

124
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**SISTEMA JURIDICO DE PROTECCION DEL
PATRIMONIO ARQUEOLOGICO DE MEXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CLAUDIA LUCIA CERVERA VALEE



MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1997.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F. a 13 de mayo de 1997

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR
P R E S E N T E.

La pasante de esta Facultad CERVERA VALEE CLAUDIA LUCIA, ha elaborado la tesis denominada "SISTEMA JURÍDICO DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO DE MÉXICO", bajo la dirección del Lic. Alfonso Nava Negrete, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario


PEDRO NOGUERÓN CONSEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p.-Dr. Máximo Carvajal Contreras.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

A DIOS

**A MI MAMA, A QUIEN SIMPLEMENTE
LE DEBO TODO LO QUE SOY.**

**A PAPA CHEQUE Y MAMA JUANIS QUE
SIEMPRE ESTAN EN MI CORAZON.**

**A RICARDO Y BERENICE, QUE PESE A TODO
SON MIS PEQUEÑOS AMORES.**

**AL MAESTRO DON ALFONSO NAVA, CON
ADMIRACION, CARINO Y RESPETO.**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO Y PARTICULARMENTE A LA FACULTAD
DE DERECHO.**

A MI HERMANA Y A MIS DOS GRANDES AMIGOS .

**SISTEMA JURIDICO DE PROTECCION DEL PATRIMONIO
ARQUEOLOGICO DE MEXICO**

INDICE GENERAL.

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCION | 4 |
| CAPITULO 1 | 7 |
| CONCEPTOS BASICOS | 7 |
| 1.1 Patrimonio | 9 |
| 1.2 Patrimonio cultural fisico | 9 |
| 1.3 Monumento | 11 |
| 1.4 Monumento histórico | 12 |
| 1.5 Monumento artístico | 13 |
| 1.6 Monumento arqueológico | 14 |
| 1.7 Teorías del patrimonio | 14 |
| CAPITULO 2 | 26 |
| EVOLUCION DEL MARCO JURIDICO NORMATIVO DEL PATRIMONIO CULTURAL FISICO DE MEXICO | |
| 2.1 Justificación de la existencia del marco jurídico en relación con el patrimonio arqueológico | 26 |
| 2.2 Antecedentes del marco jurídico | 27 |
| 2.3 Marco jurídico vigente | 39 |
| 2.3.1 Ámbito federal | 44 |
| 2.3.2 Ámbito local | 70 |
| 2.3.3 Tendencias en las políticas municipales | 72 |
| CAPITULO 3 | 76 |
| CONVENCIONES Y RECOMENDACIONES DE LA UNESCO EN RELACION CON LA PROTECCION DE LOS MONUMENTOS | |
| 3.1 Bases de derecho internacional que sustentan la jurisdicción de la UNESCO en la materia | 76 |
| 3.2 Convenciones | 81 |
| 3.2.1 Convención sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado | 82 |

| | | |
|-------|---|------------|
| 3.2.2 | Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales | 84 |
| 3.2.3 | Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural. | 85 |
| 3.3 | Recomendaciones | 87 |
| 3.3.1 | Sobre excavaciones arqueológicas | 88 |
| 3.3.2 | Sobre los medios para hacer los museos accesibles a todos. | 89 |
| 3.3.3 | Sobre la belleza y el caracter de los lugares y paisajes | 90 |
| 3.3.4 | Para impedir la transferencia ilegal de bienes culturales | 91 |
| 3.3.5 | Para conservar el patrimonio cultural en el caso de la realización de obras públicas o privadas | 92 |
| 3.3.6 | Sobre la protección nacional del patrimonio | 93 |
| 3.3.7 | Sobre el intercambio internacional de bienes culturales | 94 |
| 3.3.8 | Acercar de la salvaguarda de los conjuntos históricos | 95 |
| 3.3.9 | En relación con la protección de los bienes culturales muebles. | 96 |
| | | |
| | CAPITULO 4 | 100 |
| | PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS EN RELACION CON EL MARCO JURIDICO VIGENTE EN MATERIA DE PATRIMONIO CULTURAL ARQUEOLOGICO | |
| 4.1 | De las obligaciones de México en el ambito internacional | 100 |
| 4.2 | De la legislación vigente en el ambito federal | 102 |
| 4.3 | De la legislación local | 103 |
| 4.4 | De las atribuciones y políticas municipales | 103 |
| 4.5 | Los megaproyectos de desarrollo | 104 |
| | | |
| | CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 108 |
| | | |
| | BIBLIOGRAFIA | 111 |
| | | |
| | ANEXOS | 112 |

