos, considerando el respeto por los derechos consagrados en la CN y el derecho convencional hacia los pueblos originarios, los cambios de paradigmas oportunamente mencionados en la arqueología y ciencias sociales incorporados con la sanción de las leyes 23.302/85 y 25.517/2001 que respectivamente regulan la declaración de interés nacional y de derechos básicos de las comunidades indígenas para su pleno desarrollo creando el Instituto Nacional de asuntos indígenas (INAI) integrado con miembros de las comunidades y uno por cada provincia que adhiere a la ley, con las funciones de defensa de las culturas indígenas mediante la difusión de su

patrimonio cultural promoviendo la participación de las comunidades en esa tarea educativa y claramente en la ley 25.517/01 que establece que la disposición de los restos humanos mortales de indígenas que “...*formen parte de museos y/o colecciones públicas o privadas*” se deben poner a disposición de aquellas comunidades que reclamen su pertenencia. Hay numerosos ejemplos de restitución de restos a sus comunidades originarias pero aún existen innumerables restos en museos y colecciones que probablemente nunca serán reclamados por desconocimiento de su procedencia o falta de organización suficiente de sus comunidades de origen y hasta extinción de alguna de ellas. Si bien la ley no define el destino de aquellos restos que se encuentran en laboratorios en el marco de alguna investigación en curso o que están siendo rescatados en alguna campaña de arqueología o lo serán a futuro, lo más lógico, y lo que en la Provincia del Neuquén se ha venido haciendo al respecto es dar cumplimiento a lo preceptuado en esta ley en cuanto al destino final consultando y consensuando con las comunidades del área de influencia acerca del destino final de dichos restos. La ley 25.517/01 establece el consentimiento previo de las comunidades como una obligación reforzada a partir de su reglamentación en el año 2010 mediante el Decreto N° 701 que establece que el organismo encargado de coordinar, articular y asistir en el cumplimiento será el INAI, a lo escueto de la ley que posee solamente cinco artículos, se contraponen este decreto que recuerda las fuentes constitucionales y convencionales de los derechos aludidos, incluyendo los acuerdos entre científicos y pueblos originarios en 1990 en el Congreso Mundial de Arqueología donde se alcanzó el denominado “Acuerdo de Vermillion”, en él arqueólogos y pueblos indígenas establecieron lineamientos éticos con relación al tratamiento de restos humanos indígenas, y posteriormente se incorporaron al Código de Ética Profesional del Consejo Internacional de Museos (INTERNATIONAL COUNCIL OF MUSEUMS - ICOM) estableciendo que el museo tendrá que responder con diligencia, respeto y sensibilidad a las peticiones de que se retiren de la exposición al público restos humanos o piezas con carácter sagrado, respondiendo de la misma manera, a las peticiones de devolución de dichos objetos. Estos acuerdos constituyen una fuente de resolución de conflictos en esta materia y son mencionados en el decreto N° 701 junto con Ley Nacional del Patrimonio arqueológico y paleontológico N° 25.743. De este modo el decreto vino a solucionar las dudas que dejaba planteada la sanción de una ley tan sucinta y sin reglamentar que dejaba vacante el rol de una autoridad que la administrase. En una futura modificación de la Ley 25743 sería conveniente incluir esos mecanismos de consulta previa al INAI y las comunidades previsto en dicho decreto a fin de que lo que

actualmente son formalidades dispersas en distintas normativas se incorporen a los procedimientos procesales habituales para tareas de investigación, gestión de museos, centros de interpretación o laboratorios en aquellas cuestiones que involucren a los pueblos originarios y sus restos humanos y culturales.

Transcurridos veintiún años de la promulgación de la ley 2.184 de la provincia del Neuquén y catorce de la ley nacional 25.743 parece muy necesario que el legislador perfeccione estos instrumentos, comenzando por la ley nacional, como ley marco con los presupuestos mínimos y las mejoras que a través de estos años de experiencia se puedan determinar y sugiriendo a continuación la adhesión y actualización del marco legal de las provincias. Existe suficiente experiencia administrativa y jurídica para lograr importantes mejoras y estamos en un nuevo escenario de cambio de paradigmas en materia civil y comercial y en los procesos penales en casi todas las jurisdicciones. Hasta aquí las falencias de las leyes han sido salvados por la interpretación de doctrina y jurisprudencia en el dictado de los fallos, sin embargo logrando una colaboración más efectiva entre la Nación y las Provincias se puede perfeccionar y promulgar una actualización ampliada y mejorada. Luego de mejorado el marco normativo es preciso aprovechar los avances en las tecnologías de la información y comunicación mejorando la publicidad de las leyes y desarrollando aquellas acciones que permitan comunicar eficientemente y educar al ciudadano en valores que contribuyan a disminuir el impacto de daños por desconocimiento, quebrantamiento de las normas en la forma de simples infracciones o en la forma de delitos o cuasi delitos en camino de tutelar más efectivamente un patrimonio cultural que nos distingue e identifica en el mundo, con una gran diversidad y características singulares de gran valor científico y cultural.

Bibliografía:

1. Publicaciones.

- Andrade, Antonia, (2013), Legislación específica sobre patrimonio paleontológico en España, Universidad de Madrid, Campus Alcalá de Henares, [versión electrónica] recuperado en Internet en marzo de 2016 de: <http://es.slideshare.net/AOLALLA/legislacin-especifica-sobre-patrimonio-paleontologico-en-espaa>
- Anguita Villanueva, Luis A.. (2004). La Protección Jurídica de los Bienes Culturales en el Derecho Español.[versión electrónica] *Ius et Praxis*, 10(1), 11-44. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122004000100002>
- Barboza, Julio, (1997), *Derecho Internacional Público*, (1ª Ed.) Buenos Aires, Zavallía, cap. 4 a 9.
- Berberían, Eduardo E. (2009), *La protección del patrimonio cultural argentino. Arqueológico y paleontológico*. La ley nacional N° 25.743. Comentarios al texto. Editorial Brujas, Córdoba.
- Berberían, Eduardo. (2001). *La protección del Patrimonio Indígena en la República Argentina, en Historia Argentina Prehispánica*, Tomo II, Editorial Brujas. Córdoba.
- Bielsa, Rafael. (1963), *Principios de Derecho Administrativo*, Ed. Depalma, Buenos Aires.
- Bonaparte, José F.; Coria, Rodolfo A., *Un nuevo y gigantesco saurópodo titanosaurio de la formación Río Limay (Albiano-Cenomaniano) de la Provincia del Neuquén, Argentina*. Publicado en [versión electrónica] *Revista Ameghiniana (Revista de la Asociación Paleontológica Argentina) N° 39 (3): 271-282*, Buenos Aires, 1993. ISSN 0002 – 7014. Recuperado en internet en diciembre de 2016 en: https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=kE_517yiGY4C&oi=fnd&pg=PA271&dq=Coria+Dinosaurios+car+nivoros+de+sudamerica&ots=n3OhXuIKhc&sig=dFJPq_CuX3MLB3pD2EjjlHXmUq4#v=onepage&q&f=false

- Cabeza Monteiro, Angel y Simonetti de Groote, Susana. (1996). *Legislación comparada de Patrimonio Cultural. Perú, España, México y Francia*. [versión electrónica] Cuadernos del Consejo de Monumentos Nacionales, Segunda Serie N° 13, 1996, República de Chile, recuperado de internet en el mes de noviembre de 2016 en: http://www.monumentos.cl/consejo/606/articulos-17893_documento_01.pdf
- Calabrese, Antonio. (2012), *La protección del patrimonio cultural argentino. Arqueológico y paleontológico*. Lumière, Buenos Aires.
- Calabrese, Antonio, (2007) “Las convenciones internacionales, la Ley 25.743 de y la protección legal del Patrimonio Cultural Argentino” en [versión electrónica] Suplemento Patrimonio Cultural N° 12 de la revista “Novedades de Antropología”, del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano, año 15, N° 55, Buenos Aires, Noviembre 2006, Marzo 2007. Rescatado el 10/10/2016 de: <http://www.inapl.gov.ar/bolet/bol155suplemento.pdf>
- Calabrese, Antonio. (2004) *Propiedad, posesión y tenencia en la Ley 25.743 de Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico Nacional*, En [versión electrónica] Boletín Novedades de Antropología, Año 14, N° 48 Enero-Abril 2004, pp. 8 a 13. Rescatado el 11/05/2016 de: http://www.inapl.gov.ar/bolet/novedades_de_antropologia_48.pdf
- Carrizo, Rubén O., *Tutela penal en la Ley 25.743 (Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico)*. DJ 2003-3, 287.
- Cao, Christian A., *Expropiación inversa sin declaración de utilidad pública por ley*, en La Ley, 2013-E, p. 577.
- Coria, Rodolfo A., Salgado, Leonardo. (1995) *A new giant carnivorous dinosaur from the Cretaceous of Patagonia*, [versión electrónica] Revista Nature, Vol. 377, pp. 224-226, 21 de Septiembre de 1995. Recuperado en el mes de diciembre de 2016 de internet en: <http://www.nature.com/nature/journal/v377/n6546/abs/377224a0.html>
- Cúneo, Estela Mónica. (2003) *Huellas del pasado, miradas del presente: la construcción social del patrimonio arqueológico del Neuquén*. En [versión electrónica] *Intersecciones en Antropología* 5: 81-94. 2004. ISSN 1666-2105,

Facultad de Ciencias Sociales - UNCPBA – Argentina. Recuperado de internet en noviembre de 2016 del sitio: <http://www.scielo.org.ar/pdf/iant/n5/n5a07.pdf>

- De La Rúa, Jorge (1997). *Código Penal Argentino- Parte General* (2º Edición). Córdoba, Argentina: Ed. Depalma.
- Dromi, Roberto. (2004), *Derecho Administrativo*. 10º edición, Editorial Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.
- Eco, Umberto. (2004) *Cómo se hace una tesis: técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura*, Volumen 7 de Biblioteca de educación (Gedisa).: Herramientas universitarias, Ed. Gedisa Mexicana.
- Endere, María Luz. (2000). *Arqueología y Legislación en Argentina, cómo proteger el patrimonio arqueológico*. Serie monográfica vol. 1. INCUAPA, Departamento de Publicaciones de la UNCPBA, Tandil, Buenos Aires.
- Endere, María Luz. (2000). *La protección del patrimonio arqueológico en Argentina: dificultades y desafíos*, en *Patrimonio e Identidad Cultural*. Secretaria de Cultura. Buenos Aires.
- Endere, María Luz; Mariano, Mercedes; Conforti, María Eugenia; Mariano, Carolina. (2015) *La protección legal del patrimonio en las provincias de Buenos Aires, La Pampa y Río Negro. Viejos problemas y nuevas perspectivas*; [versión electrónica] rescatado noviembre de 2016 de: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-373X2015000100013
- Endere, María Luz; Rolandi, Diana Susana; (2007) *Legislación y gestión del patrimonio arqueológico*, Artículo en Universidad Nacional de La Plata, [versión electrónica] rescatado de: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/21025>
- Ferreyra, Raúl Gustavo. (2010). *Cultura y Derecho Constitucional: Entrevista a Peter Häberle*. *Estudios constitucionales*, 8 (1), 379-398. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002010000100014>
- F. BALAGUER CALLEJÓN (coord.). (2004). *Derecho constitucional y cultura. Estudios en homenaje a Peter Häberle*. Madrid, Tecnos, pp. 23-41. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=5208>

- González Rivas Martínez, Pedro Daniel. (2012). Una aproximación al iusculturalismo de Peter Häberle. *Cuestiones constitucionales*, (27), 165-192. Recuperado en 05 de diciembre de 2017, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932012000200006&lng=es&tlng=es.
- Harvey, Edwin. (1995) *Derechos Culturales*, Cátedra UNESCO de Derechos Culturales Universidad de Palermo, Seminario. Recuperado en noviembre de 2016 de: <http://www.ufrgs.br/difusaocultural/adminseminario/documentos/arquivo/DerechosCulturales-harvey.pdf>
- Jiménez, William Guillermo. (2014). Territorio y Estado. Cambios y desafíos en la globalización del Derecho. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 9 (2), 119-141. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92731753006>
- Lascano, Carlos J. (h). (2002). *Derecho Penal - Parte General*. Córdoba, Argentina: Advocatus.
- Lascano, Carlos J. (2015) *Crimen organizado transnacional y tráfico ilegal de bienes culturales*. Ponencia expuesta en la IX Jornada Internacional de Derecho Penal “El Sistema Penal Integral: la obligada relación entre el Derecho Penal y el Derecho Procesal Penal”, Universidad de Huánuco, Perú. Recuperada en: <http://www.acaderc.org.ar/academias-iberoamericas/crimen-organizado-transnacional-y-trafico-ilegal-de-bienes-culturales>
- López Rodríguez, Carlos Eduardo. (2016), *La redacción de tesis y monografías jurídicas - A propósito de los treinta años de la primera edición de “Come si fa una tesi di laurea” de Umberto Eco*. Monografía, recuperada en noviembre de 2016 en: <http://www.fder.edu.uy/contenido/rrll/contenido/licenciatura/documentos/monografia-eduardo-lopez.pdf>
- Lorenzetti, Ricardo L., (1999) *Tratado de los contratos*, t. I, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1999, p. 513 y ss.
- Marienhoff, M., (1960) *Tratado del dominio público*. Ed. TEA, Bs. As. 1960.

