



## **Entre la inacción nacional y la iniciativa provincial.**

### **La protección demorada de los derechos culturales en Argentina y las estrategias provinciales**

## **Entre a inação nacional e a iniciativa provincial.**

### **A proteção tardia dos direitos culturais na Argentina e as estratégias provinciais**

**Lucía Carolina Colombato<sup>1</sup>**

Doctora en Derecho. CICJ-ODH-FCEyJ-UNLPam | GEDC.AR

EMAIL: [luciacolombato@eco.unlpam.edu.ar](mailto:luciacolombato@eco.unlpam.edu.ar)

ORCID: 0009-0004-0898-9084

**SUMÁRIO** 1 Introducción y metodología. 2 Discusión 3. Conclusiones 4. Referencias.

#### **RESUMEN**

La reforma constitucional de 1994 en Argentina reconoció explícitamente al patrimonio cultural como derecho colectivo en el capítulo relativo a los nuevos derechos y garantías. Al mismo tiempo se incorporaron otros derechos culturales a su texto, dentro de las atribuciones del Congreso de la Nación. Sin embargo, la protección legislativa de los derechos culturales a escala nacional ha tenido una trayectoria desarmónica. Desde las primeras leyes sobre patrimonio cultural -que datan de la segunda década del siglo XX- hasta la actualidad se da inicio a un recorrido caracterizado por tensiones en la atribución de competencias federales y provinciales, y por cierta discrepancia en las perspectivas y políticas para la protección derechos culturales. La sanción de algunas leyes nacionales -dictadas antes y después de la reforma constitucional- muestra la ausencia de una acción planificada reflexiva sobre la problemática: se regulan distintos derechos culturales, pero, aún en su sumatoria, no evidencian un marco general que asegure su tutela efectiva. El conjunto carece de un abordaje coherente y, consecuentemente, se echa de menos un tratamiento orgánico y sistematizado sobre la problemática.

---

<sup>1</sup> Lucía Carolina Colombato es Doctora en Derecho (UNCuyo), Magíster en Estudios Sociales y Culturales (UNLPam), Especialista en Derecho Civil (UNLP) y Abogada (UNLP). Profesora Titular Regular de Fundamentos de Derecho Privado y Teoría del Acto Jurídico, Profesora Titular de Derecho Civil, Profesora Adjunta de Derecho Internacional Público y Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la UNLPam. Secretaria de Cultura y Extensión Universitaria (UNLPam). Docente e integrante de la Coordinación Académica de la Especialización en Derechos Humanos y de la Maestría en Derecho Civil (FCEyJ-UNLPam). Docente en la Maestría en Estudios Sociales y Culturales y en la Especialización en Historia Regional (FCH-UNLPam). Integrante del Consejo Asesor y Coordinadora de la Comisión de Derechos Culturales del Observatorio Universitario de Derechos Humanos (FCEyJ-UNLPam). Representante titular de la UNLPam ante la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural (La Pampa, Ley 2.083). Integra el Grupo de Estudios en Derechos Culturales de Argentina y el Centro de Investigación en Cs. Jurídicas (FCEyJ-UNLPam).

Realização:



Unifor



PPGD



GEPDC

Grupo de estudos  
e pesquisas em  
Direitos Culturais

Parceiros institucionais:



UNLP



IBDCult



UNLPam



CAPES



CEARA



FORTALEZA



La ausencia de una “ley marco” general no impidió las provincias el dictado de sus propias normas. Se ha producido así un importante *corpus* normativo con definiciones, mecanismos y criterios de protección dispares, en algunos casos más tuitivos que los previstos a escala nacional.

Este trabajo pretende reflexionar sobre las consecuencias de la deuda del parlamento nacional y las disparidades a las que ha dado lugar.

### **PALABRAS CLAVE**

Derechos. Culturales. Parlamento. Nación. Provincias

### **RESUMO**

A reforma constitucional argentina de 1994 reconheceu explicitamente o patrimônio cultural como um direito coletivo no capítulo sobre novos direitos e garantias. Ao mesmo tempo, outros direitos culturais foram incorporados ao seu texto, dentro das competências do Congresso Nacional. No entanto, a proteção legislativa dos direitos culturais em nível nacional tem uma história desarmônica. Das primeiras leis sobre patrimônio cultural – que datam da segunda década do século XX – até o presente, inicia-se um caminho caracterizado por tensões na atribuição de competências federais e provinciais e por certas discrepâncias nas perspectivas e políticas de proteção dos direitos culturais. A promulgação de algumas leis nacionais – promulgadas antes e depois da reforma constitucional – revela uma falta de reflexão sobre o tema: vários direitos culturais são regulamentados, mas, mesmo considerados em conjunto, não fornecem um quadro geral que permita sua proteção adequada. A abordagem geral carece de uma abordagem coerente e, conseqüentemente, falta um tratamento organizado e sistemático da questão.

A ausência de uma "lei-quadro" geral não impediu que as províncias emitissem suas próprias regulamentações. Isso resultou em um conjunto significativo de leis com definições, mecanismos e critérios de proteção díspares, em alguns casos mais protetivos do que aqueles previstos em nível nacional.

Este artigo tem como objetivo refletir sobre as conseqüências da dívida do parlamento nacional e as disparidades que ela gerou.