INTRODUCCIÓN

El problema que se plantea en el presente trabajo consiste en analizar el marco jurídico vigente en materia de protección y preservación de los monumentos arqueológicos, con el fin de proponer las modificaciones y adiciones necesarias para perfeccionar dicho marco y lograr que responda de manera adecuada a las exigencias de la realidad, así como a las Convenciones Internacionales de las que México es suscriptor y a las recomendaciones que, por extensión, deben entenderse tácitamente aceptadas por nuestro país.

Para los países como el nuestro, agobiados por crisis recurrentes y por las consecuencias de órdenes jurídicos endebles, vulnerables a la corrupción de particulares y gobernantes, suele resultar difícil dar cumplimiento a las Convenciones y las recomendaciones internacionales, amén de que el contenido de ellas debería ser materia de sentido común, independientemente de que formaran parte del derecho internacional. Sin embargo, en este trabajo consideramos que no existe razón válida que justifique el abandono de las obligaciones que todo país tiene de preservar su patrimonio cultural. Se trata de obligaciones morales que cada país tiene no sólo ante sí mismo, sino también ante la humanidad, frente al resto del mundo, de ahí que en los años recientes de haya extendido el concepto de *patrimonio de la humanidad* empleado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) para otorgar un *status* especial a ciertos espacios culturales que por

su valor histórico o arqueológico deben ser preservados, entre otras razones, para que el mundo no pierda la memoria de sus orígenes y su evolución.

Para lograr el propósito que se menciona en esta introducción, el presente trabajo consta de cuatro capítulos, además de esta sección y un apartado de conclusiones.

El primer capítulo define los conceptos básicos que se utilizan a lo largo del trabajo, a saber, se precisan los términos *patrimonio*, *patrimonio cultural físico*, *monumento*, *monumento histórico*, *monumento artístico*, *monumento arqueológico*, *teorías del patrimonio nacional*. Aunque para los fines de este trabajo sólo nos interesará hablar del patrimonio arqueológico, hemos considerado conveniente precisar las definiciones aceptadas sobre los demás temas, a fin de que el tema quede clara y conceptualmente delimitado.

El Capítulo 2 se ocupa de revisar el marco jurídico vigente en México en materia de preservación del patrimonio cultural, especialmente en lo que se refiere a los vestigios arqueológicos. Aquí se analizan la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, obviamente haciendo especial referencia al aspecto arqueológico, que es el tema principal del presente trabajo. Asimismo, se analizará el Reglamento de dicha Ley. Se hará notar en ese capítulo la ausencia injustificada de un marco jurídico local en aquellas Entidades Federativas y en los Municipios que tienen jurisdicción territorial sobre zonas arqueológicas.

En el Capítulo 3 se revisan las Convenciones Internacionales en materia de preservación del patrimonio arqueológico (y, en términos amplios, cultural) de las

que México es suscribiente, así como las recomendaciones que la UNESCO ha formulado en esta materia, mismas que, como miembro de esa Organización, México está obligado a atender.

Por último, en el Capítulo 4 se plantean algunas perspectivas y recomendaciones en relación con el tema estudiado y por lo que atañe específicamente al patrimonio cultural de México.

