

ASPECTOS DE LA LEGISLACIÓN SOBRE EL PATRIMONIO PALEONTOLÓGICO EN LA ARGENTINA REFERIDOS A LAS COLECCIONES PALEONTOLÓGICAS: SU CUSTODIA Y PRESERVACIÓN

José Luis Garrido¹
Pedro Raúl Gutiérrez²

(aanley25743@macn.gov.ar, prgutierrez@macn.gov.ar)

Contribuição à RESCEPP - Rede Sul-americana de Coleções e Ensino em Paleobotânica e Palinologia
(Processo CNPq 490389/2006-6)

1. Introducción

La protección del Patrimonio Cultural, en el que se encuadra el Patrimonio Paleontológico, es de carácter público. La Ley Nacional N° 25.743 se encuentra enrolada en principios que esperan que el Estado asuma sus obligaciones con respecto a la protección del patrimonio común (Calabrese, 2007). Por lo que se espera que la información en él contenida sea utilizada social e institucionalmente y su cuidado sea de orden público y competencia del Estado.

En la legislación argentina existen numerosos antecedentes a la Ley Nacional N° 25.743 (vigente desde el año 2003), en los cuales se hace mención a la protección del Patrimonio Paleontológico nacional. Es la Ley Nacional N° 9.080/1913, el único antecedente a nivel nacional o federal que hace expresa mención al patrimonio paleontológico. Entre 1913 y fines de la década de 1960, se debe hacer referencia al Decreto N° 211/229/1921 (Reglamentación de la ley 9.080) y en forma complementaria a la Ley N° 12.655/1940 (que crea la Comisión Nacional de Museos, Monumentos y lugares históricos) y a la

Constitución Nacional de 1949, que tratan sobre el Patrimonio Cultural.

El cambio más importante en la legislación sobre el Patrimonio Paleontológico se da a partir de la sanción de Ley Nacional N° 17.711/1968, que introdujo el agregado al artículo 2340 (inciso 9no) del Código Civil Argentino que incluyó entre los bienes públicos "*las ruinas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos de interés científico*"; además incorpora un nuevo artículo (n° 2339), respecto a 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 ...*".

Esta ley, por lo tanto, modificó la ley nacional 9.080 en el sentido que otorga, fundamentalmente, la titularidad del dominio público sobre las ruinas y yacimientos arqueológicos y paleontológicos, bajo jurisdicción provincial o nacional, de acuerdo al lugar en donde éstos se localicen.

Hay que destacar que si bien dicho ordenamiento (ley 17.711/1968) no derogó la ley 9.080, a partir de ese momento las Provincias argentinas comenzaron a dictar leyes locales de protección del patrimonio en sus más variados aspectos: arqueológicos, artísticos, paleontológicos, históricos, monumentos, etc., destacándose, asimismo, la incorporación de preceptos de rango constitucional tendientes a la preservación e investigación del patrimonio

¹Registro Nacional de Yacimientos, Colecciones y Restos Paleontológicos, Av. Ángel Gallardo 470 (C1405DJR) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

²Museo Argentino de Ciencias Naturales "B. Rivadavia"- CONICET, Av. Ángel Gallardo 470 (C1405DJR) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

cultural de las Provincias (véase Estudio Trainmonher, 2008).