### **PALAVRAS CHAVE**

Cultural. Direitos. Parlamento. Nação. Provincias

### **Introducción y metodología**

Argentina es una república federal conformada por 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su vasto territorio bicontinental lo convierte en el país hispanohablante más



extenso del planeta<sup>2</sup>. Se caracteriza por una gran diversidad de ecosistemas, identificados en 18 ecorregiones<sup>3</sup>. Cuenta con 12 bienes culturales, naturales y mixtos en la Lista de Patrimonio Mundial<sup>4</sup>

La conquista española desde el siglo XVI, se asienta sobre la captura y ocupación efectiva por la fuerza del territorio, mediante el exterminio de los pueblos indígenas que lo ocupaban desde épocas inmemoriales<sup>5</sup> (Colombato, 1995: 45), en una marcha que comienza en el período colonial y culmina con la acción de 1879-1880 a la que se denominó ‘Conquista del desierto’, para ocultar el proyecto genocida que concretaría. La apropiación del territorio indígena, permitió incorporar a la organización nacional el extenso espacio que se encontraba fuera de los límites de las provincias establecidas por la Constitución de 1853-60, para la implementación de un modelo agro-exportador, caracterizado por el extractivismo de recursos naturales y culturales que perdura hasta hoy (GEDC-AR, 2023). A la vez construyó un imaginario de homogeneidad cultural mediante la invisibilización de los pueblos indígenas y afrodescendientes, y e instaló el relato de identidad nacional basado en la metáfora del ‘crisol de razas’ genéricamente europeas<sup>6</sup>.

El trazado ferroviario con formato radial, tendido vertiginosamente luego de la ocupación del territorio, consolidó el modelo agro-exportador, al tiempo que apuntaló la hegemonía del puerto de Buenos Aires. Esta decisión condenó las posibilidades de crecimiento demográfico y el desarrollo económico de gran parte del país. De este modo, se consolida la ruptura capital / interior, que data del período inmediato posterior a las guerras de la independencia<sup>7</sup>, y da lugar

<sup>2</sup> <https://www.argentina.gob.ar/pais/territorio/extension>

<sup>3</sup> <https://sib.gob.ar/ecorregiones>

<sup>4</sup> <https://whc.unesco.org/es/list/?iso=ar&search=&>

<sup>5</sup> 8600 años AP (Gradin, 1975; Berón, 2007)

<sup>6</sup> Como señala Claudia Briones (20005): “La performatividad del relato mítico acerca de la homogeneidad cultural argentina implicó que la etnicidad no se constituyera (como sí en otros países) en un lenguaje político relevante. Evidentemente, constituye una operación racista, donde la distinción social y cultural están entremezcladas. La peculiaridad del caso argentino consiste justamente en que ese racismo se encontró durante largas décadas en función de una operación política, como hace tiempo mostró Ratier (1971). Los obreros-morenos-provincianos se sintetizan en una identidad política: el peronismo. Y en "cabecita negra" estaba "el matiz político que puso sal en el enfrentamiento cuasi racista de porteños y provincianos: ser 'negro' era ser peronista, y viceversa" (Ratier, 1971:13; ver Guber y Visacovsky, 1998). El campo de interlocución, organizado sobre la invisibilización de la diversidad interna, habría tenido aquí características marcadamente políticas”.

<sup>7</sup> Argentina declaró su independencia el 9 de julio de 1816, cuando el Congreso reunido en Tucumán firmó el Acta de la Independencia, proclamándose así la existencia de una nueva nación "libre e independiente de los reyes de España y de toda otra dominación extranjera".



a condiciones de desigualdad que perduran hasta nuestros días. Para ello, se nutre una corriente historiográfica hegemónica que construye el

aparato retórico, liberal, nacionalista, agonal, mitrista (...) [del] liberalismo nacionalista rioplatense de la segunda mitad del siglo XIX, (...) [que] sienta las bases y puntos de partida del momento político subsiguiente de tipo conservador” (Olivares, 2018)

El proyecto de industrialización sustitutiva de las importaciones, que posibilitó el crecimiento la mejora de la calidad de vida de la clase obrera, y su configuración como actora política fundamental durante el peronismo reproduce, pese a sus intentos, la dinámica de desplazamiento poblacional desde zonas rurales a las ciudades y desde las provincias a Buenos Aires.

Durante los períodos democráticos de los siglos XX y XXI, la República Argentina construyó una sólida tradición de respeto y consideración de los derechos humanos como base y horizonte de la actividad estatal, con legislaciones que reconocieron y ampliaron derechos de la ciudadanía, pese a las periódicas interrupciones del orden constitucional por procesos autoritarios que marcaron fuertes retrocesos a lo largo del siglo XX.

Desde la recuperación democrática en 1983, la incorporación de instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos en el derecho interno ha sido creciente. Con la Reforma Constitucional de 1994, 11 instrumentos del Sistema Universal y del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos obtuvieron jerarquía constitucional<sup>8</sup>. Además, se previó un mecanismo que permite otorgarles ese mismo rol a otros tratados sobre derechos humanos<sup>9</sup>. Al mismo tiempo, se otorgó a los demás tratados “jerarquía superior a las leyes” (art. 75 inc. 12, primer párrafo) y obligatoriedad directa en el derecho interno<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño

<sup>9</sup> A través de ese mecanismo constitucionalizaron la Convención sobre Imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad, la Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

<sup>10</sup> . En ese lugar se encuentran, en relación con el tópico de este trabajo: la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado de 1954 y sus Protocolos Adicionales; la Convención sobre Medios para Prohibir y Prevenir la Importación, Exportación y Transferencia Ilícita de Bienes Culturales de 1970; la Convención para la Protección del Patrimonio Natural y Cultural de 1972; la Convención de UNIDROIT de 1995; la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático; la Convención para la Salvaguardia



La Constitución reformada en 1994 introduce además un capítulo denominado “Nuevos derechos y garantías” en el que contempla, explícitamente, al patrimonio cultural (art. 41). Se establece que "las autoridades proveerán a la preservación del patrimonio natural y cultural"(...) y, respecto de las competencias legislativas, se dispone 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 aquellas alteren las jurisdicciones locales"). Como mecanismo de garantía incorpora al texto constitucional la acción de amparo para los intereses difusos (art. 43).