- Martínez Casas, Juan I., (2010) *Tráfico ilícito de bienes culturales*. Conferencia en Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Córdoba, en el Curso de Derecho Penal Económico, organizado por la mencionada casa de estudios y la Universidad de Castilla-La Mancha (España), Córdoba, 27/09/2008. Paper publicado en Centro de Investigación Interdisciplinaria en Derecho Penal Económico, recuperado de: <http://www.ciidpe.com.ar/area2/trafico%20ilicito%20de%20bienes%20culturales.pdf>
- Mc Cracken, Antonio, (2006) “El envío de fósiles rionegrinos a Italia y el papel”, Diario Río Negro On Line, Recuperado de: <http://www1.rionegro.com.ar/arch200603/03/v03f01.php>
- Migeon, Gerard, (2010) *Protección y gestión del patrimonio arqueológico en Francia*, recuperado en: <https://diagnosiscultural.files.wordpress.com/2010/08/comentario-de-legislacion-en-francia.pdf>
- Pares, Susana, (1988) *La tutela del patrimonio cultural. Algunas reflexiones. Recepción en la Constitución de Córdoba y en la Constitución Española*, Semanario Jurídico, C. y J. Córdoba, N° 719, ps. 1 y 2, 22/XII/88.
- Planche, Edouard (2014), *La desconocida realidad del tráfico de tesoros culturales*, Revista digital Infolaft N°61, edición gráfica en Colombia, [versión electrónica]: Recuperada en octubre 2016 de: <http://www.infolaft.com/es/articulo/la-desconocida-realidad-del-trafico-de-tesoros-culturales>
- Rey, Gonzalo H.: «*Notas para la conceptualización de la noción de Patrimonio Cultural*», en La Ley online, cita: AR/DOC/4919/2010.
- Sabsay, Daniel Alberto; Onaindia, José Miguel. (2009), *La Constitución de los Argentinos*, 7ma. Edición, Bs. As. Errepar.
- Sánchez, Ezequiel. (2004) *¿Quién protege el patrimonio cultural?*, Ñ, Revista de Cultura, Clarín, . [versión electrónica] Recuperado el 12/06/2016 de: <http://edant.clarin.com/suplementos/cultura/2004/08/07/u-807936.htm>

- Sánchez Zorrilla, Manuel. (2011) *La metodología en la investigación jurídica: Características peculiares y pautas generales para investigar en el derecho*; Revista Telemática de Filosofía del Derecho, nº 14, 2011, pp. 317-358.
- Schávelzon, Daniel (2005) *Conferencia Magistral realizada en las 6^{tas}. Jornadas de Investigadores de Arqueología y Etnohistoria del Centro – Oeste del País*; realizada en la ciudad de Río Cuarto, 12 de mayo 2005; y publicado en [versión electrónica] “*Debates actuales en arqueología y etnohistoria*”, E. Olmedo y F. Rivero (coord.), pps. 53 a 72, Río Cuarto, provincia de Córdoba, año 2007. Rescatado de internet en octubre de 2016 de: <http://www.danielschavelzon.com.ar/?p=2112>
- Rojas, Ricardo (1909). *La Restauración Nacionalista*. Buenos Aires, Imprenta de la Penitenciaria.
- Ruiz Manteca, Rafael, (2013), *El régimen jurídico del patrimonio cultural subacuático, Aspectos de derecho interno y de derecho internacional, público y privado* . [versión electrónica] *Ministerio de Defensa, España*, recuperado en PDF de: http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/publicaciones/fichero/regimen_patrimonio_subacuatico.pdf
- Schavelzon, Daniel (1989) *Saqueo y tráfico ilegal de arqueología argentina: Nuevas modalidades en la década del '80*. Artículo publicado en las actas de la Jornada – Taller sobre el Uso del Pasado, realizado en el Museo de La Plata (provincia de Buenos Aires), el día 15 de junio de 1989. [versión electrónica] Recuperado de internet en el mes de octubre de 2016 de: <http://www.danielschavelzon.com.ar/?p=3189#more-3189>
- Schávelzon, Daniel. (1993), *El expolio del arte en la Argentina. Robo y tráfico ilegal de obras de arte*. Sudamericana, Buenos Aires.
- Valicenti, Ezequiel, (2016), *Patrimonio cultural, acceso a los bienes culturales y artísticos y función colectiva de la propiedad* , Publicado en [versión electrónica] en Microjuris MJ-DOC-10325-AR | MJD10325.

- Vieytes, R. (2004). *Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad*. Buenos Aires: Ed. De las ciencias.
- Yuni J. A. y Urbano C. A. (2003). *Técnicas para investigar y formular proyectos de investigación*. Córdoba: Editorial Brujas.
- Zaffaroni, E. Raúl, Alagia Alejandro, Slokar Alejandro (2010). *Derecho Penal - Parte General (2º Edición)*. Buenos Aires: Ed. Ediar.

2. Legislación, Tratados y Convenciones

- Código Penal de la Nación.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16546/texact.htm>
- Código Procesal Penal de la Nación.
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/383/texact.htm>
- Convención Internacional UNESCO 1970. Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales -1970. París 14 de noviembre de 1970, Recuperado el 8/5/2016 de:
<http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/1970-convention/> y de: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13039&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural 1972, París, 16 de noviembre de 1972, recuperado el 8/5/2016 de:
http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13055&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Convenio de UNIDROIT (1995) sobre los bienes culturales robados o exportados ilícitamente, <http://www.unidroit.org/overviecp/spanish>
- Constitución de la Nación Argentina, [versión electrónica] Recuperada el 8/05/2016 de: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

- Declaración de la UNESCO relativa a la destrucción intencional del patrimonio cultural, 17 de octubre de 2003, Recuperada el 9/5/2016 en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=17718&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- Ley Nacional N° 25.743/2003 Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico, Sancionada y promulgada en Junio de 2003, en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/86356/norma.htm>
- Ley 2184/1996 del Patrimonio histórico, arqueológico y paleontológico de la provincia del Neuquén, sancionada y promulgada en 1996, Decreto Reglamentario N° 2711/97.
- Ley 1284/81 de Procedimiento Administrativo de la Provincia del Neuquén, en: http://www.dprneuquen.gov.ar/images/leyes/LEY1284_81ProcedimientoAdministrativo.pdf
- Recomendación que define los Principios Internacionales que deberían aplicarse a las Excavaciones Arqueológicas, Nueva Delhi, 5 de diciembre de 1956, en el marco de la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su novena reunión. Recuperado el 8/5/2016 de: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13062&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

3. Jurisprudencia.

“A. J. y otros s/ recurso de casación”, Tribunal: Cámara Nacional de Casación Penal, Sala/Juzgado: III, Fecha: 3-jun-2013, Cita: MJ-JU-M-79853-AR | MJJ79853 | MJJ79853
Procede el decomiso de las piezas paleontológicas y arqueológicas incautadas y su entrega a los Estados reclamantes, en un proceso en el que los imputados fueron sobreseídos.

“Ekmekdjian Miguel Ángel c/ Sofovich Gerardo y otros”, Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación, Fecha: 7-jul-1992, Cita: MJ-JU-M-8300-AR | MJJ8300 | MJJ8300.
Rescatado el 10 de octubre de 2016 en el sitio web Microjuris: [http://ar.microjuris.com/getContent?reference=MJ-JU-M-8300-AR&links=\[\]](http://ar.microjuris.com/getContent?reference=MJ-JU-M-8300-AR&links=[])

“Fernández Chiti, Jorge s/sobreseimiento”, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal. Sala II, J-JU-M-16059-AR | MJJ16059 | MJJ16059 (2007). Recuperado de: [http://ar.microjuris.com/getContent?page=fullContent.jsp&reference=MJ-JU-M-16059-AR&links=\[\]](http://ar.microjuris.com/getContent?page=fullContent.jsp&reference=MJ-JU-M-16059-AR&links=[])

“Lucero, Martín s/procesamiento”, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, Sala II, , MJ-JU-M-13876-AR | MJJ13876 | MJJ13876 (2007). Recuperada en: [http://ar.microjuris.com/getContent?reference=MJ-JU-M-13876-AR&links=\[CAUS, LUC, MARTIN, S, PROC\]](http://ar.microjuris.com/getContent?reference=MJ-JU-M-13876-AR&links=[CAUS, LUC, MARTIN, S, PROC])

“Fibracca Constructora SCA vs. La comisión técnica mixta de Salto Grande”. Fallos T. 316, P. 1669. Fallo de la corte suprema: Buenos Aires, 7 de julio de 1993. Recuperado 11/10/2016 de: <http://federacionuniversitaria23.blogspot.com.ar/2008/05/fibracca-constructora-sca-vs-la-comisin.html>

“Vaggione, Rafael c. Provincia de Córdoba”, C. Civ. y Com. 5ª Nom. de Córdoba, sentencia del 12 de agosto de 1994, LLC, 1994-978, citando prestigiosa doctrina se considera el derecho a la preservación del patrimonio cultural como un derecho implícito o no enumerado por la Constitución Nacional. Recuperada en: <http://center-hre.org/wp-content/uploads/2011/07/1994-08-12-Vaggione.pdf>

“Rauhut, Oliver Walter Misha c/ Chubut, Provincia del s/ nulidad de Decreto N° 297/2003”, Corte Suprema de Justicia de la Nación , MJ-JU-M-44779-AR | MJJ44779 | MJJ44779 (2005). Recuperada en: [http://ar.microjuris.com/getContent?reference=MJ-JU-M-44779-AR&links=\[R, 1803, XL\]](http://ar.microjuris.com/getContent?reference=MJ-JU-M-44779-AR&links=[R, 1803, XL])

“Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c. GCBA”, sentencia de fecha 27 de noviembre de 2006, LL, 2007-A, 550, al expresar que: “No hay duda de que el patrimonio cultural incluye al patrimonio histórico. Este último forma parte de los bienes que hacen posible la participación en la vida cultural. Su protección constituye un deber del Estado Nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la vigencia plena de los Derechos Humanos.”

4. Organizaciones, sitios web

- Interpol Buenos Aires, Estructura, División Tutela de Bienes Culturales, Sección Investigación de Delitos Culturales, Departamento Protección del Patrimonio Cultural. <http://www.interpol.gov.ar/ocn/patrimonio>
- Portal UNESCO, Cultura. http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13649&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=-471.html
- Consejo Internacional de Monumentos y Sitios, ICOMOS, Portal Argentina en: <http://www.icomos.org.ar/>
- Consejo Internacional de Museos, ICOM, en: <http://icom.museum/>
- Ministerio de Cultura de Presidencia de la Nación, República Argentina, Dirección Nacional de Patrimonio y Museos, Tráfico Ilícito en: <http://www.cultura.gob.ar/acciones/trafico-ilicito/>

ANEXO

Ley Nacional N° 25743/ y Decreto reglamentario N° 1022/2004

Ley 25.743 PROTECCION DEL PATRIMONIO ARQUEOLOGICO Y PALEONTOLOGICO

Objetivos y bienes arqueológicos y paleontológicos.