Hay que destacar que en el orden provincial la mayoría de los estados provinciales sancionaron su actual ordenamiento legal en materia de Patrimonio Cultural, previamente a la Ley 25.743, tales como las de Córdoba (ley N° 5.543/1973), Santiago del Estero (leyes N° 4.603/1978 y 6.374/1997), Jujuy (ley N° 3.866/1982), Corrientes (ley N° 4.047/1985), Chubut (ley N° 3559/1990), Salta (ley N° 6.649/1991), Misiones (ley N° 2.932/1992), Mendoza (leyes N° 6.034/1993, 6.133/1994 y 6.914/2001), Neuquén (leyes N° 2.184/1996 y 2.257), Río Negro (leyes N° 2.669/1993 y 3.041/1996), Tierra del Fuego (ley N° 370/1997), San Juan (ley N° 6.801/1997), Santa Cruz (ley N° 2.472/1997), La Rioja (ley N° 6.589/1998), La Pampa (ley N° 2.083/2003), Santa Fe (ley N° 12.208/2003). Las provincias de San Luis (ley N° 5.455/2004), Chaco (ley N° 5.556/2005) y Tucumán (ley N° 7.500/2006), sancionaron sus leyes posteriores a la 25.743; mientras que Catamarca (ley N° 5.158), Entre Ríos (ley N° 9.686/2006) y Formosa (ley N° 1.455) adhirieron a esta. De la misma manera lo hicieron la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires mediante la creación del Registros de bienes arqueológicos y paleontológicos y de una variada legislación relacionada con la protección de su patrimonio cultural en general.

En el orden internacional la protección del patrimonio cultural ha sido objeto de numerosos estudios y materia de una amplia legislación, la que ha sido, incluso, receptada por nuestra legislación (véase Calabrese, 2007). En este orden se destacan la Carta de Atenas (1931), la Carta de Venecia (1964: de restauración de Monumentos y Sitios), la Convención de la UNESCO (1970: sobre medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación y la transferencia de propiedades ilícitas de bienes culturales, ratificada por la Argentina y en vigencia desde 1973 mediante la Ley N° 19.943), la convención de París (1972: sobre la

protección del patrimonio mundial, cultural y natural, ratificada en virtud de Ley N° 21.836), la Convención de San Salvador (1976: sobre la defensa del patrimonio arqueológico, histórico y artístico de las Naciones americanas, ratificada mediante ley N° 25.568), la Convención de la Haya (1954: para la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado ratificada por ley 25.478) y la Convención UNIDROIT (1995: sobre bienes robados o importados ilícitamente, ratificada por la Ley n° 25.157/2000, en vigencia desde 2002). Por último, hay que mencionar la Ley N° 24.633/1996 sobre Circulación internacional de obras de arte y su decreto reglamentario (N° 1.321/1997).

Toda esta legislación fue receptada por la Ley N° 25.743 que, a través de su ordenamiento, articula (aunque con deficiencias) todos aquellos extremos que hablan sobre la registración, conservación de bienes, publicación de inventarios y creación de archivos; la justificación del dominio público de los bienes y su exclusión regulada del comercio o la restricción a la circulación de bienes sin su correspondiente certificado autorizante.

La Constitución Nacional actualmente vigente con sus modificaciones del año 1994 introdujo en su Artículo 41 la obligación del Estado Nacional de dictar las normas de presupuestos mínimos (ley marco, códigos) y a los Estados Provinciales la de sancionar las normas complementarias que sean necesarias, sin que las primeras afecten las jurisdicciones locales y éstas tampoco deberán contradecir a las primeras (competencias concurrentes entre los Estados Nacional y Provinciales). Este panorama se complementa, y en cierta medida, se dificulta por el ejercicio del derecho de proteger el patrimonio paleontológico que se halla bajo la jurisdicción de los Municipios (véase Endere, 2002).

El Artículo 41, también introduce, la facultad de interponer acción de amparo en defensa del ambiente, así como el derecho del afectado, el defensor del pueblo y de las asociaciones

constituidas al efecto. Resulta esto un reconocimiento constitucional al patrimonio cultural y una apertura a la participación de los habitantes mediante una acción cierta para su defensa, como, también, la clara delimitación de los derechos de la Nación y las Provincias en el dictado de las normas generales y complementarias.