También contempla dentro de las atribuciones del Congreso de la Nación (art. 75 inc. 19) las de dictar “leyes de organización y de base” que den protección a: a) la identidad y pluralidad cultural; b) la libre creación y circulación de las obras de autor; c) al patrimonio artístico, y d) los espacios culturales y audiovisuales. Adicionalmente, en el artículo 75 inc. 17, reconoce a los pueblos indígenas argentinos su preexistencia étnica y cultural, el respeto a su identidad, y el derecho a una educación bilingüe e intercultural.

La ley de presupuestos mínimos para la preservación del patrimonio cultural no ha sido dictada, así como tampoco las destinadas a salvaguardar la identidad y pluralidad cultural. Pueden mencionarse avances relativos en relación con la libre creación y circulación de las obras de autor, algunas expresiones del patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales.

En el siguiente apartado se pretende reflexionar sobre las consecuencias de la deuda del parlamento nacional y las disparidades a las que ha dado lugar.

La metodología de la investigación es el análisis normativo.

## **Discusión**

### *Algunas notas sobre el federalismo en el esquema constitucional argentino*

Las relaciones entre el estado federal y las provincias argentinas, han sido tensas, complejas y dolorosas. La conformación del esquema actual de organización del poder político en el territorio demandó varios intentos fallidos con más de medio siglo de guerras civiles (1814-1888) y un altísimo costo en vidas humanas.

---

del Patrimonio Cultural Inmaterial; la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, además de la Convención de San Salvador sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Nacionales Americanas de 1976. También se ha ratificado el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales (GEDC-AR, 2023).



La Constitución de 1853-60<sup>11</sup> consagra en su artículo 1º la forma de gobierno representativo, republicano y federal (aunque esta última es, más precisamente, una forma de estado), que se construye sobre la afirmación de la preexistencia de las provincias. Aunque no está enunciada en esos términos en el texto constitucional, esa representación se desprende del juego de los artículos 5, 31 y 105 a 107 de aquel proceso constitucional originario<sup>12</sup>. El estado federal es el único sujeto que ejerce la soberanía frente a los estados extranjeros en las relaciones internacionales, al tiempo que las provincias, como entidades subnacionales que lo conforman, tienen autonomía para la organización del poder político en su territorio, con el único límite del respecto al bloque de constitucionalidad federal (artículo 31).

Las dinámicas de competencias federales y provinciales se organizan en fuerzas *centrífugas* (que permiten la existencia de una pluralidad de provincias con ámbitos de autodeterminación) y *centrípetas* (que se orientan a la conformación de un estado-nación moderno, para ello se unifica en todo el territorio nacional legislación de fondo civil, comercial, penal, laboral, entre otras instituciones). Existen entre el estado federal y las provincias relaciones que se definen como: de *subordinación* (de las provincias al bloque de constitucionalidad federal), de *participación* (en las decisiones del gobierno federal mediante la cámara de senadores) y de *coordinación* (reparto de competencias entre la nación y las provincias) Dentro de las relaciones de coordinación podemos mencionar: competencias exclusivas del estado federal, exclusivas de las provincias, concurrentes, excepcionales del estado federal, excepcionales de las provincias y compartidas (Bazán, 2013: 43-44).

Este esquema se mantiene en el texto constitucional actual, que es resultado de las reformas a la Constitución de 1853-60 de 1866, 1898, 1957 y 1994.

Existió otro ciclo constituyente en Argentina, que dio lugar a la Constitución de 1949. En lo relativo a los derechos fue pionera al incorporar el patrimonio cultural en el capítulo referido al reconocimiento de los derechos ciudadanos. Cabe señalar que esa Constitución, que respondía a una Teoría del Estado basada en la decisión de construir una Nación socialmente justa, económicamente libre y políticamente soberana” (Constitución Nacional, 1949, Preámbulo),

<sup>11</sup> Denominamos así al ciclo constituyente iniciado en 1853 y finalizado en 1860 con la incorporación de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>12</sup> Eran 14 las provincias argentinas, a las que se incorporaron luego las que surgen de la provincialización de territorios nacionales totalizando 23, además de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que no es provincia ni municipio, pero tiene un régimen de gobierno autónomo.



estuvo vigente sólo hasta 1955, cuando un golpe de estado derrocó al presidente Juan Domingo Perón y la Junta Militar que asumió el poder la abrogó mediante una proclama<sup>13</sup>.

### *La reforma constitucional de 1994*

Uno de los aspectos más relevantes de la reforma de 1994, ha sido el de especificar en el texto constitucional que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (artículo 124). Aunque nada dice respecto de los derechos culturales, una interpretación orgánica y sistemática con otras normas, como el artículo 41, orienta en ese sentido. La norma a la que referimos consagra varios derechos ambientales (gozar de un ambiente sano para la vida y desarrollo humano, información y educación ambiental, preservación de la diversidad biológica), y el derecho al patrimonio cultural<sup>14</sup>.

El mencionado artículo, además de considerarlos como derechos de incidencia colectiva, atribuye a la Nación<sup>15</sup> la competencia para dictar las normas que contengan “los presupuestos mínimos de protección” y a las provincias “las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las constituciones locales” (Colombato y Endere, 2017). Se trata de competencias concurrentes, que también se establecen en lo referido a la participación de los pueblos indígenas en la gestión de “sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten”.