Distribución de competencias y de las autoridades de aplicación. Dominio sobre los bienes arqueológicos y paleontológicos. Registro Oficial de Yacimientos Arqueológicos y Paleontológicos y de Colección u Objetos Arqueológicos o Restos Paleontológicos. Concesiones. Limitaciones a la propiedad particular. Infracciones y sanciones. Delitos y Penas. Traslado de objetos. Protección especial de los materiales tipo paleontológico. Disposiciones complementarias.

Sancionada: Junio 4 de 2003.

Promulgada: Junio 25 de 2003.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc.
sancionan con fuerza de Ley:

PROTECCION DEL PATRIMONIO ARQUEOLOGICO Y PALEONTOLOGICO

De los objetivos y bienes arqueológicos y paleontológicos

ARTICULO 1° — Es objeto de la presente ley la preservación, protección y tutela del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico como parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación y el aprovechamiento científico y cultural del mismo.

ARTICULO 2° — Forman parte del Patrimonio Arqueológico las cosas muebles e inmuebles o vestigios de cualquier naturaleza que se encuentren en la superficie, subsuelo o sumergidos en aguas jurisdiccionales, que puedan proporcionar información sobre los grupos socioculturales que habitaron el país desde épocas precolombinas hasta épocas históricas recientes.

Forman parte del Patrimonio Paleontológico los organismos o parte de organismos o indicios de la actividad vital de organismos que vivieron en el pasado geológico y toda concentración natural de fósiles en un cuerpo de roca o sedimentos expuestos en la superficie o situados en el subsuelo o bajo las aguas jurisdiccionales.

ARTICULO 3° — La presente ley será de aplicación en todo el territorio de la Nación.

De la distribución de competencias y de las autoridades de aplicación.

ARTICULO 4° — Serán facultades exclusivas del Estado nacional:

a) Ejercer la tutela del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico. En orden a ello deberá adoptar las medidas tendientes a su preservación, investigación y a fomentar la divulgación.

b) Ejercer la defensa y custodia del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico en el ámbito internacional, mediante la prevención y sanción de importaciones o exportaciones ilegales. En orden a ello deberá instrumentar las acciones para gestionar la devolución de los bienes arqueológicos y/o paleontológicos al correspondiente país de origen.

ARTICULO 5° — El Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano, dependiente de la Secretaría de Cultura de la Nación, será el organismo nacional competente que tendrá a su cargo las facultades previstas en el artículo anterior del Patrimonio Arqueológico.

La protección del Patrimonio Paleontológico estará a cargo del organismo nacional que se establezca conforme con lo previsto por el artículo 55 de la presente ley.

Son funciones de cada uno dar cumplimiento a lo siguiente:

a) Crear y organizar el Registro Nacional de Yacimientos, Colecciones y Objetos Arqueológicos y el Registro Nacional de Yacimientos, Colecciones y Restos Paleontológicos, con la información que se requerirá a las jurisdicciones locales.

b) Crear un Registro Nacional de Infractores y Reincidentes.

c) Establecer las correspondientes relaciones de coordinación y colaboración con los organismos competentes en la materia, existentes en las provincias.

ARTICULO 6° — Son facultades exclusivas de las provincias y del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires:

a) Establecer la creación del organismo competente que tendrá a su cargo la aplicación de la ley de protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico o atribuir estas funciones a un organismo ya existente.

b) Organizar en sus respectivas jurisdicciones un Registro de Yacimientos, Colecciones y Objetos Arqueológicos y un Registro de Yacimientos, Colecciones y Restos Paleontológicos, teniendo como base preferentemente la metodología adoptada por la Autoridad de Aplicación, a fin de facilitar la mejor coordinación nacional.

c) Crear un Registro de Infractores en materia arqueológica y paleontológica.

d) Otorgar, a través de sus organismos competentes, las concesiones para prospecciones e investigaciones.

e) Adecuar sus legislaciones en materia de concesiones, infracciones y sanciones a fin de lograr centralizar y proporcionar dicha información a los organismos nacionales o provinciales que lo soliciten.

f) Procurar la creación de delegaciones locales dentro de su ámbito jurisdiccional a fin de un cumplimiento más eficiente de lo dispuesto en la presente ley.

g) Comunicar al Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano y al organismo nacional competente en materia paleontológica las concesiones otorgadas, como asimismo, las infracciones y las sanciones aplicadas a fin de lograr la centralización de la información.

h) Comunicar al organismo competente nacional las autorizaciones otorgadas para el traslado fuera del país de colecciones y objetos arqueológicos o restos paleontológicos, para permitir su conocimiento y adopción de medidas necesarias para aquellos casos en los que deba gestionar su recuperación y retorno al país.

ARTICULO 7° — Son facultades concurrentes del Estado nacional, las provincias y el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires concretar la adopción de políticas y medidas tendientes a alcanzar una legislación y organización administrativa uniforme en todo el territorio nacional que, reconociendo las particularidades locales, tienda a facilitar más eficientemente la protección e investigación del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico.

ARTICULO 8° — El poder de policía se ejercerá conforme la distribución de competencias efectuadas en la presente ley y el Estado nacional podrá ejercerlo en forma concurrente con las provincias a solicitud de éstas.

Del dominio sobre los bienes arqueológicos y paleontológicos

ARTICULO 9° — Los bienes arqueológicos y paleontológicos son del dominio público del Estado nacional, provincial o municipal, según el ámbito territorial en que se encuentren, conforme a lo establecido en los artículos 2339 y 2340 inciso 9° del Código Civil y por el artículo 121 y concordantes de la Constitución Nacional.

ARTICULO 10. — Los materiales arqueológicos y paleontológicos procedentes de excavaciones realizadas mediante concesiones o resultantes de decomisos pasarán a poder del Estado nacional, provincial o municipal, según correspondiere, quedando los organismos de aplicación facultados a darle el destino que consideren más adecuado y a fijar los espacios que reúnan los requisitos de organización y seguridad indispensables para su preservación.

Del Registro Oficial de Yacimientos Arqueológicos y Paleontológicos

ARTICULO 11. — Los dueños de los predios en que se encuentren yacimientos arqueológicos o paleontológicos, así como toda persona que los ubicare, deberá denunciarlos ante el organismo competente a los efectos de su inscripción en el registro correspondiente.

ARTICULO 12. — Cuando el organismo competente inscriba en su registro un nuevo yacimiento arqueológico o paleontológico, deberá comunicarle tal circunstancia al propietario del terreno donde se encuentre, sea persona física o jurídica, o corresponda a un municipio. Esta inscripción no implica ninguna modificación al derecho de propiedad sobre el fundo que tiene el particular o el Estado nacional, provincial o municipal.

ARTICULO 13. — Toda persona física o jurídica que practicase excavaciones con el objeto de efectuar trabajos de construcción, agrícolas, industriales u otros de índole

semejante, está obligado a denunciar al organismo competente el descubrimiento del yacimiento y de cualquier objeto arqueológico o resto paleontológico que se encontrare en las excavaciones, siendo responsable de su conservación hasta que el organismo competente tome intervención y se haga cargo de los mismos.

ARTICULO 14. — Si el organismo competente no ordenare el reconocimiento del lugar y no se hiciere cargo de lo obtenido en el plazo de diez (10) días de haber recibido la denuncia, la persona o entidad responsable de los trabajos, levantará un acta con intervención de la autoridad competente local donde hará constar la identificación del lugar y entregará los hallazgos realizados, cesando a partir de ese momento su responsabilidad.

ARTICULO 15. — Los vestigios arqueológicos y restos paleontológicos inmuebles registrados que se encuentren dentro de predios de propiedad particular quedan sujetos a la vigilancia permanente del organismo competente quien podrá inspeccionarlos siempre que lo juzgue conveniente, no pudiendo los propietarios o responsables crear obstáculos a la simple inspección.

Del Registro Oficial de Colecciones u Objetos Arqueológicos o Restos Paleontológicos

ARTICULO 16. — Las personas físicas o jurídicas que con anterioridad a la fecha de promulgación de la presente tengan en su poder colecciones u objetos arqueológicos o restos paleontológicos, de cualquier material y calidad, deberán dentro del plazo de noventa (90) días de la fecha mencionada denunciarlos a la autoridad competente a los efectos de su inscripción en el Registro Oficial, quedando luego bajo su posesión. Vencido dicho plazo legal se presume que la tenencia de materiales arqueológicos o paleontológicos ha sido habida con posterioridad a la fecha establecida y, por tanto, de procedencia ilegal, dando lugar al decomiso de dichos bienes.

ARTICULO 17. — El organismo competente efectuará un inventario de las colecciones, objetos y restos denunciados, indicando el nombre y domicilio del poseedor, lugar donde se encuentren depositados, naturaleza y descripción de cada una de las piezas, acompañadas de los documentos gráficos y fotográficos que permitan su identificación.

ARTICULO 18. — Las colecciones u objetos arqueológicos y restos paleontológicos inscriptos en el Registro Oficial, sólo podrán ser transferidos a título gratuito por herencia o bien por donación a instituciones científicas o museos públicos, nacionales, provinciales, municipales o universitarios. En todos los casos se deberá denunciar a la autoridad competente, en el plazo establecido en el artículo 16, a fin de la inscripción de la nueva situación en el registro correspondiente.

ARTICULO 19. — Los propietarios de colecciones u objetos arqueológicos o restos paleontológicos inscriptos en el Registro Oficial, no podrán enajenarlos por título oneroso sin ofrecerlos en forma fehaciente y con carácter prioritario al Estado nacional o provincial, según corresponda. El Estado deberá expedirse dentro de un plazo no mayor de noventa (90) días, aceptando la propuesta o dictaminando a través del organismo competente, el justo precio de la colección o del objeto para su adquisición directa. Si el

enajenante estuviere disconforme con el precio señalado e insistiere en su intención de enajenación, deberá promover la acción judicial correspondiente para la fijación de su valor o solución del diferendo. Si el organismo competente no se expidiere en el término de noventa (90) días o lo hiciere manifestando desinterés en la adquisición, el enajenante podrá disponer libremente del bien comunicando la nueva situación para su inscripción en el Registro Oficial.

ARTICULO 20. — Es nula toda enajenación realizada con violación a lo dispuesto en el artículo anterior, estando facultado el organismo competente a imponer una multa que no excederá del cincuenta por ciento (50%) del valor del bien, al enajenante y al adquirente, quienes serán por ello solidariamente responsables y al secuestro de los materiales arqueológicos o paleontológicos hasta tanto aquélla fuere pagada.

ARTICULO 21. — Los organismos competentes podrán autorizar la tenencia temporaria de objetos arqueológicos o restos paleontológicos a investigadores o instituciones científicas por un período determinado, a fin de facilitar la investigación de los mismos. Los autorizantes deberán supervisar y controlar el préstamo de los materiales, se encuentren dentro o fuera de su área jurisdiccional.

ARTICULO 22. — Los propietarios particulares de colecciones u objetos arqueológicos o restos paleontológicos registrados deberán permitir el acceso al material, en la forma que se convenga con el organismo competente.

De las concesiones

ARTICULO 23. — Para realizar cualquier tipo de prospecciones e investigaciones en yacimientos arqueológicos o paleontológicos del territorio nacional es necesario obtener previamente una concesión de la autoridad competente correspondiente al ámbito jurisdiccional en que se encuentren los yacimientos donde se efectuarán los estudios.