Resumiendo, en la Argentina se han sancionado numerosas leyes y decretos que tienen por objeto la protección del Patrimonio Paleontológico como parte del Patrimonio Cultural, tanto a nivel nacional como provincial y hasta municipal (véase Endere, 2002; Calabrese, 2007; Estudio Trainmonher, 2008). Destacándose, entre las normas en vigencia que fijan los presupuestos mínimos (leyes marco) el Código Civil (artículo 2.340, inc., 9) y la ley N° 25.743, además de un importantísimo número de leyes nacionales que adhieren a las convenciones internacionales (como las leyes N° 19.943, 21.386, 23.578, etc.).

En este contexto se debe destacar la superposición entre las leyes de protección del Patrimonio Paleontológico y aquellas que regulan la exploración y explotación de los recursos minerales (Código de Minería de la Republica Argentina, Decreto 456/1997) y los hidrocarburos (ley nacional N° 17.319/1967), a partir de la explotación de las rocas organógenas y los combustibles fósiles; y por el impacto sobre el Patrimonio Paleontológico de estas industrias, tanto en la exploración como en la explotación de estos recursos. Si bien estas normas, en especial el Código de Minería determinan la conservación del patrimonio natural y cultural (véase Estudio Trainmonher, 2008); en la práctica la superposición de intereses y solapamiento de las legislaciones en estos temas, está incubando un conflicto que amenaza a estallar en un futuro próximo, en especial en las provincias donde las actividades minera y/o petroleras impactan fuertemente en las economías de las mismas y se destacan por la importancia de su Patrimonio Paleontológico (p.e.,

Santa Cruz, Chubut, Río Negro, San Juan, La Rioja, Mendoza, Neuquén, etc.).

2. Algunas cuestiones para profundizar la protección del Patrimonio Paleontológico

Este numeroso conjunto de normas determinan un marco jurídico general que apunta a diseñar e implementar políticas y normas tendientes a establecer, desarrollar, rescatar, preservar, acrecentar, actualizar y difundir el patrimonio paleontológico (yacimientos y fósiles-colecciones) en el territorio de todo el país. Puntualmente todas estas leyes, muy dispares, complementarias y (en algunos aspectos) contradictorias entre sí, abordan detalladamente varios aspectos del Patrimonio Paleontológico, que son comunes en la mayoría de las Provincias, tales como el dominio del patrimonio (véase Calabrese, 2004a, 2004b), la prospección, extracción, estudio científico y tránsito de los fósiles.

Sin embargo, la mayoría de estas leyes son poco precisas en cuanto a generar o divulgar en la sociedad una conciencia sobre la importancia de la preservación y la puesta en valor del patrimonio paleontológico.

En este contexto debemos mencionar que existen unas pocas referencias a la **custodia y preservación del patrimonio paleontológico**, en especial aquel que incluye los fósiles que son depositados en lugares físicos/instituciones científicas-educativas (Repositorios oficiales) determinados por las diferentes provincias. Entre ellas se destacan las legislaciones de las Provincias del Chaco y Tierra del Fuego. La primera en la ley 5.556 (arts. 26 y 29), propone generar los recursos y la infraestructura necesaria para la “... custodia y conservación de los bienes inscriptos en el registro provincial de patrimonio cultural, cuando sus... poseedores y tenedores no puedan afrontarlos, sujetas a la contraprestación específica que determine la Autoridad de Aplicación” (Art. 26). Por su parte la Provincia de Tierra del Fuego, establece

en una forma precisa en el artículo 31 de la ley 379, que *“El Estado provincial arbitrará los medios necesarios a fin de posibilitar la óptima conservación, desde el momento en que los reciba, de los bienes muebles que forman parte del patrimonio... paleontológico, como también su documentación de hallazgo. Esa conservación deberá ser efectuada en museos estatales de la Provincia, o delegada transitoriamente a instituciones científicas o universitarias con sede en el territorio de la Provincia, a condición de que estas últimas acepten quedar sometidas a control de la Autoridad de Aplicación en cuanto al mantenimiento y la conservación de los materiales que les sean confiados, los que estarán a cargo de estos”*.