En el mismo sentido el artículo 75 inc. 19 atribuye al Congreso de la Nación la competencia legislativa para dictar, para todo el territorio nacional, en relación con la regulación de la protección de: la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de obras de autor, el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales<sup>16</sup>. Entendemos que se trata de atribuciones concurrentes, en función de la cláusula de desarrollo humano que

<sup>13</sup> La Proclama de Aramburu, del 27 de abril de 1956 declaró vigente la Constitución nacional sancionada en 1853 con sus reformas posteriores, a excepción de la de 1949. Hizo lo mismo con las constituciones provinciales, y en relación con las nuevas provincias (La Pampa, Chaco y Misiones), dejó sin efecto sus constituciones, ya que no existía una anterior a reponer.

<sup>14</sup> También los derechos de consumidores y usuarios que se incluyen en la categoría de derechos de incidencia colectiva (conf. art. 42 y 43 CN)

<sup>15</sup> La denominación “Nación Argentina” para referirse al estado federal fue incorporada constitucionalmente en 1860, cuando se estableció el uso obligatorio de ese nombre para la formación y sanción de las leyes.

<sup>16</sup> La ley 11723 y sus modificatorias establecen el régimen de propiedad intelectual para todo el territorio nacional. Los espacios audiovisuales fueron regulados por la Ley 17741 (Ley de Fomento Cinematográfico) y sus modificaciones; la ley 25750 de 2003 regula la participación de empresas extranjeras en empresas adjudicatarias de bienes y patrimonios culturales y, la Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual de 2009 el funcionamiento y la distribución de licencias de los medios radiales y televisivos en la República Argentina.



promueve el desarrollo armónico de la Nación, y de la referencia en el tercer párrafo a “leyes de organización y base” (artículo 75 inciso 19).

Adicionalmente se establece la atribución del parlamento de legislar sobre: la investigación y desarrollo el científico y tecnológico; garantizar los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal (que, conforme el artículo 5, corresponde a las provincias) y asegurar la autonomía y autarquía de las universidades nacionales<sup>17</sup>.

Ni la ley de presupuestos mínimos para la protección del patrimonio cultural ha sido dictada, ni la relativa a la preservación de la identidad cultural, lo que deja a las provincias sin las orientaciones para su regulación.

Ante este estado de situación, este trabajo busca responder sobre las consecuencias de ese déficit.

Las tensiones y los solapamientos entre el estado federal y las provincias en torno a la protección del patrimonio cultural marcaron la trayectoria normativa de casi todo el siglo XX. En 1913 se aprobó la Ley nacional 9080, que establecía el dominio nacional sobre las ruinas y los yacimientos arqueológicos, paleontológicos y paleo-antropológicos de ‘interés científico’. Nunca tuvo aplicación efectiva, aunque permaneció vigente hasta 2003 (Colombato y Endere, 2017). Su ineficacia dio lugar a la aprobación por distintas provincias argentinas de leyes que, al mismo tiempo, ubicaban a los yacimientos bajo el dominio público provincial y, en consecuencia, sujetos a las regulaciones emanadas de sus parlamentos, dando inicio a un largo conflicto de competencias que contribuye al retraso legislativo nacional. A partir de entonces los bienes arqueológicos y paleontológicos seguirían un camino separado del resto de los bienes culturales (Colombato y Endere, 2017), que tuvieron su primera ley de protección en 1940, cuando se dictó la Ley de Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación 12 665<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Algunas de estas leyes han sido sancionadas: Ley de Educación Superior 24521, en 1995; Ley 25467 sobre el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, en 2001; Ley de Educación Nacional 26206, en 2006; Ley 27614 sobre financiamiento Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en 2021; Ley sobre financiamiento del sistema universitario 27795 en 2025.

<sup>18</sup> Esta ley crea la ‘Comisión Nacional de Museos y Monumentos y Lugares Históricos’ entidad que custodia los museos, monumentos, lugares y edificios que integran la *lista* de Monumentos Históricos Nacionales. En ella se somete a los bienes protegidos a la custodia y conservación del Estado Nacional, en concurrencia con provincias y municipalidades de acuerdo a su ubicación territorial. Mediante la Ley 27103 de 2014 se modificó la denominación del órgano de protección a ‘Comisión Nacional de Monumentos, de Lugares y de Bienes Históricos’ y se ampliaron las clases de bienes tutelables y se modificaron las funciones de la Comisión, en la dirección que ha tomado la concepción del patrimonio cultural, sus usos y funciones a partir de una resignificación que viene consolidándose con fuerza



La Constitución de 1949 atribuyó al Estado Nacional la tutela del patrimonio cultural, que asume el deber de conservación, relegando nuevamente las competencias provinciales en la materia. Esta decisión se inscribe, a nuestro criterio, en el objetivo planteado de promover una cultura nacional planteado en el preámbulo<sup>19</sup>.

En 1968 se sanciona la Ley 17711 que modificó el Código Civil. Entre los cambios, declara a los yacimientos arqueológicos y paleontológicos como bienes pertenecientes al dominio público (en el artículo 2340 inciso 9), que ejercerán la Nación o las Provincias de conformidad a la distribución de poderes hecha por la Constitución Nacional (artículo 2339). Desde ese momento, las provincias dictarían sus propias legislaciones para la protección del patrimonio cultural con definiciones, alcances, categorías, mecanismos de declaratoria y de garantías diferentes.

En 1973 una Ley de Ministerios asignó nuevamente la responsabilidad de proteger el patrimonio cultural del país al Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, en contradicción con lo previsto por la ley 17711, al tiempo que se produce un desplazamiento desde el criterio de relevancia científica hacia el del aporte al legado cultural y a la construcción de la identidad nacional, de la mano de transformaciones en el plano internacional (Endere, 2000)<sup>20</sup>.