ARTICULO 24. — Las solicitudes de concesión para realizar prospecciones y/o investigaciones arqueológicas o paleontológicas deberán reunir, por lo menos, los siguientes requisitos básicos:

- a) Nombre y domicilio de la/s persona/s o institución de investigación nacionales o extranjeras que la soliciten, con la indicación expresa de su carácter científico y sin fines de especulación comercial.
- b) Nómina del personal científico interviniente, los que deberán poseer idoneidad en relación con las tareas científicas a realizar.
- c) Nómina del personal de apoyo u otras personas que intervengan en la misma con su correspondiente identificación personal y antecedentes vinculados con la actividad a realizar.
- d) Una carta o esquema topográfico con la delimitación precisa del lugar o lugares donde se llevará a cabo la investigación.
- e) Las finalidades de la misión, sus alcances científicos o culturales, los medios o capacidad logística con que se propone actuar.

f) Un plan de trabajo con la metodología a emplear y toda otra información que permita a la autoridad competente evaluar previamente sus propósitos y resultados.

g) Las fechas, etapas o lapsos de duración de la misión.

h) Los requerimientos ulteriores que pudieran convenir a la investigación científica posterior a la misión.

Quedan excluidos del cumplimiento de dichos requisitos, los investigadores que presenten planes de trabajo acreditados y aprobados por organismos oficiales científicos o universitarios, nacionales o provinciales.

ARTICULO 25. — Cuando la concesión sea solicitada por un investigador o institución científica extranjera se exigirá, además, como condición previa, que trabaje con una institución científica estatal o universitaria argentina y la autorización del Gobierno nacional en orden a su competencia.

ARTICULO 26. — Cuando las investigaciones sean realizadas en predios de propiedad particular, si el solicitante de la concesión lo obtuviere, anexará a la misma el consentimiento escrito del propietario de terreno o de quien esté en el uso y goce de ese derecho. En caso contrario, el organismo de aplicación deberá, previamente al otorgamiento de la concesión, requerir la conformidad de aquéllos para la ejecución de los trabajos que requiera la investigación.

ARTICULO 27. — El organismo competente tendrá un término de treinta (30) días corridos para expedirse sobre la solicitud de concesión. Las concesiones serán otorgadas por el término máximo de tres (3) años. Pasado ese lapso se deberá solicitar una nueva concesión. En caso de expedirse el organismo competente en forma negativa, el interesado podrá recurrir en apelación ante el organismo administrativo jerárquico superior, cuya resolución será obligatoria.

ARTICULO 28. — Otorgada una concesión a un particular o institución no se concederá ninguna otra dentro del sector acotado, salvo que el concesionario permita que otra investigación se lleve a cabo simultáneamente. La autoridad de aplicación autorizará la realización de trabajos interdisciplinarios y conjuntos y podrá fijar excepciones en la reglamentación.

ARTICULO 29. — El propietario del terreno, o quien esté en el uso y goce de ese derecho, está facultado ante quien pretenda hacer excavaciones dentro del predio donde se encuentren vestigios arqueológicos muebles o inmuebles o restos paleontológicos, a exigir que acredite por escrito la concesión otorgada, sin la cual no permitirá que éstas se lleven a cabo.

ARTICULO 30. — Todos los monumentos, objetos arqueológicos y restos paleontológicos que se descubran en el proceso de la investigación son del dominio público del Estado nacional, provincial o del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, según corresponda. Los concesionarios podrán obtener la tenencia temporaria de los objetos procedentes de las investigaciones para su estudio durante un término no mayor de dos (2) años, a cuyos efectos deberán señalar el lugar donde estén depositados.

ARTICULO 31. — Las personas o instituciones concesionarias deberán someter todas las piezas y materiales que extrajeran a la fiscalización y registro ante el organismo competente local. De igual manera, deberán elevar al concluir las investigaciones en un lapso no mayor de un (1) año, un informe científico documentado con los resultados obtenidos en los estudios y copia de las publicaciones que resulten de los trabajos. La autoridad de aplicación en materia paleontológica podrá modificar los plazos fijados en este artículo y en el precedente conforme la especificidad de su materia.

ARTICULO 32. — La autoridad competente podrá designar veedores a fin de ejercer el control de las investigaciones y asegurar la realización sistemática de las tareas correspondientes, debiendo los responsables de las misiones científicas suministrarles toda la información que les sea requerida en cumplimiento de la presente ley.

ARTICULO 33. — Toda resolución respecto a las concesiones o las medidas que ella motive debe ser fundada, como asimismo las que se susciten en virtud de quejas o reclamos de propietarios de los predios y resueltas en un plazo no mayor de treinta (30) días.

ARTICULO 34. — El incumplimiento de las obligaciones establecidas en los artículos precedentes será sancionado con la suspensión por un plazo máximo de seis (6) meses o caducidad de la concesión otorgada.

De las limitaciones a la propiedad particular

ARTICULO 35. — Cuando los vestigios arqueológicos o paleontológicos se encuentren en terrenos de propiedad privada, la autoridad competente acordará con sus propietarios lo necesario para facilitar el estudio y/o preservación del yacimiento.

ARTICULO 36. — El organismo competente podrá, por razones de interés público, disponer la ocupación temporánea de terrenos de propiedad privada donde se localicen bienes arqueológicos o restos paleontológicos. Dicha ocupación, salvo casos de peligro inminente, deberá ser declarada por ley. La ocupación no podrá exceder el máximo de dos (2) años, debiendo mediar una justa indemnización al propietario del terreno.

ARTICULO 37. — En los casos en que la conservación de los vestigios arqueológicos o restos paleontológicos implique una servidumbre perpetua sobre los terrenos en los cuales se encuentren dichos bienes, el Estado nacional o provincial en sus respectivas jurisdicciones, deberá establecerla mediante ley especial e indemnización a los propietarios de los terrenos.

De las infracciones y sanciones

ARTICULO 38. — Las transgresiones a lo establecido en la presente ley, serán reprimidas con las siguientes penalidades:

a) Apercibimiento.

b) Multa: Esta será establecida entre un mínimo de diez por ciento (10%) hasta tres veces el valor del bien o los bienes que hayan motivado la conducta sancionada. El Poder Ejecutivo nacional establecerá en la reglamentación de la presente ley una multa dineraria para los casos donde la determinación del valor del bien sea imposible o dificultoso. Para

la determinación de la multa se atenderá a la gravedad de la falta cometida y al carácter de reincidente del infractor.

c) Decomiso de los materiales arqueológicos, paleontológicos y/o de los instrumentos utilizados para cometer la infracción.

d) Suspensión o caducidad de la concesión.

e) Inhabilitación.

f) Clausura temporaria o definitiva.

ARTICULO 39. — Las personas que realicen por sí, u ordenaren realizar a terceros, tareas de prospección, remoción o excavación en yacimientos arqueológicos y paleontológicos sin solicitar la correspondiente concesión ante la autoridad competente, serán pasibles de multa, la que se fijará de acuerdo a la magnitud de la alteración realizada y el decomiso de todos los objetos de naturaleza arqueológica o paleontológica que hayan sido reunidos, aunque se encuentren en posesión de terceros que aleguen adquisición de buena fe. Si por el grado de deterioro hubiera pérdida irreparable para el patrimonio cultural del Estado, el organismo competente deberá denunciar a la Justicia a los infractores, a los efectos de que ésta determine si están incurso en el delito de daño (artículo 183 y 184 inciso 5° del Código Penal).

ARTICULO 40. — Las personas que por cualquier motivo descubran materiales arqueológicos o paleontológicos en forma casual en la superficie o seno de la tierra o en superficies acuosas, deberán denunciarlos y entregarlos de inmediato al organismo competente o en su defecto a la autoridad policial más cercana, la que deberá comunicarlo al referido organismo. La omisión del deber de denuncia y ocultamiento hará pasibles a sus autores de un apercibimiento y, si mediare reincidencia, de una multa. En todos los casos procederá el decomiso de los materiales reunidos.

ARTICULO 41. — Las personas que omitieren inscribir las colecciones u objetos arqueológicos y restos paleontológicos obtenidos con anterioridad a la sanción de la presente ley dentro de los plazos establecidos en el artículo 16, serán sancionadas con apercibimiento y la obligación de inscribirlas en el Registro Oficial dentro de los treinta (30) días desde la notificación. En caso de vencimiento del plazo sin cumplimiento de esta obligación, procederá el decomiso.

ARTICULO 42. — El incumplimiento de algunas de las condiciones pactadas en la concesión, dará lugar a la aplicación de multa graduada según la gravedad de la falta. Cuando el concesionario no se ajustare a las pautas metodológicas y científicas convenidas o persiguere objetivos diferentes a los establecidos, podrá resolverse la caducidad de la concesión sin derecho a indemnización alguna. Si además se comprobare que el concesionario ha infringido esta ley y/o los requisitos y condiciones establecidos en las cláusulas de la concesión, el investigador contraventor, podrá ser también sancionado con la inhabilitación temporaria o definitiva para la obtención de nuevas concesiones, además del decomiso de los materiales arqueológicos y paleontológicos obtenidos y de los instrumentos usados en los trabajos de investigación.

ARTICULO 43. — Las personas que, con posterioridad a la promulgación de la presente ley, se apropien y/o comercialicen objetos arqueológicos y/o paleontológicos y aquellos que los recibieren, aunque aleguen buena fe, serán pasibles de una multa y el decomiso de los bienes. Cuando se tratare de ventas llevadas a cabo en establecimientos comerciales se dispondrá además su clausura temporaria, siendo procedente la clausura definitiva en caso de reincidencia.

ARTICULO 44. — Serán pasibles de multa los particulares o instituciones públicas o privadas que trasladen o faciliten el traslado de materiales arqueológicos o paleontológicos, para cualquier finalidad, dentro del territorio nacional, sin la previa autorización del organismo competente local donde estén radicados los materiales.

ARTICULO 45. — El Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano, el organismo competente nacional en materia paleontológica y los organismos competentes que se determinen en el orden provincial serán los encargados de aplicar las sanciones correspondientes a las infracciones previstas en la presente ley.

De los delitos y sus penas

ARTICULO 46. — Será reprimido de un (1) mes a un (1) año de prisión o de reclusión y con inhabilitación especial de hasta tres (3) años, el que realizare por sí u ordenare realizar a terceros tareas de prospección, remoción o excavación en yacimientos arqueológicos y paleontológicos.

ARTICULO 47. — Si durante la comisión del hecho descrito en la norma precedente, se produjere un deterioro en los objetos ocasionándose una pérdida irreparable para el patrimonio cultural del Estado, se estará incurso en el delito de daño prescripto en los artículos 183 y 184 del Código Penal.

ARTICULO 48. — Será reprimido con prisión de dos (2) meses a dos (2) años y con inhabilitación especial de hasta cinco (5) años, el que transportare, almacenare, comprare, vendiere, industrializare o de cualquier modo pusiere en el comercio piezas, productos o subproductos provenientes de yacimientos arqueológicos y paleontológicos nacionales e internacionales.

ARTICULO 49. — La tentativa de exportación e importación del territorio nacional de piezas, productos o subproductos arqueológicos o paleontológicos y colecciones arqueológicas o paleontológicas, será pasible de las penas previstas para el delito de contrabando establecidas en los artículos 863 y concordantes del Código Aduanero.

Del traslado de objetos arqueológicos y paleontológicos

ARTICULO 50. — Los objetos arqueológicos y restos paleontológicos podrán ser trasladados dentro del territorio nacional, previa autorización del organismo competente local, en calidad de préstamo a los fines de su investigación y/o exposición por el término que determine la autoridad competente.

Los interesados deberán informar de las medidas que se adoptarán para el resguardo de dichos bienes y garantizar su reintegro al lugar de origen en las condiciones que les fueron entregados.

ARTICULO 51. — El traslado fuera del territorio de la Nación de bienes arqueológicos y paleontológicos se podrá realizar dentro de las condiciones establecidas en el artículo anterior, previa autorización del organismo local competente, en calidad de préstamo a los fines de su investigación o para la difusión del conocimiento en el extranjero.

De la protección especial de los materiales tipo paleontológicos

ARTICULO 52. — Los objetos o restos paleontológicos definidos en el artículo 2° de la presente ley que constituyan materiales tipo, no podrán ser trasladados fuera del territorio nacional con fines de intercambio, canje o donación.

ARTICULO 53. — Podrán ser objeto de venta o canje las reproducciones y calcos artificiales obtenidos de bienes arqueológicos y paleontológicos.