La Provincia de Entre Ríos, en los artículos 7 y 27 de la ley 9.686, establece un repositorio oficial con alternativas (Art. 7: *“... Museo de Ciencias Naturales y Antropológicas “Prof. Antonio Serrano” o donde el Organismo de Aplicación Provincial considere más adecuado, teniendo en cuenta la procedencia de los mismos y la necesidad de fijar espacios que reúnan los requisitos de organización y seguridad indispensables para su preservación...”*; Art. 27: *“... museos o instituciones científicas oficiales,... comprometiéndose la institución favorecida a la adecuada conservación y exhibición pública de los materiales. ... La Autoridad de Aplicación podrá autorizar, asimismo, que los Museos o Instituciones Científicas Oficiales de carácter regional próximas a un área donde existen yacimientos, reciban materiales arqueológicos o paleontológicos..., al solo efecto de evitar su pérdida o destrucción...”*) para el material paleontológico extraído de los yacimientos provinciales o decomisados.

Mientras que la Provincia de Córdoba, establece en la Ley Nº 5.543 (art. 5) que *“Las piezas... paleontológicas obtenidas en los yacimientos del territorio provincial, pasarán a integrar las colecciones de los respectivos Museos de la Provincia,..., previa Resolución al efecto por parte de la Dirección General de Historia, Letras y Ciencias, salvo aquéllas que se encuentren en templos, museos o*

centros de investigación” y la Provincia de Santa Cruz (artículo 14 de la ley 2.472) señala que *“... los titulares de otros derechos reales sobre los bienes integrantes del Patrimonio Cultural están obligados a conservarlos, mantenerlos y custodiarlos”*.

Otro aspecto que ha sido poco abordado en la normativa vigente tiene relación con el personal a cargo de las colecciones paleontológicas (curadores, encargados de colección, asistentes de curadores, conservadores, preparadores y técnicos asistentes) quienes deberían acreditar un entrenamiento adecuado que garantice su capacidad para comprender todos los aspectos referidos al trabajo en la colección (APA, 2005).

Desde el punto de vista legal el concepto de curador debe definirse y/o relacionarse con una persona que tiene a su cargo el cuidado de algo. En materia del Derecho Civil, donde resulta más clara su utilización se refiere a una persona elegida o nombrada para cuidar de los bienes o negocios de un menor, o bien de quien no esta en condiciones de administrarlos por sí. Entonces el curador como parte de un museo/institución, es el representante general de una colección, le atañe tanto su conservación, su estudio como el conocimiento de la misma.

La legislación específica de la materia registra solamente una referencia en la ley 750 de la Provincia de Tucumán, artículo 34, la cual establece que *“Los empleados que presten servicios en instituciones que alberguen patrimonio cultural, excepto que cumplan actividades administrativas, deberán acreditar una especialización conveniente para el desempeño de dichas funciones”*.

Sin embargo podemos señalar que los ordenamientos (leyes) procuran el cuidado de los bienes protegidos mediante menciones concretas respecto de su guarda y respecto a las condiciones de resguardo de los lugares elegidos para su conservación con posterioridad a su rescate o extracción.

A fin de encontrar una referencia a estos temas en el ámbito legislativo o administrativo debemos necesariamente

establecer una relación básica con la existencia de instituciones científicas-educativas (Museos, Centros de Investigación, Universidades, etc.), que si bien resultan las últimas en la cadena de responsabilidad en la protección del patrimonio resultan las primeras en la protección misma por cuanto, reunidas las condiciones establecidas por las diferentes Autoridades de Aplicación en concordancia con las normativas fijadas por la Comunidad Paleontológica (véase Guidelines for the Care of Natural History Collections de Society for the Preservation of Natural History Collections, <http://www.spnhc.org>; APA, 2005), deberían actuar como repositorios de los bienes protegidos.