Cuando la Constitución de 1994 zanjó el debate por las competencias legislativas, se esperaba con ansias la sanción de la legislación de presupuestos mínimos para la protección. Sin embargo, ello sólo ocurrió parcialmente.

En 1999 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 25197 sobre Régimen de Registro de Patrimonio Cultural, que no ha sido implementada. En 2003, se aprobó la Ley de Protección de Patrimonio Arqueológico y Paleontológico 25743. Los bienes integrantes del patrimonio cultural que no respondieran al objeto de la norma mencionada, sean de dominio público o privado, quedaron fuera de su ámbito de aplicación y sin ley de presupuestos mínimos

<sup>19</sup> Cabe señalar que los gobiernos peronistas dieron impulso a una política cultural que además de permitir el acceso de las clases populares a la formación artística, fortaleció las industrias culturales, la radiodifusión, el cine, y la televisión nacionales, como así también a las editoriales.

<sup>20</sup> La modificación de esta política está relacionada con las ideas emergentes a nivel global en este campo, y con la adhesión de Argentina a acuerdos internacionales como la "Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural", aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en su decimoséptima reunión en París, en noviembre de 1972. Sin embargo, los golpes de estado ocurridos entre 1966-1972 y 1976-1983 que disolvieron el Congreso Nacional, obstruirían la adopción de medidas legislativas para su implementación (Colombato, 2017).



(Colombato y Endere, 2017). A su vez, la Ley 26691 de (2011) se ocupa específicamente de la Preservación, señalización y difusión de Sitios de Memoria del Terrorismo de Estado<sup>21</sup>.

En 2015 entró en vigencia un nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, que mantuvo el mismo criterio de status diferenciado entre el patrimonio arqueológico y paleontológico y el patrimonio histórico en su artículo 235. Pero lo más relevante para el tópico de esta investigación es el reconocimiento en el artículo 14 de derechos colectivos, así como su función de límites al ejercicio de los derechos individuales (artículo 240) (Colombato, 2018). Ese ejercicio: “Debe conformarse a las normas del *derecho administrativo nacional y local*<sup>22</sup> dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial”. Por su parte el artículo 241 establece como umbral la normativa sobre presupuestos mínimos que resulte aplicable.

Es así que la competencia legislativa en la materia, sigue siendo concurrente entre el estado federal (que debe dictar las normas sobre presupuestos mínimos) y las provincias (a quienes compete la regulación de las limitaciones al dominio por razones de interés público).

### *La estrategia provincial*

La irregular trayectoria normativa en relación con el patrimonio cultural y otros derechos culturales signó la disputa de competencias legislativas entre Nación y provincias. La omisión legislativa evidenciada en la demorada acción del Congreso Nacional, dio lugar a iniciativas provinciales que adoptaron, en una mayoría significativa, decisiones más tuitivas que las previstas en la legislación nacional, aún en la propia constitución.

En nuestro relevamiento<sup>23</sup>, existen a nivel provincial constituciones y leyes relativas a derechos culturales que podríamos organizar del siguiente modo: a) 6 constituciones consagran a la cultura como derecho fundamental y atribuyen a sus legislaturas la implementación<sup>24</sup>; b) 9 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los sitúan entre los derechos, libertades y garantías<sup>25</sup>; c) 4 provincias no consagran derechos culturales, pero establecen una atribución de

<sup>21</sup> Para ampliar al respecto ver Colombato, 2023.

<sup>22</sup> El destacado es nuestro

<sup>23</sup> Hicimos un primer relevamiento en Colombato, 2016, que actualizamos para esta presentación.

<sup>24</sup> Chaco, Chubut, Córdoba, La Rioja, San Luis y Santiago del Estero

<sup>25</sup> Corrientes, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Fe y Tierra del Fuego



legislar sobre la materia<sup>26</sup> d) Sólo tres constituciones provinciales omiten el tratamiento de la cuestión<sup>27</sup>.

A su vez, en cuanto al contenido de los derechos culturales, algunas constituciones escogen una fórmula que lo declara como derecho de acceso a la cultura, mientras que la conservación del patrimonio cultural tiene una función instrumental, junto a otras acciones, para concretarlo. En este sentido, la Constitución de Chaco asegura en el inciso 2 de su artículo 78 el libre acceso a la cultura, obligando al Estado a asumir una serie de responsabilidades entre las que se encuentra la de “Conservar y enriquecer el patrimonio cultural, histórico, arqueológico, artístico y paisajístico”. También Chubut enuncia en su constitución el derecho a acceder a los beneficios de la cultura (artículo 18), ordenando al Estado la adopción de políticas para la preservación del patrimonio (artículo 113). De igual modo, Córdoba consagra el derecho de acceder a los beneficios de la cultura (arts. 19 y 60) y responsabiliza al Estado de la preservación del patrimonio cultural (artículo 65); a la vez que Entre Ríos declara que la cultura es un derecho fundamental, y que el Estado deberá desarrollar políticas tendientes a su “protección, preservación y divulgación” (artículo 26)<sup>28</sup>.

Tierra del Fuego, por su parte, se ocupa de detallar el contenido de los derechos culturales, mencionando en el artículo 61 los siguientes derechos incluidos: a las identidades culturales, a la pluralidad de formas e ideas, a la integración cultural universal, a la autonomía de la creación cultural, al acceso pleno de todos los sectores sociales a la cultura, a las imágenes propias, a la comunicación e información culturales, a la creación y defensa de espacios culturales, a la protección de los patrimonios culturales, al conocimiento y libre goce de todas las culturas, a la resistencia contra las hegemonías culturales, al financiamiento de la actividad cultural.