ARTICULO 54. — Los recursos de los organismos competentes nacionales se integrarán de la siguiente forma:

- a) Los importes que perciban mediante las asignaciones presupuestarias;
- b) Los frutos, intereses y rentas provenientes de su patrimonio; c) Las herencias, legados, donaciones de particulares;
- d) Los aranceles y tasas que perciban como retribución por los servicios que presten;
- e) Los subsidios o subvenciones;
- f) Los auspicios de empresas privadas, entes estatales u organismos no gubernamentales;
- g) El producto de las multas por incumplimiento de las disposiciones establecidas en las respectivas leyes de protección;
- h) Cualquier otro ingreso que disponga el Poder Ejecutivo de la Nación.

Disposiciones complementarias.

ARTICULO 55. — El organismo que será la autoridad de aplicación en materia paleontológica funcionará dentro del área de la Secretaría de Ciencia y Tecnología.

ARTICULO 56. — Las universidades nacionales y entidades científicas de reconocida trayectoria en la investigación arqueológica y paleontológica acordarán con la autoridad de aplicación de esta ley las funciones de protección y difusión del conocimiento sobre el patrimonio arqueológico y paleontológico. Estos acuerdos deberán asegurar a las universidades nacionales y entidades su participación en la evaluación y administración de concesiones, designación de veedores, diseño patrimonial, su preservación y control.

ARTICULO 57. — Todos los plazos previstos en esta ley serán contados en días hábiles. La presente ley será reglamentada por el Poder Ejecutivo nacional en un plazo no mayor a los ciento veinte (120) días.

ARTICULO 58. — Derógase la Ley N° 9080, su decreto reglamentario y toda otra disposición que se oponga a la presente.

ARTICULO 59. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS CUATRO DIAS DEL MES DE JUNIO DEL AÑO DOS MIL TRES.

— REGISTRADA BAJO EL N° 25.743 —

EDUARDO O. CAMAÑO. — JOSE L. GIOJA. — Eduardo D. Rollano. — Juan Estrada.

Decreto 1022/2004

Apruébase la reglamentación de la Ley N° 25.743. Establécese que el Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano y el Museo Argentino de Ciencias Naturales "Bernardino Rivadavia" serán autoridades de aplicación nacional en relación con la preservación y protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico. Creación de los Registros Nacionales de Yacimientos, Colecciones y Restos Paleontológicos, de Yacimientos, Colecciones y Objetos Arqueológicos, y de Infractores y Reincidentes, en las materias mencionadas.

Bs. As., 10/8/2004

VISTO la Ley N° 25.743, de PROTECCION DEL PATRIMONIO ARQUEOLOGICO Y PALEONTOLOGICO, y

CONSIDERANDO:

Que de acuerdo con las prescripciones legales corresponde dictar las disposiciones reglamentarias de la citada normativa.

Que a los fines de la reglamentación de la aludida ley, han tomado intervención la SECRETARIA DE CULTURA de la PRESIDENCIA DE LA NACION, la SECRETARIA DE CIENCIA Y TECNICA del MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA, el INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA Y PENSAMIENTO LATINOAMERICANO dependiente de la SECRETARIA DE CULTURA de la PRESIDENCIA DE LA NACION y el MUSEO ARGENTINO DE CIENCIAS NATURALES "BERNARDINO RIVADAVIA".

Que se han efectuado consultas a distintas jurisdicciones y organismos profesionales, atendiendo a los intereses y particularidades locales, en razón de la materia eminentemente técnica y especializada de que trata la presente reglamentación.

Que, por otra parte, han tomado intervención la DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS del MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA y la DIRECCION DE ASUNTOS JURIDICOS de la SECRETARIA DE CULTURA de la PRESIDENCIA DE LA NACION.

Que el presente decreto se dicta de conformidad con las facultades emergentes del artículo 99, inciso 2 de la Constitución Nacional.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA

DECRETA:

Artículo 1° — Apruébase la reglamentación de la Ley N° 25.743 que, como Anexo I, forma parte integrante del presente.

Art. 2° — Hasta tanto funcionen los respectivos registros, las denuncias de los bienes arqueológicos y paleontológicos contemplados en la Ley N° 25.743, podrán efectuarse ante los organismos de aplicación, con identificación de los mismos, declaración de su procedencia, adquisición, cantidad de ejemplares, estado de conservación, datos del poseedor y lugar de depósito, como recaudos mínimos y, en caso de particulares o entidades privadas, con material fotográfico común o digital de disquete. Toda persona física o jurídica, pública o privada, que tenga o posea en la actualidad o en el futuro los bienes referidos, está obligada a efectuar esta denuncia.

Art. 3° — La reglamentación que se aprueba por el artículo 1° del presente, entrará en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 4° — Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCION NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese. — KIRCHNER. — Alberto A. Fernández. — Aníbal D. Fernández.

ANEXO I

REGLAMENTACION DE LA LEY N° 25.743.

ARTICULO 1° — Es responsabilidad de las Provincias, de la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES y de la Nación, en sus respectivas jurisdicciones, la aplicación de la Ley N° 25.743, para preservación y protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico, siendo de responsabilidad exclusiva de la Nación la tutela del mismo.

ARTICULO 2° — Serán organismos de aplicación nacionales de la presente reglamentación y de protección del patrimonio, el INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA Y PENSAMIENTO LATINOAMERICANO dependiente de la SECRETARIA DE CULTURA de la PRESIDENCIA DE LA NACION y el MUSEO ARGENTINO DE CIENCIAS NATURALES "BERNARDINO RIVADAVIA", dependiente de la SECRETARIA DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION PRODUCTIVA del MINISTERIO DE EDUCACION, CIENCIA Y TECNOLOGIA, en materia de bienes paleontológicos y arqueológicos, respectivamente. Tales organismos, según sus competencias, definirán, a los efectos de la ley, los siguientes términos: Objeto Arqueológico, Fósil, Lote, Colección, Yacimiento y Pasado Geológico, a fin de elaborar una organización administrativa uniforme.

La expresión EPOCAS HISTORICAS RECIENTES abarca a los últimos CIEN (100) años contados a partir de la fecha de sucedidos los hechos o los actos de que se trate.

ARTICULO 3° — Sin reglamentar.

ARTICULO 4° — A los efectos del inciso a) del artículo 4° de la Ley N° 25.743, entiéndese por tutela ejercida por el ESTADO NACIONAL, la protección jurídica o legal de todo el patrimonio arqueológico y paleontológico del territorio nacional, más allá del derecho de dominio y de protección y preservación que corresponda a las autoridades competentes de cada jurisdicción.

ARTICULO 5° — El MUSEO ARGENTINO DE CIENCIAS NATURALES "BERNARDINO RIVADAVIA", creará y organizará por resolución interna el REGISTRO NACIONAL DE YACIMIENTOS, COLECCIONES Y RESTOS PALEONTOLOGICOS, y el REGISTRO NACIONAL DE INFRACTORES Y REINCENTES, en esta materia.

El INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA Y PENSAMIENTO LATINOAMERICANO creará, por resolución interna, el REGISTRO NACIONAL DE YACIMIENTOS, COLECCIONES Y OBJETOS ARQUEOLOGICOS y el REGISTRO NACIONAL DE INFRACTORES Y REINCENTES, en esta materia.

En los regímenes de funcionamiento de los citados registros se establecerán, sin perjuicio de las previsiones presupuestarias para su planta de personal, los recursos que se obtendrán por los servicios que se presten.

Los Registros Nacionales, además de funcionar como de primer grado con respecto a los objetos, colecciones y yacimientos correspondientes a sus respectivas áreas, funcionarán como de segundo grado con respecto a los objetos, colecciones y yacimientos de las demás jurisdicciones que enviarán la información pertinente, para permitir su concentración.

La inscripción registral no importará la autenticidad, ni sus informes la certificación de la misma sobre los bienes o colecciones inscriptas.

En los Registros Nacionales se deberá informar y acopiar todos los datos posibles sobre el patrimonio arqueológico y/o paleontológico sobre los que se podrán emitir informes.

Los organismos competentes podrán realizar las inspecciones o peritajes que estimen pertinentes y rechazar las inscripciones de los bienes u objetos, cuya inscripción se considere improcedente.

Las controversias que se susciten se dirimirán conforme a los procedimientos administrativos vigentes en cada jurisdicción.

ARTICULO 6° — En las distintas jurisdicciones regirán las normas que se dicten por las autoridades locales para adecuar la legislación en materia registral, de concesiones, infracciones y sanciones a la Ley N° 25.743.

Los traslados, dentro del país, de objetos, colecciones y/o restos paleontológicos y/o arqueológicos, serán comunicados al organismo competente local y a los directores de los museos o centros de investigaciones involucrados.

Los traslados, fuera del país, de los objetos, colecciones y/o restos paleontológicos y/o arqueológicos, se comunicarán al organismo competente nacional, con una anticipación no inferior a TREINTA (30) días, plazo en el que éste podrá adoptar al respecto las medidas que fueran necesarias, a fin de asegurar la recuperación y retorno al país de los elementos de que se trate.

ARTICULO 7º — Sin reglamentar.

ARTICULO 8º — Sin reglamentar.

ARTICULO 9º — Sin reglamentar.

ARTICULO 10. — El material paleontológico deberá ser ubicado, sin excepción, en colecciones o repositorios, que reúnan todos los requisitos establecidos en los CODIGOS INTERNACIONALES DE NOMENCLATURA BOTANICA (CODIGO DE SAINT LOUIS 2000) Y ZOOLOGICA (CODIGO INTERNACIONAL DE NOMENCLATURA ZOOLOGICA) —o cualquier otro que los reemplace, según lo disponga el MUSEO ARGENTINO DE CIENCIAS NATURALES "BERNARDINO RIVADAVIA"— para el material tipo y debiendo contarse con el personal necesario e idóneo para el cumplimiento de la finalidad de la ley. El INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA Y PENSAMIENTO LATINOAMERICANO, de la SECRETARIA DE CULTURA de la PRESIDENCIA DE LA NACION, establecerá las condiciones mínimas para el depósito de los objetos, lotes y colecciones arqueológicas, de cada región teniendo en cuenta las características propias. Las autoridades jurisdiccionales podrán solicitar que se contemplen sus condiciones particulares.

El organismo de aplicación nacional actuará en casos de discrepancia en la catalogación de material.

ARTICULO 11. — Sin reglamentar.

ARTICULO 12. — Sin reglamentar.

ARTICULO 13. — La obligación de denunciar el descubrimiento a que se refiere el artículo 13 de la ley implica la de suspender toda actividad en el lugar hasta tanto la autoridad competente, según la jurisdicción de que se trate, tome la intervención prevista legalmente, debiendo adoptarse, hasta entonces por responsables del predio, todas las medidas tendientes a la conservación del yacimiento y/o los objetos arqueológicos o paleontológicos.

En los casos en que corresponda, se convendrá con los propietarios de los inmuebles, el tiempo y las características de la ocupación y, de no lograrse un acuerdo, se tramitará la ocupación temporánea o la imposición de servidumbre, mediante la sanción de una ley por las respectivas jurisdicciones, sin perjuicio de las medidas judiciales que puedan solicitarse cuando razones de urgencia así lo exijan.

Las personas físicas o jurídicas, responsables de emprendimientos deberán prever la necesidad de realizar una prospección previa a la iniciación de las obras con el fin de detectar eventuales restos, yacimientos u objetos arqueológicos o paleontológicos. De

verificarse su existencia, deberán facilitar el rescate de los mismos. Las tareas que se realicen a ese efecto deberán ser aprobadas por la autoridad de aplicación jurisdiccional.

Cuando una persona física o jurídica explote comercialmente yacimientos de material fósil con fines industriales, tales como bentonita, diatomita, campos de ostreas, calizas, arcillas u otros, se tomarán muestras testigo cuyo volumen determinará la autoridad de aplicación jurisdiccional, que serán depositadas en museos o instituciones científicas provinciales o nacionales, según corresponda por jurisdicción.

Si en el curso de ejecución de obras públicas o privadas, que implique movimientos de tierra, se hallaren fósiles u objetos arqueológicos, o se supiera que determinados sectores, regiones o zonas, constituyen yacimientos paleontológicos y/o arqueológicos, que por su tamaño, valoración patrimonial, científica y/o estado de preservación requieran especial cuidado, protección absoluta o parcial, trabajos de rescate o preservación, la autoridad de aplicación jurisdiccional podrá solicitar la intervención del Poder Ejecutivo Nacional, a fin de adoptar medidas tendientes a lograr la suspensión de las obras o proyectos en forma definitiva o temporal, según el caso.