Por ello, el tema, casi ausente en los textos, debería ser una condición *sine qua nom* (materia presente) en los ordenamientos internos de las diferentes universidades, museos y/o institutos científicos, los que para el cumplimiento del fin de protección deberán contar con recursos económicos, personal calificado e infraestructura (espacio, mobiliario, instrumental) que permitan la máxima seguridad y el correcto resguardo de los bienes patrimoniales a proteger. Por lo tanto, si bien las autoridades de los gobiernos, a los que corresponda por jurisdicción, tienen la responsabilidad última del cuidado de las colecciones paleontológicas, los directivos de las instituciones que las albergan, deberán poseer la autoridad y recursos necesarios para implementar las medidas apropiadas que garanticen dicho cuidado (APA, 2005).

Por último, se debe destacar que la aplicación de las legislaciones vigentes afecta directamente las Colecciones Nacionales, ya que la casi nula incorporación de nuevos especímenes las va transformando en colecciones cerradas o en colecciones que se incrementan solo en condiciones muy particulares.

Uno de los métodos por el cual los museos nacionales y otras instituciones del mismo orden incrementaron sus Colecciones Nacionales a lo largo de sus respectivas historias es el del Canje (intercambio) con instituciones equiva-

lentes. La mayoría de las legislaciones prohíbe la salida de los fósiles originales de sus respectivas jurisdicciones salvo en calidad de préstamo para estudio y/o exposición, solamente la ley de la Provincia de Tierra del Fuego (ley 370, Art. 30, inc. e) permite la salida definitiva de las piezas en los casos de “*canje entre museos, documentado y justificado a juicio de la Autoridad de Aplicación con intervención de la Comisión creada por el artículo 59 de la presente Ley. A este efecto, los responsables del traslado y recepción de los bienes de que se trate, deberán informar a la Autoridad de Aplicación en forma detallada, las precauciones que se adoptarán a esos efectos*”.

El resto de las leyes provinciales realiza una estricta prohibición a trasladar los restos fósiles para otra finalidad que no fuera la investigación o por fines educativos y/o exposición. Si bien resulta lógica la prohibición por cuanto lo primordial es proteger, preservar y guardar el bien mismo y la información en él contenida, la liberación del tránsito o transporte de los fósiles llevaría a ampliar las colecciones con la incorporación de bienes de diferentes latitudes, impactando en forma directa sobre el conocimiento. Si bien, se podría argumentar, que el canje acarrea un potencial riesgo a la seguridad de los bienes, este riesgo se vería minimizado al extremo si las partes intervinientes (las instituciones) garantizaran las condiciones de seguridad y resguardo, en el momento del intercambio.

3. Consideraciones finales

Si bien existe un marco normativo nacional e internacional que regula, en general y en lo particular, sobre la protección del Patrimonio Paleontológico, existen cuestiones como las planteadas y otras que hacen a una mejor y más eficaz administración y resguardo de dichos bienes patrimoniales.

Toda institución (Museo, Universidad y cualquier otro centro científico) que tenga en custodia las colecciones paleontológicas tiene la responsabilidad

de asegurar que las mismas estén protegidas, seguras, cuidadas y preservadas, evitando prácticas de preparación inadecuadas de los especímenes, condiciones ambientales desfavorables y el manejo negligente de las piezas (APA, 2005). Este compromiso, si bien es contemplado en la Ley 25.743 como una responsabilidad de las Autoridades de Aplicación respecto del destino y guarda de los bienes existentes, debería ser legalmente introducida y ampliada a toda institución tenedora de bienes culturales mediante un instrumento legal correspondiente.

Pero para ello es imprescindible, asimismo, que cada institución cuente con los recursos (tiempo, dinero, personal calificado, espacio, mobiliario y equipamiento apropiado) necesarios para garantizar la preservación de las colecciones paleontológicas y su documentación asociada *ad infinitum*. Por lo que deberían desarrollar reglamentos de colecciones y procedimientos que provean el marco para el manejo, cuidado y uso de las mismas (incluyendo fines científicos o educativos) y sean similares en las distintas instancias jurisdiccionales (municipal, provincial, nacional) (APA, 2005).