CAPITULO I CONCEPTOS BÁSICOS

1.1 Patrimonio

Tal vez convendría, antes de entrar en materia, adoptar una definición de cultura. Ciertamente es que tal concepto es uno de los que más divergencia han creado entre los intelectuales y estudiosos de la sociología y sus fenómenos. La palabra *cultura* proviene del latín *cultura*, que significa "cultivo", literalmente. Lamentablemente, en su desarrollo ha adquirido connotaciones ideológicas y políticas, de ahí que existan divergencias entre corrientes de sociólogos y politólogos al definirla.

Como lo recuerda Jesús Valdés Rodríguez, "la palabra cultura (...) ha experimentado transformaciones, desde que se consideró en sus orígenes, como el cultivo de la tierra u otras actividades afines, hasta nuestros días en que la connotación es bastante amplia".¹

-En efecto -agrega por su parte Kahanel-, actualmente el vocablo ha rebasado los restringidos límites que antaño tuvo para expresarlo como "aquel todo complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, las costumbres y cualesquiera otros hábitos y capacidades adquiridas por el hombre en cuanto miembro de una sociedad".²

1 Valdés Rodríguez, José de Jesús. *La protección jurídica de los monumentos arqueológicos e históricos de México*. Instituto Nacional de Antropología e Historia. México, 1994. p. 11.

2 Kahanel, J. S. *El concepto de la cultura*. Editorial Anagrama. Madrid, 1975. p. 29.

Un autor señala que la Cultura "es la suma de las creaciones humanas acumuladas en el transcurso de los años".³

Ralph Linton, en un notable trabajo, define la cultura como "la configuración de la cultura aprendida y de los resultados de la conducta, cuyos elementos comparten y transmiten los miembros de una sociedad".⁴

Valdés Rodríguez recapitula que "la metamorfosis del término, sin duda alguna obedece a los cambios operados en las sociedades y el acelerado desarrollo que ha alcanzado el conocimiento científico, las artes y las demás disciplinas que ha hecho evolucionar el hombre; no obstante, (en la mayoría de los conceptos) late la idea fundamental de referir la cultura a las manifestaciones creadoras del hombre como miembro de una sociedad, manifestaciones que se acumulan y transmiten con el transcurso del tiempo, y en base a esta idea, definimos la cultura como la manifestación creadora del hombre a través de la cual se perpetúa el grado de evolución y desarrollo de un grupo social determinado".⁵

Lo antes dicho significa que el hombre, como resultado de los conocimientos que adquiere y de las investigaciones que realiza, está en aptitud de descubrir el grado de evolución que alcanzaron otras sociedades en el pasado y el que asimismo se ha producido en la sociedad a la que pertenece el propio individuo.

³ Alvear Acevedo, Carlos. *Manual de historia de la cultura*. Editorial Jus. México, 1974. p. 7.

⁴ Linton, Ralph. *Cultura y personalidad*. Breviarios del Fondo de Cultura Económica. México, 1971. p. 45.

⁵ Valdés Rodríguez, J. Jesús. *Op. cit.*, p. 12.

Desde el punto de vista netamente antropológico, la Cultura es el conjunto de símbolos, valores, actitudes, habilidades, conocimientos, significados, formas de comunicación y organización sociales, y bienes materiales, que hacen posible la vida de una sociedad determinada y le permiten transformarse y reproducirse como tal.⁶

Es así, como una vez que hemos hecho referencia a diversos conceptos de Cultura, podemos obtener una idea propia de tal concepto; considerando, que la Cultura es la manifestación tangible o intangible de las acciones llevadas a cabo por el hombre en aplicación directa de los diferentes conocimientos y habilidades que le son propios y que tienen como única finalidad lograr su desarrollo.

En la Conferencia General de la UNESCO, durante su decimoséptima reunión celebrada en París del 17 de octubre al 21 de noviembre de 1972, se estableció en una Convención de allí emanada, un concepto de Patrimonio Cultural que en su momento citaremos y que nos parece, por extensión, aplicable a la idea de cultura que se discute aquí.