ARTICULO 14. — Sin reglamentar.

ARTICULO 15. — Sin reglamentar.

ARTICULO 16. — Las denuncias a que se refiere el artículo 16 de la Ley se formularán por escrito, de acuerdo con las formalidades fijadas en los respectivos reglamentos de procedimientos administrativos de cada jurisdicción, y deberán incluir los elementos descriptivos necesarios para la identificación de las colecciones u objetos arqueológicos o restos paleontológicos, conforme a las exigencias que imponga la autoridad de aplicación jurisdiccional.

Cuando se pida información al REGISTRO NACIONAL que corresponda, según la materia relacionada con objetos, colecciones y/o yacimientos registrados en las provincias o en la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES, ésta podrá otorgarse, previo consentimiento de las respectivas autoridades jurisdiccionales y acreditación del interés legítimo del peticionario.

ARTICULO 17. — Sin reglamentar.

ARTICULO 18. — Sin reglamentar.

ARTICULO 19. — El ofrecimiento a que se refiere el artículo 19 de la Ley se efectuará ante el organismo de aplicación competente, según la materia, según se trate de objetos arqueológicos o restos paleontológicos, el que emitirá dictamen e informe y remitirá las actuaciones al PODER EJECUTIVO NACIONAL, en el ámbito nacional y a las autoridades competentes provinciales y de la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES, para que se resuelva en el plazo legal establecido por el artículo que se reglamenta.

ARTICULO 20. — Sin reglamentar.

ARTICULO 21. — Sin reglamentar.

ARTICULO 22. — En caso de no mediar acuerdo con los poseedores particulares de colecciones, restos u objetos arqueológicos o paleontológicos para tener acceso al material, la autoridad de aplicación jurisdiccional gestionará ante quien corresponda la adopción de las medidas administrativas y judiciales pertinentes.

ARTICULO 23. — De los actos administrativos que otorguen concesiones para realizar los trabajos a que se refiere el artículo 23 de la Ley, deberá remitirse copia al REGISTRO NACIONAL pertinente.

ARTICULO 24. — Los organismos oficiales científicos o universitarios nacionales o provinciales deberán verificar que los planes de trabajo de los proyectos de investigación, tesinas, tesis y seminarios, cumplan con los requisitos del artículo 24 de la Ley.

Para el otorgamiento de las concesiones a que se refiere el artículo 24 de la Ley, los trabajos deberán estar a cargo, dirigidos o bajo la responsabilidad de personas cuya idoneidad esté reconocida por asociaciones profesionales, Universidades o Academias Nacionales.

Los organismos competentes de las respectivas jurisdicciones se reservan el derecho de otorgar o rechazar los pedidos de concesiones según cumplan o no los requisitos legales o por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.

ARTICULO 25. — No se podrá otorgar concesión alguna a investigador o institución científica extranjera sin autorización previa del organismo nacional de aplicación, que sólo la otorgará cuando los requirentes trabajen con una institución científica estatal o universitaria argentina, además de cumplirse con los demás requisitos que se consideren necesarios para impedir la alteración o pérdida del patrimonio arqueológico o paleontológico nacional.

ARTICULO 26. — En el caso de no poderse obtener la autorización del propietario de los predios, se actuará de acuerdo con los procedimientos previstos para la ocupación temporánea y establecimiento de servidumbre, contemplados en los artículos 36 y 37 de la ley.

La autoridad de aplicación jurisdiccional podrá solicitar la adopción de las medidas judiciales conservatorias, de acuerdo con las previsiones de los artículos antes mencionados, sin perjuicio de las que correspondieren, según los códigos de procedimiento de cada jurisdicción.

ARTICULO 27. — Las impugnaciones contra los actos que denieguen concesiones se ajustarán a los procedimientos administrativos vigentes en cada jurisdicción.

ARTICULO 28. — En los casos de trabajos interdisciplinarios paleontológicos o arqueológicos, la autoridad de aplicación jurisdiccional podrá autorizar concesiones de investigación en la misma área o región sobre diferentes temas, a fin de permitir simultáneos estudios sobre diversos objetivos y disciplinas.

ARTICULO 29. — Sin reglamentar.

ARTICULO 30. — Sin reglamentar.

ARTICULO 31. — Las piezas y materiales que se extrajeren deberán ser sometidos a la fiscalización en forma inmediata por las personas e instituciones concesionarias.

ARTICULO 32. — Sin reglamentar.

ARTICULO 33. — La falta de resolución en término de las quejas o reclamos interpuestos, se dirimirá conforme a los procedimientos administrativos vigentes en cada jurisdicción.

ARTICULO 34. — Sin reglamentar.

ARTICULO 35. — Sin reglamentar.

ARTICULO 36. — En caso de no lograrse acuerdo con los propietarios, la autoridad de aplicación de cada jurisdicción, podrá requerir la sanción de una ley que disponga la ocupación temporánea prevista en el artículo 36 de la Ley, sin perjuicio de las medidas judiciales que puedan solicitarse, cuando razones de urgencia así lo exijan.

ARTICULO 37. — En los casos de servidumbre perpetua se procederá en igual forma que en el supuesto de ocupación temporánea.

ARTICULO 38. — Para la aplicación de la multa del inciso b) del artículo 38 de la Ley, cuando la determinación del valor del bien sea imposible o dificultosa, se impondrá una multa que podrá variar en su monto a un equivalente de entre DIEZ (10) y CIEN (100) salarios mínimos, de acuerdo a la gravedad del hecho y será fijada por la autoridad de aplicación correspondiente jurisdiccional.

ARTICULO 39. — Sin reglamentar.

ARTICULO 40. — La multa a que se refiere el artículo 40 de la Ley será determinada conforme lo previsto en el artículo 38 de la presente reglamentación.

ARTICULO 41. — La notificación a que se refiere el artículo 41 de la Ley podrá hacerse en forma personal o por cualquier medio fehaciente que acredite el contenido y la recepción o a través de edictos que se publicarán por TRES (3) días en por lo menos TRES (3) periódicos de mayor circulación de cada lugar o, en su caso, en los que existieren.

ARTICULO 42, 43 y 44. — Las multas establecidas en los artículos 42, 43 y 44 de la Ley se regirán por las previsiones del artículo 38 de esta reglamentación.

ARTICULO 45. — Sin reglamentar.

ARTICULO 46. — Sin reglamentar.

ARTICULO 47. — Sin reglamentar.

ARTICULO 48. — Sin reglamentar.

ARTICULO 49. — Sin reglamentar.

ARTICULO 50. — Los poseedores de los objetos arqueológicos y restos paleontológicos, deberán requerir la autorización del organismo competente jurisdiccional para cambiar el

lugar de depósito de los mismos, bajo apercibimiento de la aplicación de las sanciones que correspondan, conforme al artículo 44 de la ley.

ARTICULO 51. — El organismo competente nacional adoptará las medidas necesarias que garanticen la recuperación y retorno de los bienes arqueológicos y paleontológicos que hubieran sido trasladados al exterior, sin perjuicio de las acciones que pudieran adoptar las autoridades jurisdicciones, pudiendo oponerse a los traslados cuando, a su juicio, las condiciones para la recuperación y retorno no sean satisfactorias, en virtud de las facultades concurrentes establecidas en el artículo 7° de la Ley N° 25.743.

ARTICULO 52. — Sin reglamentar.

ARTICULO 53. — Sin reglamentar.

ARTICULO 54. — Sin reglamentar.

ARTICULO 55. — Sin reglamentar.

ARTICULO 56. — Sin reglamentar.

ARTICULO 57. — Sin reglamentar.

ARTICULO 58. — Sin reglamentar.

ARTICULO 59. — Sin reglamentar.

Ley Provincial N° 2184/96 y Decreto reglamentario 2711/97

PROVINCIA DEL NEUQUEN
PODER EJECUTIVO

LEY N° 2184/96

CAPITULO I DEL PATRIMONIO HISTÓRICO, ARQUEOLÓGICO Y PALEONTOLÓGICO DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

Artículo 1°: A los efectos de esta Ley, se considera patrimonio histórico, arqueológico y paleontológico, no sólo a todo el acervo específico de estas ciencias, sino también al que constituye el material de otras disciplinas, como la antropología, la etnología y toda forma de investigación científica del pasado y presente de la Provincia.

Artículo 2°: Las ruinas, yacimientos y sitios, restos materiales, objetos y lugares arqueológicos o paleontológicos de interés científico, existentes en territorio de la Provincia del Neuquén, integran los bienes del dominio público provincial de acuerdo con el principio genérico del artículo 2340, inciso 9) del Código Civil.

Artículo 3º: Declárase también como parte integrante del patrimonio cuya protección procura esta Ley, los museos y bibliotecas de propiedad o dependientes de la Provincia o de los municipios.

Artículo 4º: La Provincia declarará la utilidad pública e interés general sujetos a expropiación, los lugares y yacimientos, edificios, objetos, documentos y colecciones de propiedad o zonas excluyentes de interés histórico, arqueológico y paleontológico, crear museos de sitio o enriquecer el acervo de sus museos y archivos oficiales.

Artículo 5º: La autoridad de aplicación de esta Ley procederá al censo y registro de yacimientos, edificios, colecciones y objetos de la índole de los que protege esta Ley, que se encontraren en el territorio de la Provincia, en dominio público o privado. Créase a tal efecto el Registro Provincial del Patrimonio Histórico, Arqueológico y Paleontológico.

Artículo 6º: Las piezas y colecciones arqueológicas, paleontológicas o históricas que a la fecha se encontraran bajo el dominio de particulares, no podrán ser cedidas por los mismos a terceros por ningún título, ni sacadas fuera del territorio provincial sin previa autorización del Poder Ejecutivo, quien al efecto le proveerá con el asesoramiento de la autoridad de aplicación establecida por la presente.

Artículo 7º: En el caso que se tratara de objetos, piezas, colecciones o elementos de carácter excepcional o único, el Poder Ejecutivo -a solicitud de la autoridad de aplicación- podrá gestionar su expropiación con destino exclusivamente a sus museos, reservorios o archivos. Podrá también obtener calcos o copias, siempre que la operación a este fin no altere, perjudique o dañe a tales cosas en su integridad o en su estado de conservación.

Artículo 8º: El Poder Ejecutivo Provincial -previo informe favorable de la autoridad de aplicación-, podrá autorizar la salida de piezas, documentos o colecciones de valor histórico, arqueológico o paleontológico, fuera del territorio de la Provincia por períodos determinados no mayores de seis (6) meses y para integrar exposiciones, exhibiciones nacionales e internacionales, muestras para fines de estudio o investigación siempre que se tomen las medidas adecuadas para el mejor resguardo de los ejemplares y se garanticen su reintegro al reservorio de su procedencia con garantía real suficiente. A este efecto los organizadores de la exposición o investigación de que se trate, deberán previamente informar a la autoridad de aplicación, en forma detallada, las precauciones que adoptarán a tal efecto.

CAPITULO II

DE LOS PERMISOS DE EXPLORACIÓN E INVESTIGACIÓN

Artículo 9º: El Poder Ejecutivo Provincial podrá conceder permisos para búsquedas y exploraciones de yacimientos o para la determinación de lugares históricos, arqueológicos o paleontológicos de interés científico, tales como los consignados en el Artículo 4º, a favor de instituciones científicas y educativas, especializadas, tanto del país como del exterior, previo dictamen fundado favorable de la autoridad de aplicación establecida en la presente Ley.

Cuando las actividades a que se refiere el Artículo anterior se realizaran por entidades pertenecientes al Estado provincial o municipios que adhieran, y las mismas fueran efectuadas sin participaciones de personas o instituciones de carácter privado no será necesario la concesión de permisos por parte del Poder Ejecutivo si tales actividades estuvieren comprendidas en su objeto o dispuesta por su Ley de creación, debiendo -previo al inicio de las actividades- informar de las mismas a la autoridad de aplicación adjuntando el plan de trabajo y nómina de profesionales responsables de ellas.