Otras constituciones provinciales sólo reconocen genéricamente el derecho a la cultura (Corrientes, artículo 205; San Juan, artículo 71), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ‘facilita el acceso a los bienes culturales’ (artículo 32); Tucumán establece la responsabilidad del Estado en torno a la conservación del patrimonio cultural; Buenos Aires preserva, difunde y protege su patrimonio cultural (artículo 44).

<sup>26</sup> Buenos Aires, Catamarca, Formosa y Tucumán

<sup>27</sup> Mendoza, Misiones y Santa Cruz

<sup>28</sup> Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis y Santiago del Estero adoptan soluciones similares.



Cuatro provincias argentinas Salta, Jujuy, La Rioja y Santa Fe reformaron recientemente sus constituciones e incluyeron un reconocimiento más amplio de derechos culturales. Describiremos los aspectos más destacables:

La constitución de Salta de 2021, en su artículo 52 asegura el derecho a acceder a la cultura y el derecho a la creación cultural sin discriminación, promueve las manifestaciones culturales (individuales o colectivas) que afirmen el sentido nacional y latinoamericano. El patrimonio cultural de la provincia queda bajo la guarda del Estado provincial.

La constitución de Jujuy de 2023 adopta una fórmula similar a la de las convenciones generales sobre derechos humanos en su artículo 37 inc. 3. Será en el artículo 79, denominado “Declaraciones de Compromiso Cultural”, donde reconoce el valor de la diversidad cultural y su vínculo con la identidad provincial, a la vez que establece el deber estatal de promover la expresión de manifestaciones culturales. A su vez, el estado provincial garantiza las expresiones culturales y procura la salvaguarda y gestión del patrimonio cultural, natural, tangible, intangible y artístico en todo el territorio provincial. A renglón seguido constitucionaliza el derecho a participar en la creación, producción, difusión y acceso a las expresiones culturales, creativas y artísticas, así como a disfrutar de sus beneficios, y preserva las industrias culturales. La constitución de La Rioja de 2024 refiere a los derechos culturales desde el preámbulo al que confiere carácter de pauta interpretativa (artículo 5) y dice:

Proclamamos el deber de los riojanos y riojanas de ser custodios y protectores de nuestra identidad y nuestro patrimonio provincial, natural y cultural. (...) Consolidamos los intereses y tradiciones históricas de nuestro pueblo, vigorizando la identidad de cada riojana, riojano y la de todos en su conjunto, como fuente de *Tinkunaco*<sup>29</sup> que nos fortalece. Reconocemos la preexistencia histórica de nuestros Pueblos Originarios. Rescatamos y Reivindicamos las gestas justicieras de Juan Facundo Quiroga, Ángel Vicente Peñaloza, Felipe Varela, Victoria Romero, Dolores Díaz y Rosario Vera Peñaloza, así como la entrega martirial del beato Enrique Angelelli, sus compañeros mártires y las de todas y todos, quienes lucharon por la democracia y las conquistas sociales, representantes de nuestro heroico Pueblo Riojano para alcanzar un verdadero federalismo y un definitivo estado de paz, libertad, solidaridad y justicia social.

<sup>29</sup> *Tinkunaco* significa encuentro en quichua y, en La Rioja es la fiesta popular más importante. Es una festividad sincrética que recuerda un tratado de paz entre el pueblo diaguita (luego de un alzamiento tras años de resistencia y opresión) y sus conquistadores. La ceremonia se encuentra documentada desde hace más de 400 años. En la actualidad tiene un significado distinto, que lleva la impronta del Beato Enrique Angelelli, sacerdote asesinado por el ejército durante el terrorismo de estado en 1976. Para Angelelli “El *Tinkunaco* es un grito de esperanza; un llamado a celebrar la vida todos juntos”.



Luego, en su artículo 76 asegura el derecho a acceder a las culturas sin discriminación y establece la obligación estatal de promover y proteger los patrimonios culturales y “las manifestaciones culturales, personales y colectivas y aquellas que afirmen el sentido nacional y latinoamericano, especialmente las que fueren de reconocido arraigo y trascendencia popular en la Provincia”.

Santa Fe, en su reciente reforma (2025) reconoce el derecho a participar de la vida cultural, a la vez que garantiza el respeto por la diversidad cultural, promueve el diálogo intercultural, la libre creación y expresión artística y la difusión de la cultura local en sus múltiples formas y manifestaciones. Además, incorpora la gobernanza cultural, consagra el derecho colectivo al patrimonio cultural, abarcando dentro de sus alcances a los sitios, archivos y espacios de memoria, respecto de los que asume su preservación, señalización y promoción activa. Al mismo tiempo en su artículo 49 constitucionaliza la participación ciudadana en relación con la legislación de derechos culturales y ambientales.

Otro dato a resaltar es la circunstancia de que la gran mayoría de las normas constitucionales citadas vinculan al patrimonio cultural con las identidades provinciales reconociendo en particular las identidades de los pueblos originarios<sup>30</sup>, la identidad latinoamericana<sup>31</sup> y reivindicando la interculturalidad<sup>32</sup>.

Esta singular experiencia del Estado argentino da cuenta de que, aun cuando existen normas que deslindan competencias federales y provinciales “median ámbitos de compleja delimitación y espacios de actividad intergubernamental común entre ambas” (Bazán, 2013).

Las legislaturas provinciales han avanzado también en la adopción de sus propias leyes generales de cultura ante la demorada sanción de una ley marco<sup>33</sup>.