1.2 Patrimonio cultural físico

Tal y como hemos precisado, la Cultura puede manifestarse de manera tangible o intangible, de tal suerte que el Patrimonio Cultural integro por rasgos materiales (tangibles) del pasado, se encuentra conformado básicamente

⁶ Bonfil Batalla, Guillermo, "Un Laberinto de Significados". - Capítulo II de la Compilación "El Patrimonio Cultural de México", de Florescano, Enrique. - Editorial Fondo de Cultura Económica. - México, 1993.

por monumentos arquitectónicos, artísticos, históricos, arqueológicos y por diversosos objetos.

Es así como en la *Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural*, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 16 de noviembre de 1972, y que será analizada más adelante, el Artículo 1o. define como *patrimonio cultural*:

"Los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia."

"Los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia."

"Los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico".⁷

Esa definición será aceptada como válida para los fines de este trabajo, aun cuando debe aclararse que, en tratándose de temas relacionados con el

⁷ *Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural*. (Aprobada el 16 de noviembre de 1972). UNESCO. Ginebra, 1994.

concepto de cultura, difícilmente puede considerarse que una determinada definición es universalmente aceptable.

1.3 Monumento

Al referirse al concepto y la clasificación de los monumentos, la Enciclopedia Jurídica Omeba señala: "Los monumentos en general admiten varias clasificaciones. Una primera y amplia, que contribuye a delimitar el concepto, es la de monumentos propiamente dichos (del latín *monumentum*), o sea bienes que tienen valor histórico y son fuente para la investigación y estudio de la historia. Como los define la Real Academia: "Objeto o documento de utilidad para la historia o para la averiguación de cualquier hecho". Pueden, por tanto, ser bienes muebles o inmuebles y se caracterizan por su valor representativo, por lo que materializan y significan para la reconstrucción fidedigna del pretérito..."⁸

La *Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de los Monumentos y de los Sitios* (conocida como *Carta de Venecia*), al hablar de los monumentos en su Artículo 1º, considera que: "La noción de monumento comprende la creación arquitectónica aislada, así como también el sitio urbano o rural que nos ofrece el testimonio de una civilización particular, de una fase representativa de la evolución o progreso, o de un suceso histórico. Se refiere no sólo a las grandes creaciones sino igualmente a las obras maestras que han adquirido con el tiempo un significado cultural".⁹

⁸ *Enciclopedia Jurídica Omeba*. Tomo XIX. Editores Unidos. Buenos Aires, 1964. p. 981.
⁹ *Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de los Monumentos y de los Sitios*. UNESCO.

No existen en los Tratados consultados para la elaboración de esta tesis, definiciones del término *monumento*, por lo cual retomaremos y tomaremos como base la que se encuentra en el pasaje de la Convención citada en el apartado precedente. Es decir, consideraremos que los monumentos son "obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia".¹⁰

1.4 Monumento histórico

Consideramos que el concepto de monumento histórico está implícito en las dos definiciones acordadas en los apartados anteriores, sin embargo, es importante precisar los conceptos que manejan algunos autores al respecto.

La Enciclopedia Jurídica Omeba ¹¹ señala que un Monumento Histórico, es: "El signo material que sirve como preciada fuente de la historia, para la reconstrucción y vivencia del pretérito".

Enrique Nalda¹² señala como tal, todo bien mueble o inmueble mediante el cual se represente fidedignamente el pasado y del cual se pueda interpretar los avances culturales y sociales de algún pueblo.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XXI, pag. 859, Edit. Driskill, S.A., Buenos Aires Argentina, 1978

¹² Nalda, Enrique.- Compilación de Enrique FloresCano.- Pag. 132. Editorial Fondo de Cultura Económica México, 1993.

Dentro de la misma Compilación, Sonia Lombardo de Ruiz¹³ señala como Monumento histórico: "Toda edificación que evidencia la evolución de los pueblos, representando una fuerza probatoria y un carácter original".

Por tanto, convendremos aquí en que un monumento histórico es aquella obra arquitectónica, de escultura o de pintura, arqueológica, o de cualquier otra índole, que tenga un valor indudable, desde el punto de vista histórico y con alcance universal.