Artículo 10º: Los peticionantes de tales permisos deberán acreditar ante la autoridad de aplicación:

- a) Que no tienen fines de lucro o beneficios económicos a cuyo fin suscribirán una declaración jurada.
- b) Que están capacitados para realizar los trabajos poseyendo título habilitante expedido por universidad nacional o equivalente, experiencia de campo y antecedentes en investigación del mismo tenor.
- c) Que están avalados por instituciones científicas oficiales.
- d) Que permitirán las inspecciones y controles que se dispongan.
- e) Que informarán periódicamente en los tiempos que se establezcan en cada caso sobre los hallazgos que se realicen.
- f) Que presentarán el inventario de dichos hallazgos al finalizar el trabajo de campo y antes de abandonar el área de investigación. Los materiales recuperados se incorporarán automáticamente al Registro creado por el Artículo 5º segundo párrafo.

Bajo estas condiciones, la Provincia podrá contratar investigadores o expediciones científicas para la búsqueda de tales elementos.

Artículo 11º: Todos los permisos, contrataciones y trámites vinculados con la aplicación de la presente Ley, se tramitarán por vía de la autoridad de aplicación, la que brindará el asesoramiento correspondiente. En caso de no contarse con especialistas en la materia de que se trate, deberá recurrirse a evaluadores externos.

Artículo 12º: Las autorizaciones conferidas no podrán usarse para realizar búsquedas de exploraciones en lugares o con objetivos distintos de aquellos para los cuales han sido acordados; a tal fin, en el caso de investigaciones paleontológicas, deberá especificarse el o los taxones que serán objeto de estudio.

CAPITULO III

DE LOS HALLAZGOS Y DENUNCIAS

Artículo 13º: Los dueños de los predios en que se encuentren yacimientos o lugares históricos, arqueológicos o paleontológicos, objetos o rastros de interés vinculados con estas ciencias, como toda persona que los encontrara, aún casualmente, tienen la obligación de denunciarlos dentro de las veinticuatro (24) horas de producido el hecho, informando de estos hallazgos a la autoridad policial más cercana, al municipio u organismo comunal más cercano o ante la autoridad de aplicación establecida por esta Ley. Cuando se tratare de hallazgos o descubrimientos casuales, éstos no podrán removerse ni trasladarse sin contar con el permiso establecido por el Artículo 9º.

Artículo 14º: Las personas físicas o jurídicas; Unión Transitoria de Empresas (UTE) u organismos oficiales que realicen obras o trabajos susceptibles de causar graves transformaciones en el terreno, y aquellos que en el curso de sus actividades encuentren restos, yacimientos u objetos de la índole de los que protege esta Ley, deberán hacer la pertinente denuncia en la misma forma establecida en el Artículo anterior y suspender sus tareas en ese lugar hasta que la autoridad de aplicación haya asumido la intervención directa que le compete o comunicado en qué forma procederá a hacerlo. Dicha autoridad deberá constituirse en el lugar y disponer las medidas que correspondan dentro de los cinco (5) días de tomar conocimiento de la denuncia, caso contrario el denunciante podrá proseguir con los trabajos emprendidos, previa notificación a la autoridad de aplicación, sin la responsabilidad a su cargo respecto del hallazgo de que se trate.

Artículo 15º: Las personas físicas o jurídicas; Unión Transitoria de Empresas (UTE) responsables de grandes emprendimientos deberán prever los fondos necesarios para una prospección previa a la iniciación de las obras con el fin de detectar restos, yacimientos u objetos de la índole de los que protege esta Ley. De verificarse su existencia deberán facilitar y financiar el rescate de los mismos. En ambos casos, estas tareas estarán a cargo de los especialistas designados por el Gobierno de la Provincia, quien garantizará la existencia permanente de un equipo de especialistas que entiendan en las áreas específicas de investigación. En todos los casos se consultará previamente a la autoridad de aplicación establecida en esta Ley.

Artículo 16º: Frente a la situación de que una persona física o jurídica o Unión Transitoria de Empresas (UTE) esté explotando comercialmente yacimientos de material fósil con fines industriales, tales como bentonita, diatomita, campos de ostras, calizas, arcillas u otros, se tomarán muestras testigo de por lo menos un metro cúbico (1 m³) que serán depositadas en museos o instituciones científicas Provinciales.

CAPITULO IV DEL CONTROL Y SANCIONES

Artículo 17º: La autoridad policial, en todo el territorio de la Provincia, recibirá las

denuncias a que se refieren los Artículos 13° y 14° y controlarán en todas las formas y medios a su alcance el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de las inspecciones y controles que realice la autoridad de aplicación.

Artículo 18°: En caso supletorio serán responsables de recepcionar las denuncias mencionadas, los municipios u organismos comunales más cercanos al lugar en que se produce el hallazgo.

Artículo 19°: Una vez recepcionada la denuncia, la autoridad que haya prevenido comunicará por el medio más idóneo y expeditivo la novedad a la autoridad de aplicación la que tomará inmediata intervención disponiendo las medidas que al caso procedan.

Artículo 20°: Los actuales concesionarios de permisos originados en la legislación que se deroga por la presente, deberán manifestar por escrito ante la autoridad de aplicación dentro de los quince (15) días de publicada la presente su intención de continuar con los permisos acordados. Caso contrario, regirá lo previsto en el Artículo 36°. Las solicitudes serán evaluadas en particular y sólo serán nuevamente acordadas previo dictamen fundado de la autoridad de aplicación respecto de la conveniencia o pertinencia de concederla.

Artículo 21°: En caso de que el permisionario no se ajustare a las pautas metodológicas y científicas bajo cuya condición se otorgó el permiso o que resultare evidente que persigue objetivos diferentes a los invocados, el permiso podrá ser revocado antes de cumplido el plazo por el cual fue concedido.

Artículo 22°: La omisión en efectuar las denuncias ordenadas por esta Ley, la realización de trabajos no autorizados; la remoción o traslado de objetos sin consentimiento de la autoridad de aplicación; la prosecución de labores en contra de lo establecido en el Artículo 20°, la omisión en dar cumplimiento a lo dispuesto en los Artículos 6°, 8°, 9° y 10° de la presente y -en general- toda acción u omisión a las disposiciones de la presente Ley, sin perjuicio de las acciones civiles o penales que el Estado Provincial deberá incoar -si hubiere lugar- serán pasibles de las siguientes sanciones:

- a) Multas pecuniarias que serán determinadas por la autoridad de aplicación de acuerdo al daño producido.
- b) Decomiso de los efectos encontrados, que no podrán ser materia de recursos.
- c) Decomiso de los instrumentos usados en los trabajos de investigación o exploración.
- d) Paralización inmediata de la obra o emprendimiento de que se trate, por un plazo que determinará la autoridad de aplicación en el caso particular de incumplimiento al Artículo 14°.
- e) En el caso de especialistas que hayan obtenido el correspondiente permiso y no cumplan con las obligaciones establecidas por la presente Ley, además de las sanciones mencionadas, su falta será comunicada a los Comité de Ética de las entidades que los respalden y a las asociaciones profesionales correspondientes.

Las sanciones previstas en los incisos a), b), c) y e), serán aplicadas por la autoridad de aplicación, previa substanciación de actuaciones conforme a la Ley 1284, que aseguren el

derecho de defensa. La sanción prevista en el inciso d) será aplicada por el Poder Ejecutivo conforme al mismo procedimiento indicado para las demás sanciones, previo dictamen de la autoridad de aplicación.

Artículo 23º: Constatada la infracción se dispondrá el cese de todo trabajo en el lugar especialmente si se tratara de yacimientos, ruinas o restos. Si a juicio de la autoridad de aplicación tal paralización pudiera ser perjudicial a los fines de la conservación de los restos, las tareas serán proseguidas bajo su control.

CAPITULO V

DE LOS BIENES Y SITIOS INSCRIPTOS EN EL REGISTRO PROVINCIAL DEL PATRIMONIO HISTÓRICO, ARQUEOLÓGICO Y PALEONTOLÓGICO

Artículo 24º: Los bienes que ingresen al Registro a partir de investigaciones de campo (Artículo 10º, inciso 1), luego de haber sido evaluados y estudiados serán incorporados a los museos municipales o provinciales más próximos a su lugar de origen, pasando a integrar el acervo de los mismos, siempre que cumplan con las condiciones necesarias para la preservación y exhibición de dichos bienes.

Artículo 25º: Las colecciones depositadas en los museos estarán sujetas a las mismas disposiciones establecidas por la Ley en sus Art. 6º y 8º.

Artículo 26º: El Gobierno Provincial o los Gobiernos Municipales estarán obligados a:

- a) Velar por la adecuada conservación y preservación de las colecciones depositadas en los museos y a garantizar su exhibición de acuerdo con las normas de la museología.
- b) Garantizar y promover el libre acceso de la comunidad al conocimiento de dichas colecciones.
- c) Garantizar la existencia de los museos como instituciones permanentes. Cualquier modificación jurídica, administrativa o de otro tenor que afecte a la estabilidad de un museo o a los bienes patrimoniales de que es depositario deberá ser informada previamente la autoridad de aplicación de la presente Ley, la que podrá proceder a signar un nuevo depositario de los bienes.

Artículo 27º: La autoridad de aplicación deberá efectuar controles periódicos de las colecciones de los museos, de los yacimientos o sitios y de los edificios que hayan ingresado al Registro, atendiendo a su preservación.

Artículo 28º: Los propietarios de edificios de valor histórico-arquitectónico ingresados al Registro serán beneficiados con la excención de gravámenes impositivos sobre dichos inmuebles.

Artículo 29º: Ninguna persona pública o privada -ni aún el propietario, tenedor o beneficiario de la tenencia- podrá realizar obras que afecten o dañen en su fisonomía,

contenido o entorno a un edificio o sitio incorporado al Registro, sin solicitar la autorización correspondiente a la autoridad de aplicación de esta Ley.

CAPITULO VI DE LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN

Artículo 30º: La autoridad de aplicación de la presente Ley será el organismo dependiente del Ministerio de Gobierno y Justicia u organismo que lo reemplace o sucede, que determine el Poder Ejecutivo dentro de los treinta (30) días de promulgada la presente.

Artículo 31º: Serán sus funciones específicas:

- a) Administrar el sistema.
- b) Llevar un registro actualizado de todos los bienes indicados en el Artículo 3º de la presente Ley, que hayan sido denunciados y que se denuncien en el futuro, cuidando de su actualización y anotando en él todas las situaciones que se denuncien y/o produzcan, conforme a lo establecido en el Artículo 5º, segundo párrafo.
- c) Colaborar en la reglamentación de la presente Ley.
- d) Asesorar al Poder Ejecutivo en lo específico y cuando éste le requiera opinión.
- e) Proponer al Poder Ejecutivo lo pertinente a los Artículos 4º, 6º, 7º, 8º, 9º y 15º.
- f) Proponer objetivos de exploración y de investigación.
- g) Aconsejar en materia de protección, conservación, restauración y señalización.
- h) Organizar campañas de concientización y acordar convenios de educación específica con otros organismos del Estado.
- i) En general, llevar a cabo todas las actuaciones que demande el cumplimiento de la presente Ley.

Artículo 32º: En caso de ser necesario, y a los fines de resolver las situaciones una vez producida su denuncia y posterior notificación, podrá recabar la opinión de la Junta de Estudios Históricos, de la Universidad Nacional del Comahue y de todo el organismo que pueda aportar sus conocimientos técnicos o científicos para una mejor resolución sobre el particular.

Artículo 33º: Una vez notificada la denuncia por parte de la autoridad policial o de los municipios u organismos comunales, coordinará con la Jefatura de la Policía Provincial -previo informe al Poder Ejecutivo Provincial- las medidas pertinentes para hacer efectivo los alcances de esta Ley.

CAPITULO VII DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Artículo 34º: La Provincia -por Decreto del Poder Ejecutivo y Ad-Referendum del Poder Legislativo- podrá acogerse a los beneficios de tratados, convenciones y acuerdos

internacionales suscritos por la República Argentina, particularmente en materia de exportaciones ilícitas de bienes culturales registrados o no.