### *La fallida ley federal de cultura*

<sup>30</sup> Chaco, Corrientes, Formosa, Neuquén

<sup>31</sup> Corrientes, Córdoba, Entre Ríos, Río Negro, San Luis, Jujuy

<sup>32</sup> Neuquén, Tucumán, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>33</sup> Entre ellas podemos mencionar las Leyes Provinciales de Río Negro (1996), San Juan (1998), Jujuy (1997) de Cultura de Chaco 1690-E de 2008. Además, se han aprobado la Ley de Mecenazgo de la Provincia de Buenos Aires y la Ley de Promoción Cultural de Santa Fe (2025). Entre Ríos se ha dado una vasta normativa, podemos mencionar la Ley Provincial 10931(2021) de fomento a la producción audiovisual y la Ley 10928 (2021) que crea Consejo Provincial de Cultura a las que se suma un corpus de normas relativas a bienes y expresiones culturales específicos.



El período 2003 a 2015 dio lugar a una acción legislativa en clave de derechos que podría considerarse una de las mayores expresiones de consolidación democrática.<sup>34</sup> En 2006 se organiza el Primer Congreso Argentino de Cultura. En 2014 se crea, por primera vez, un Ministerio de Cultura y se designa a la artista Teresa Parodi al frente de la cartera<sup>35</sup>.

En 2014, a 20 años de la reforma constitucional y con el objeto de “Definir los principios rectores, asegurar la aplicación de los derechos y garantías constitucionales, y trazar las bases de las políticas públicas que en materia cultural determinan los artículos 17, 41 y 75 incisos 17 y 19, de la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos con jerarquía constitucional”, el Ministerio de Cultura elaboró un “Anteproyecto de Ley Federal de las Culturas”. Además, contempló previamente a su presentación ante el parlamento, un procedimiento de participación ciudadana (conf. Res 4889/14 MC) con 21 núcleos temáticos que ordenaban el debate, en 46 puntos de todo el territorio nacional. Con el cambio de signo político del gobierno nacional que, entre otras medidas, disolvió el Ministerio de Cultura, el proyecto perdió estado parlamentario. Los intentos posteriores<sup>36</sup> tuvieron el mismo destino.

## Conclusiones

### *Los estándares del bloque federal como pisos (y no topes)*

El recorrido que mostramos permite evidenciar que el Congreso Nacional no ha concretado los mandatos constitucionales de 1994 relativos a la definición de los presupuestos mínimos para la protección del patrimonio cultural, ni la legislación base para la protección de la identidad y pluralidad cultural.

<sup>34</sup> Nos referimos, al que transcurre desde la reapertura de los juicios de lesa humanidad hasta diciembre de 2015. En ese período se aprobaron entre otras: las Leyes de identidad de género (26743, 2012), de matrimonio igualitario (26618, 2010), Ley Nacional de salud mental (26657, 2010), Ley de Ciudadanía política de adolescentes (26774, 2012), Ley de muerte digna (26742, 2012), Ley de reproducción asistida (26862, 2013), Ley de protección integral de NNA (26061, 2005), Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (26522, 2009), Código Civil y Comercial de la Nación (26994, 2015). En relación con los derechos culturales se reformó la Ley de Educación (26206, 2006), se aprobó la nueva Ley de música (26801, 2008) y se adoptaron una serie de políticas públicas relevantes como: la creación Sistema de Información Cultural de la Argentina (SInCA) (2006), la promoción de los Mercados de Industrias Culturales de la Argentina (MICA) (desde 2011), el Programa Puntos de Cultura (2011), la creación del Ministerio de Cultura (2014), el Estudio de Consumos Culturales de la Argentina (2013), entre otras acciones.

<sup>35</sup> Parodi, entre otras transformaciones, instituye una Secretaría de Coordinación Estratégica de Pensamiento Nacional e Iberoamericano a cargo del Ricardo Foster, filósofo integrante del movimiento “Carta Abierta”. Ellos serán actores clave para los proyectos de Ley Federal de las Culturas (Gorr y Mongis, 2022)

<sup>36</sup> Proyecto presentado por el Senador Daniel Filmus en 2017

# XIV ENCONTRO INTERNACIONAL DE DIREITOS CULTURAIS

O papel do parlamento no desenvolvimento dos direitos culturais

Fase Brasil  
20 a 24 de outubro de 2025  
Universidade de Fortaleza - Ceará

Fase Itália  
17 e 18 de novembro de 2025  
Unitelma Sapienza - Roma



Ante la deuda del Congreso de la Nación las provincias argentinas han mostrado una acción tuitiva de los derechos culturales, tanto en el plano constitucional como legislativo. Además, han sostenido una paulatina profundización de la concepción de las políticas culturales en clave de derechos humanos, lo que se observa, especialmente, en las reformas constitucionales recientes.

Por su parte, las legislaturas provinciales han dictado leyes que buscan establecer un marco normativo que proteja las expresiones y prácticas culturales en relación con la identidad y la pluralidad cultural, además de leyes específicas para algunas expresiones artísticas particulares o para las industrias culturales que no hemos analizado en este trabajo.

Es claro que, tratándose de competencias concurrentes, las provincias no tienen vedada la acción legislativa ante la inacción del Congreso Nacional en el dictado de las normas de presupuestos mínimos. Por el contrario, en materia de derechos humanos, el bloque de constitucionalidad federal es un umbral o piso, y no un tope para las provincias (conf. Bazán, 2013).

Para sostener esta afirmación recurriremos a dos herramientas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: el *corpus iuris* de derechos humanos y el principio hermenéutico *pro persona*. El *corpus iuris* de derechos humanos es una pauta que “permite tejer una red de contenidos que contribuyen a consolidar un derecho humano, a partir de instrumentos presentes en todo el derecho internacional (...) [y] de fuentes internas, presentes en el derecho constitucional, o en normas jurídicas inferiores” (Colombato, 2025). Las fuentes jurídicas asumen, así “un sentido espiralado, alrededor del principio *pro persona*, para encontrar o, en su caso, construir la solución más tuitiva de los derechos en cuestión” (Colombato, 2025).