1.5 Monumento artístico

Un monumento artístico puede ser, a la vez, un monumento histórico. La distinción entre ambos conceptos es más bien convencional, pues a menudo ocurre así: difícilmente se les distingue. El concepto de monumento artístico alude de manera específica a obras que, producto del arte humano, tienen relevancia universal. En cambio, el monumento histórico puede no ser necesariamente artístico, como ocurre con los edificios que, aun cuando no sean artísticamente notables, tengan valor histórico por los acontecimientos que en alguna época se dieron dentro de ellos.

Dentro de las obras consultadas para la realización de este trabajo, no encontramos ninguna definición específica de lo que debemos entender como Monumento Artístico, sin embargo, Néstor García Canclini¹⁴, considera que el

¹³ Idem. pag. 120.

¹⁴ Florescano, Enrique.- Op. Cit. pag. 56

carácter estético o artístico de los objetos, radica en la autenticidad y unicidad de la obra.

En conclusión, podemos definir a los Monumentos Artísticos, como aquellos bienes que revisten características estéticas que los hacen únicos y auténticos.

1.6 Monumento arqueológico

Del mismo modo que hemos procedido en los dos últimos apartados, consideramos que el concepto de monumento arqueológico está implícito en lo ya dicho, así como en la definición general de patrimonio cultural, por lo que aquí entenderemos por monumento arqueológico aquel que, hecho por el hombre, tiene una antigüedad notable (de acuerdo a nuestra Legislación, son vestigios de la época prehistórica, o sea con una antigüedad generalmente más de 500 años, según se precisa, sin embargo en Culturas tan importantes como la Griega, Egipcia, China; y Persa, entre otras, la antigüedad es de mucho más de 500 años, ya que data desde la época anterior a Cristo) y reúne casi siempre elementos arquitectónicos, históricos y artísticos notables. Así, por ejemplo, nadie duda de que una pirámide tiene valor arquitectónico por la técnica con la que fue construida, artístico porque marca hitos en la evolución de un arte, e histórico, porque permite explicar el desarrollo de una sociedad a lo largo de una etapa de la evolución humana.

1.7 Teorías del Patrimonio Nacional

Antes de referirnos a las teorías del Patrimonio Nacional es conveniente definir el concepto de *patrimonio*. Este último vocablo proviene del latín

patrimonium, que significa literalmente "bienes dejados por los padres"; de *pater*, *patris*, "padre.

El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* ofrece las siguientes definiciones:

- Hacienda que una persona ha heredado de sus ascendientes.
- Bienes propios adquiridos por cualquier título.
- Bienes propios, antes espiritualizados y hoy capitalizados y adscritos a un ordenando, como título para su ordenación.
- Bienes pertenecientes a la corona o dignidad real.

De tal suerte que comúnmente o de hecho, el Patrimonio puede definirse, como "El conjunto de bienes y obligaciones de una persona"¹⁵; sin embargo, no podemos conformarnos únicamente con un concepto de hecho, debemos analizar el concepto que de derecho se ha establecido respecto a la Teoría del Patrimonio.

Esta teoría del patrimonio puede ser analizada desde dos puntos de vista principales correspondientes, respectivamente, al Derecho Privado (Civil) y al Derecho Público (Administrativo-Fiscal).

En primer término y por lo que respecta al Derecho Privado (Civil), el Patrimonio está constituido no por la totalidad de los derechos pertenecientes a un sujeto y que forman su esfera jurídica, sino por una parte, siquiera sea muy importante, de esta última, integrada por el grupo de aquellos derechos que

¹⁵ *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, Madrid España, 1989, Tomo XIV, pag. 176-4

tienen valor pecuniario. A partir de esto puede caracterizarse el patrimonio como conjunto de derechos o, en un sentido más jurídico, de relaciones jurídicas activas y pasivas, de derechos y de obligaciones, que pertenecen a una persona y son susceptibles de estimación pecuniaria. Entre las Teorías que han intentado perfilar la figura jurídica del patrimonio destacan con especial relieve las dos siguientes:

a) *La Teoría Clásica o Subjetivista o del Patrimonio Personal*, que considera el patrimonio como una unidad o universalidad jurídica derivada de la unidad de la persona y a modo de emanación o prolongación de ésta.¹⁶