En el mismo sentido se considera que el cuidado de las colecciones paleontológicas es una responsabilidad compartida entre las autoridades de la jurisdicción correspondiente, de las instituciones donde están depositadas y del personal de esta última. Por lo que las instituciones depositarias de dicho patrimonio deben tener la suficiente autoridad y recursos para implementar las medidas apropiadas que garanticen su preservación.

Se debe destacar que la República Argentina posee una riqueza paleontológica excepcional, una larga tradición en la materia y numerosos recursos humanos (científicos y técnicos profesionales de excelente formación académica y reconocimiento internacional) altamente capacitados para cubrir el soporte científico-tecnológico en aquellas instituciones argentinas que albergan colecciones paleontológicas. Por ello,

entendemos en concordancia con la comunidad paleontológica (APA, 2005) que es factible elaborar una política real de colecciones paleontológicas, en la que se contemplen aquellas cuestiones antes mencionadas que hacen a la custodia y resguardo de colecciones de nuestro patrimonio cultural, así como el canje entre las instituciones en la que se comprometa e involucre a profesionales encargados del soporte científico en el manejo de las colecciones paleontológicas y que se formen recursos humanos técnicos para la extracción, preparación, conservación y exhibición de esta riqueza fosilífera.

Referencias

- APA (Asociación Paleontológica Argentina, Comisión Directiva), 2005. Lineamientos para una política de colecciones paleontológicas en Argentina. Inédito.
- Berberian, E.E. 1992. La protección jurídica del patrimonio arqueológico en la República Argentina. Comechingonia Ed., 468 p.
- Calabrese, A. 2004a. Propiedad, Posesión y Tenencia en la Ley 25.743 de Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico Nacional. *Novedades de Antropología*, Año 14, nº 48: 7-13.
- Calabrese, A. 2004b. Propiedad, Posesión y Tenencia en la Ley 25.743 de Protección del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico Nacional. *Carnotaurus*, año 5, nº 53: 10-13.
- Calabrese, A. 2007. Las convenciones internacionales, la Ley 25743 y la protección legal del Patrimonio Cultural Argentino *Patrimonio Cultural* nº 12, suplemento de *Novedades de Antropología* Año 15, nº 55: 1-8.
- Endere, M.L. 1996. La Reforma Constitucional y la protección del patrimonio arqueológico en Argentina. *La Ley*, 11 de Julio de 1996, Buenos Aires.
- Endere, M.L. 1999. Convenciones Internacionales y la Legislación Nacional de Protección del Patrimonio Cultural en Argentina: las dificultades de un diálogo. Libro de Resúmenes del XIII Congreso Nacional de Arqueología Argentina (Córdoba, 4 al 8 de Octubre de 1999): 195.
- Endere, M.L. 2000. Arqueología y Legislación en Argentina. *Cómo proteger el patrimonio arqueológico*. Serie Monográfica Nº 1, INCUAPA (Investigaciones arqueológicas y paleontológicas del cuaternario pampeano), Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Olavarría.
- Estudio Trainmonher, 2008. Las Políticas Culturales en Argentina. (<http://www.trainmonher.uvsq.fr/index.php?>

option=com_docman&task=cat_view&gid=48&Itemid=37).

Para consultar textos de leyes, decretos y códigos, véase:

http://www.macn.secyt.gov.ar/cont_Aan/aan_autoridad_nac.php

<http://www.cultura.gov.ar/traficoilicito/legislacion.php>

<http://www.interpol.gov.ar/patrimonio/legislacion.asp>

http://portal.unesco.org/culture/es/ev.php-URL_ID=35252&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

<http://www.portaldeabogados.com.ar/codigos/codmineria19ap.htm>