Empero, es necesario subrayar que la reticencia legislativa en la materia contradice el principio de lealtad federal, por cuanto favorece status diferenciales de ciudadanía, basados en las disparidades de garantía según el lugar que se habite. Ello contesta, además, el principio de igualdad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Nacional.

El federalismo supone una relación compleja que no siempre puede ser explicada en términos lineales. La Constitución reformada en 1994 pretendió dar lugar a un federalismo de convergencia donde pudieran atenuarse las desigualdades que marcan a la Argentina.



Es preciso comprender que todo proyecto político que pretenda consolidar un orden justo y sobreaño debe construirse sobre una perspectiva solidaria que posibilite la construcción de un territorio integrado donde quepamos todos.

## REFERENCIAS

ARGENTINA. Constitución Nacional. 22 de Agosto de 1994. **Boletín Oficial**, 23 de Agosto de 1994. Disponible en: [https://www.infoleg.gob.ar/?page\\_id=63](https://www.infoleg.gob.ar/?page_id=63)

BAZAN, Víctor. El sistema federal argentino: Actualidad y perspectivas. **Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano**. Año XIX, Bogotá, 2013, pp. 235-278

BERÓN, Mónica. Arqueología de las sociedades prehispánicas de la provincia de La Pampa: Manejo de recursos culturales y puesta en valor de historias regionales. **Quinto sol** (11), dic. 2007. Disponible en: <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/quintosol/article/view/719>

BRIONES, Claudia Formaciones de alteridad: contextos globales, procesos nacionales y provinciales. **Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad** (pp. 9-36). Buenos Aires: Antropofagia, 2005.

COLOMBATO, Julio Alejandro. La quimera del trigo. **Trillar era una fiesta**. Santa Rosa: Universidad Nacional de La Pampa, 1995.

COLOMBATO, Lucía Carolina. **El derecho humano a los patrimonios culturales. Avances, frenos y retos de su consolidación desde La Pampa**. Santa Rosa: EdUNLPam, 2016

COLOMBATO, Lucía y Endere, María Luz. The New Unified Civil and Commercial Code and Cultural Heritage Protection in Argentina. **International Journal of Cultural Property** (2017) 24:79–99.

COLOMBATO, Lucía Carolina. Apuntes sobre los límites al ejercicio de los derechos subjetivos em el nuevo Código Civil argentino. **Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas**, [S. l.], v. 4, n. 2, 2018. Disponible em: <https://cerac.unlpam.edu.ar/index.php/perspectivas/article/view/3395>. Acceso em: 12 oct. 2025.

COLOMBATO, Lucía Carolina. Derechos culturales: mecanismos políticos de garantía y promoción. Reflexiones a propósito de la declaratoria del Ex centro clandestino de detención y tortura Seccional I de Santa Rosa La Pampa. **Tiempo de Gestión**, núm. 33, v. I, Primer Semestre, FCG-UADER, 2023.

COLOMBATO, Lucía Carolina. **La emergencia de los derechos culturales. Los derechos culturales como condición de posibilidad de los derechos humanos**. RGC, 2025 (en prensa).

ENDERE, María Luz. **Arqueología y Legislación en Argentina: Cómo proteger el patrimonio arqueológico**. Olavarría: Incuapa. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. 2000

**XIV ENCONTRO  
INTERNACIONAL  
DE DIREITOS CULTURAIS**

*O papel do parlamento no desenvolvimento dos direitos culturais*

Fase Brasil  
20 a 24 de outubro de 2025  
Universidade de Fortaleza - Ceará

Fase Itália  
17 e 18 de novembro de 2025  
Unitelma Sapienza - Roma



FUNES, Patricia. **Identidades nacionales e integraciones regionales PP3-16**. Ministerio de educación ciencia y tecnología, 2003

GORR, Alejandro y MONGIS, Baptiste. Legislar la cultura. Derroteros y derrotas de los proyectos de “Ley de Culturas” en Argentina y Bolivia. **Revista de Estudios Sociales Contemporáneos**. N°26, IMESC-IDEHESI/CONICET, 2022. Universidad Nacional de Cuyo, pp.68-102.

GRADIN, Carlos. **Contribución a la arqueología de La Pampa**. Dirección Provincial de Cultura de La Pampa, 1975.

GRIMSON, Alejandro Introducción. El Estado y la nación en un mundo global. LAZARI, Axel y GRUPO DE ESTUDIOS EN DERECHOS CULTURALES DE ARGENTINA. **Contribución sobre los derechos culturales los derechos culturales y la gobernanza del desarrollo**, 2023. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/calls-for-input/2023/call-inputs-report-cultural-rights-and-governance-development>

OLIVARES, Nicolás Emanuel. **El momento Mitre . Retórica y aporías de una república liberal nacionalista rioplatense**. Revista de Historia, N° 19, Diciembre 2018, pp.133-165 Departamento de Historia, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue. Disponible en: <http://revela.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/historia/index>

---

Realização:



Unifor

PPGD

Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional

GEPDC

Grupo de estudos e pesquisas em Direitos Culturais

Parceiros institucionais:



Unifor

IBDCult



IBDCult

UNTELMA SAPIENZA

University of Rome

UNTELMA SAPIENZA

University of Rome

Apoio:



CAPES

CEARA CULTURA

CEARA CULTURA

CEARA CULTURA

CEARA CULTURA

Patrocínio:

CEARA CULTURA

CEARA CULTURA

CEARA CULTURA

CEARA CULTURA