Esta Teoría, denominada también Teoría del Patrimonio-Personalidad, es apoyada por un sinnúmero de autores, de entre los cuales podemos mencionar los siguientes:

Según Aubry y Rau, el patrimonio, " es el conjunto de bienes, derechos, obligaciones y cargas que constituyen una universalidad de derecho y que se mantienen siempre en una estrecha vinculación con la persona jurídica"¹⁷

Planiol ¹⁸, a su vez considera al patrimonio como: "una emanación de la personalidad y la expresión del poder jurídico de que una persona se encuentra embestida como tal . "; y lo conceptualiza. como : " el conjunto de bienes, derechos, obligaciones y cargas de una persona, apreciables en dinero y que constituyen una universalidad jurídica".

¹⁶ Martínez Cachero, Luis Alfonso. *Derecho civil*. Editora Nacional. Madrid, 1966. p. 44.

¹⁷ Rojina Villegas, Rafael. *Compendio de Derecho Civil*. Tomo II. Editorial Porrúa, México, 1986. p. 8

¹⁸ Planiol, Ripert y Picard - *Tratado Práctico de Derecho Civil francés*. Tomo III . p. 15

Es así que podemos señalar que dentro de la Teoría Clásica del Patrimonio, existen cuatro características primordiales, siendo éstas las siguientes:

- 1) Únicamente las personas son susceptibles de poseer un patrimonio;
- 2) Es indispensable que cada persona tenga un patrimonio;
- 3) Sólo puede poseerse un patrimonio por persona, mismo que además es indivisible y
- 4) El patrimonio es inalienable durante la vida del titular

Como podemos apreciar, la indivisibilidad e inalienabilidad, son características de la Teoría Clásica del Patrimonio; sin embargo dentro de nuestro derecho positivo, se presenta una excepción respecto de la indivisibilidad del patrimonio, ya que el artículo 1678 de nuestro Código Civil, textualmente señala lo siguiente .

ART. 1678.-"La aceptación en ningún caso produce confusión de los bienes del autor de la herencia y de los herederos, por que toda herencia se entiende aceptada a beneficio de inventario, aunque no se exprese."

Tal afirmación, claramente nos muestra que a pesar de que aceptamos dentro de nuestro Derecho positivo la Teoría del Patrimonio Personal, se contemplan ciertas excepciones, específicamente respecto a la indivisibilidad del patrimonio, ya que al establecerse que no existe una confusión entre los bienes del autor de la herencia y los herederos, se está aceptando una división del patrimonio de una misma persona.

El maestro Rojina Villegas¹⁹ realiza una crítica a la Teoría que nos encontramos analizando, ya que atinadamente señala, que figuras como lo son el patrimonio familiar, el patrimonio del ausente, el patrimonio del concursado o quebrado, el patrimonio hereditario y el régimen de sociedad conyugal, difícilmente se explican dentro de la Teoría Clásica.

b) La concepción moderna, llamada también *Objetivista o Realista*, la cual, en oposición a la anterior, sostiene que los términos de patrimonio y persona no están absolutamente entrelazados ni ocupa un primer plano la relación entre ellos y que la idea del fin o de destino juega en el patrimonio un importante papel. Mientras la teoría clásica estableció el principio de que cada persona no puede tener más que un patrimonio porque una es la personalidad, la posición moderna admite que cuando el fin lo requiera, pueden varias masas patrimoniales encontrarse en manos de una sola persona.²⁰

Esta Teoría Moderna considera que el Patrimonio no se confunde con la personalidad, ni deben atribuírsele las mismas características de inalienabilidad e indivisibilidad; sin dejar por ello de existir relación entre estos conceptos.²¹

De acuerdo con esta Teoría, el Patrimonio está compuesto por los elementos siguientes:

- Por derechos y no por cosas.- Tampoco forman parte del patrimonio las cualidades o circunstancias personales que puedan dar lugar a la adquisición de bienes, como las energías de trabajo o la clientela, aun cuando la

¹⁹ Rojina Villegas, ob. cit. , tomo II, p. 15

²⁰ *Idem.*

²¹ Rojina Villegas.- Op. Cit. . p 15

perturbación de estos bienes puede indirectamente implicar un daño patrimonial.