Artículo 35º: El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley dentro de los ciento veinte (120) días de promulgada.

Artículo 36º: Caducarán sin derecho a recurso ni indemnización alguna, todos los permisos concesiones o autorizaciones otorgadas bajo los regímenes legales anteriores a la presente Ley a los quince (15) días de su publicación, en mérito a lo establecido en el Artículo 20º.

Artículo 37º: Derógase la Ley 1923 y toda otra disposición que se oponga a la presente Ley.

Artículo 38º: Los gastos que demande el cumplimiento de la presente Ley provendrán de Rentas Generales y se fijarán anualmente en la Ley de Presupuesto.

Artículo 39º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA en la Sala de Sesiones de la Honorable Legislatura Provincial del Neuquén a los diez días de octubre de mil novecientos noventa y seis.

Fdo) Miguel Ángel Cavallo
Constantino Mesplatere
Registrada bajo el número: 2184

Neuquén, 25 de octubre de 1996.-
POR TANTO:

Téngase por Ley de la Provincia, cúmplase, comuníquese dese al Registro y Boletín Oficial y archívese.

DECRETO REGLAMENTARIO

DECRETO N° 2711
Neuquén, 02 Set. 1997.-

VISTO:

La Ley N° 2184 del Patrimonio Histórico, Arqueológico y Paleontológico de la Provincia del Neuquén; y

CONSIDERANDO:

Que es necesario establecer la reglamentación de la mencionada Ley, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 35°;

Por ello;

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

D E C R E T A

Artículo 1°: APRUEBASE el Reglamento de la Ley N° 2184 del Patrimonio Histórico, Arqueológico y Paleontológico de la Provincia del Neuquén, el que se incorpora como Anexo I del presente Decreto.

Artículo 2°: El presente Decreto será refrendado por el Señor Ministro de Gobierno, Educación y Justicia y el Señor Ministro de Economía, Obras y Servicios Públicos.

Artículo 3°: Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección del Boletín Oficial y Archívese.

Fdo) SAPAG
SILVA
FERRACIOLI

ANEXO I DE LA LEY 2184

REGLAMENTO DE LA LEY 2184 DEL PATRIMONIO HISTÓRICO,
ARQUEOLÓGICO Y PALEONTOLÓGICO DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

CAPÍTULO I:

DEL PATRIMONIO HISTÓRICO, ARQUEOLÓGICO Y PALEONTOLÓGICO.

Artículo 1°: a) La Autoridad de Aplicación, deberá producir dentro de los ciento veinte días posteriores a la promulgación y publicación de la presente Ley 2184, un informe pormenorizado y taxativo con la descripción y caracterización genérica de los bienes que constituyen el

Patrimonio Histórico, Arqueológico y Paleontológico de la Provincia del Neuquén, para ser remitido en forma fehaciente a las instituciones provinciales, municipales y nacionales y/o particulares cuyo accionar específico comprometa la obligación del resguardo de los bienes tutelados por la presente Ley, instituciones éstas, cuya eventual colaboración puede ser requerida por la Autoridad de Aplicación. (Artículo 1° de la Ley 2184).-

b) La Autoridad de Aplicación, remitirá a las instituciones y/o particulares referidos en el ítem a) del presente Artículo, en atención a su ubicación y/o asiento en el territorio de la provincia del Neuquén, una nómina de los objetos, bienes, y/o reservóreos de interés de la presente Ley, ya sea que se encuentren sobre el suelo, en el suelo o el subsuelo.(Artículo 1°.- Ley 2184).-

Artículo 2°: Sin reglamentar.

Artículo 3°: La Autoridad de Aplicación podrá declarar bajo protección patrimonial, los edificios sede de museos, y/o bibliotecas, cuando aquellos, por sus valores arquitectónicos, históricos o antigüedad, así lo hagan aconsejable. En lo que respecta al material bibliográfico de las bibliotecas provinciales, municipales y bibliotecas populares, serán objeto de resguardo patrimonial aquellas colecciones, obras de consulta, ediciones agotadas, raras o incunables.-

Artículo 4°: La Autoridad de Aplicación podrá declarar bajo protección patrimonial aquellas áreas que, en razón de la representatividad científica, estética y/o educativa de los bienes culturales incluidos, merezca ser protegido. Las expropiaciones consignadas se concretarán con sujeción a la Ley Provincial de Expropiaciones 804.-

Artículo 5°: a) A los fines de la oportuna realización del censo patrimonial de los bienes que protege la presente Ley, la Autoridad de Aplicación solicitará la colaboración de los organismos estadales provinciales o municipales según lo aconseje el lugar de asiento de las citadas instituciones, colaboración que consistirá en la facilitación de medios, tales como herramientas, transporte, y eventualmente el concurso de personal dependiente de los organismos citados, el que se abocará a la realización del censo bajo la conducción del personal idóneo previamente designado con tal propósito por la Autoridad de Aplicación.

Artículo 6°: a) Con el fin de nutrir y completar el censo patrimonial, la Autoridad de Aplicación procederá a efectuar una pública convocatoria dirigida a coleccionistas y/o simples poseedores de los bienes objeto de protección, para que en plazo no mayor de 30 (treinta) días de la citada pública convocatoria, procedan a concretar la denuncia pertinente.

b) La Autoridad de Aplicación, mediante dictamen fundado, decidirá en qué casos los bienes y/u objetos que la Ley protege, quedarán en manos de particulares, designándolos en este caso formalmente custodios responsables de los mismos, caso contrario dispondrá su inclusión dentro de las colecciones del museo más cercano, o en aquel que por sus características pueda acogerlos adecuadamente.

Artículo 7°: La Autoridad de Aplicación deberá solicitar al Poder Ejecutivo la expropiación parcial o total de las colecciones privadas y u objetos bajo protección de la presente Ley, cuando su conservación o valores culturales o científicos lo hagan necesario.

Artículo 8°: a) La salida fuera de los límites de la Provincia del Neuquén de los bienes objeto de protección, promovidas o propuestas por personas privadas, personas jurídicas o instituciones de cualquier orden, deberán someterse a lo preceptuado en los Artículos 6°.- y 8.- de la Ley, debiendo además concretar un seguro por un valor en numerario que será fijado fundadamente por la Autoridad de Aplicación. El solo hecho del cobro de un seguro, -cuyo beneficiario exclusivo será la Provincia del Neuquén- por deterioro, pérdida, u otro evento cualquiera que afecte en mengua parcial o total al bien asegurado, no eximirá al causante de las sanciones civiles y/o penales que le quepan por tal hecho.

CAPÍTULO II:
DE LOS PERMISOS DE EXPLORACIÓN E INVESTIGACIÓN.-

Artículos 9 y 10°: Sin reglamentar.-

Artículo 11°: Los permisionarios de tareas de exploración y/ o investigación previstos en el presente Capítulo II, cuando necesiten retirar del lugar de hallazgo o de su asiento al bien comprometido con fines de un más exhaustivo estudio, deberán cumplimentar además de lo específicamente preceptuado en los Artículos 9° al 13° inclusive, lo establecido en el Artículo 8° de la Ley.-

Artículo 12°: Los permisos concedidos por Decreto del Poder Ejecutivo, previo informe favorable de la Autoridad de Aplicación, tendrán validez exclusivamente para la exploración y/o investigación objeto del Decreto de marras, caducando automáticamente su vigencia una vez culminados los trabajos en el tiempo y forma taxativamente acordados.-

CAPÍTULO III:
DE LOS HALLAZGOS Y DENUNCIAS.-

Artículo 13°: La Autoridad de Aplicación proveerá de información técnica -documentos ad-hoc- a los organismos provinciales y/o municipales cuyo concurso se demanda, con el fin de asesorarlos sobre los pasos a ejecutar para perfeccionar la denuncia del bien protegido, y las medidas de resguardo necesarias hasta que la Autoridad de Aplicación se haga presente y promueva y ejecute las acciones pertinentes.-

Artículo 14°: Los organismos estadales, ya sean municipales, provinciales o nacionales, deberán comunicar oportunamente a la Autoridad de Aplicación la virtualización de concesiones de exploraciones geológicas con destino a la minería, o adjudicaciones de obras, antes de que se inicien la ejecución de los trabajos, a fin de que la Autoridad de Aplicación pueda tomar con antelación suficiente las previsiones necesarias para el resguardo de los bienes protegidos.-

Artículo 15°: A los fines del cumplimiento de lo preceptuado es obligatorio que se incluyan en los pliegos de licitación de obras las especificaciones técnicas que contribuyan al resguardo de los bienes protegidos, como así también la inclusión de los fondos previstos para el financiamiento de las prospecciones previas.-

Artículo 16°: Sin reglamentar.-

CAPÍTULO IV:
DE LOS HALLAZGOS Y DENUNCIAS.-

Artículos 17° al 21° (inclusive): Sin reglamentar.

Artículo 22°: Las multas pecuniarias determinadas por la Autoridad de Aplicación ítem a) del presente Artículo, serán de un mínimo de 50 (cincuenta) JUS, hasta un máximo de 1.000 (un mil) JUS.

Artículo 23°: Sin reglamentar.-

CAPÍTULO V:
DE LOS BIENES INSCRIPTOS EN EL REGISTRO PROVINCIAL DEL PATRIMONIO HISTÓRICO,
ARQUEOLÓGICO Y PALEONTOLÓGICO.-

Artículos 24°, 25° y 26°: Sin reglamentar.-

Artículo 27°: La Autoridad de Aplicación deberá redactar anualmente un plan de visitas de control a los museos, yacimientos o sitios y de los edificios ingresados en el Registro, dejando constancia de las observaciones y juicios sobre el estado de los bienes, constancia de la que se hará notificación fehaciente a los responsables de su cuidado y salvaguarda.-

Artículo 28°: La exención de gravámenes impositivos que beneficia a los propietarios de los edificios ingresados en el Registro, conlleva la obligación por parte de los propietarios de la conservación de los frentes de los edificios implicados, debiendo además su dueños informar a la Autoridad de Aplicación, cualquier novedad que implique un riesgo o mengua en la seguridad estructural de los edificios protegidos.

Artículo 29°: Sin reglamentar.-

CAPÍTULO VI:
DE LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN:

Artículo 30°: Designase Autoridad de Aplicación a la Dirección General de Cultura de la Provincia del Neuquén, por encuadrarse la citada Dirección en el marco de las exigencias preceptuadas, en lo atinente a sus funciones específicas, y por contar con el personal profesional idóneo y experimentado para el cumplimiento de sus fines.-

Artículos 31°, 32° y 33° (inclusive): Sin reglamentar.-

CAPÍTULO VII:
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS.-

Artículos 34° al 37° (inclusive): Sin reglamentar.-

Artículo 38°: La Autoridad de Aplicación, deberá elaborar anualmente un presupuesto de los gastos que demande el cumplimiento de la Ley 2184, con la solicitud de su inclusión en la Ley de Presupuesto.-

Inciso 1) El fondo se integrará con los siguientes recursos:

a) Los que anualmente fije la Ley de Presupuesto Provincial, los cuales serán incorporados a los créditos del Organismo de Aplicación.

b) La Autoridad de Aplicación concretará las políticas y acciones necesarias para promover la generación de recursos extraordinarios que pudieran realizarse por los siguientes conceptos:

b1) Asistencias técnicas, cursos, talleres, asesoramiento, conferencias, congresos y simposios.

b2) Producción editorial (Libros, revistas, cassettes, videos, diapositivas)

b3) Como producto y resultado de suscripción de convenios, acuerdos, cartas intención y contratos con entidades físicas, jurídicas, Universidades y/o Institutos de Investigación, Gubernamentales o NO gubernamentales, como asimismo toda otra actividad propia y generada por el Organismo de Aplicación (visitas guiadas, exposiciones, muestras)

Inciso 2) La administración, la rendición documentada de cuentas y los estados financieros estarán sujetos a lo establecido en la Ley Nro.2141/95 de Administración Financiera y Control y su Dto. Reglamentario Nro. 2758/95.

Artículo 39°: (De forma) sin reglamentar.-