- Por las obligaciones, si bien frente a esta Doctrina, que es la tradicional, se sostiene hoy que las deudas no son parte del patrimonio sino cargas o detracciones de él, no han faltado quienes estiman que la cuestión de si del Patrimonio sólo forma parte el activo o lo constituyen de manera conjunta éste y el pasivo.
- Sólo las relaciones jurídicas de carácter económico -derechos reales, derecho de crédito, derechos sobre bienes inmateriales forman el contenido del patrimonio; quedan excluidas las relaciones de Derecho público, los derechos de personalidad y estado civil y los familiares *stricto sensu*, pero ello no basta para que las infracciones de estas categorías de derechos puedan tener un reflejo pecuniario y patrimonial a través del resarcimiento de daños y perjuicios.²²

Rojina Villegas,²³ señala que el patrimonio adquiere autonomía en función de un vínculo económico-jurídico, considerando de tal modo como una masa autónoma de bienes, constituida por el activo y pasivo de una persona, afectada a un fin económico y organizada jurídicamente.

En lo personal, considero que el Patrimonio es un conjunto de bienes, derechos y obligaciones susceptibles de ser valuados pecuniariamente y que se encuentran destinados a diversos fines económico-jurídicos.

²² *Ibidem*, pp. 51-54.

²³ *Idem*.

Desde el punto de vista del Derecho Público, específicamente del Derecho Financiero, el Patrimonio está integrado por :“El conjunto de actividades que lleva a cabo el Estado, con el objeto de integrar los ingresos públicos y emplearlos en la prestación de servicios públicos”²⁴ . *

Existen autores que no definen al Patrimonio como tal, sino que lo denominan Hacienda Pública, como es el caso de Ernesto Flores Zavala, quien en su obra Finanzas Públicas Mexicanas, señala que la Hacienda Pública “está integrada por un conjunto de bienes y cargas que son detentados por el Estado y que están destinados a la prestación de servicios públicos a cargo del propio Estado”.²⁵

1.7.1. PATRIMONIO NACIONAL.

En este punto procede referirse al concepto de *Patrimonio Nacional*, también llamado -incorrectamente en nuestra opinión- *Patrimonio de Estado*, pues la Nación y el Estado no son lo mismo. La propiedad nacional es intemporal, mientras que la del Estado es más fácilmente discernible y modificable. Por tanto, aquí emplearemos como propio el concepto de Patrimonio Nacional. Sin embargo, en algunos casos se le aceptará como sinónimo en boca de otros autores, como ocurre con Antonio de Ibarrola, para quien “el Patrimonio del Estado se halla constituido por la universalidad de los derechos y acciones de

²⁴ Bielsa, Rafael; Derecho Administrativo, Tomo III, Editorial Buenos Aires, 1956, p. 385.

²⁵ Flores Zavala, Ernesto -Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. - Editorial Porrúa, México, 1991, pág. 20.

que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente, sumados a las obligaciones que los gravan encaminados a la realización de sus fines".²⁶

Para Acosta Romero el Patrimonio Nacional es "el conjunto de elementos materiales tanto del dominio público como del dominio privado, bienes y derechos ingresos cuya titularidad es del propio Estado, ya sea en forma directa o indirecta (a través de Organismos descentralizados o sociedades mercantiles de Estado) y que le sirven para el cumplimiento de su actividad".²⁷

Don Andrés Serra Rojas considera que "el Patrimonio Nacional o Patrimonio del Estado se descompone en diversos patrimonios específicos, a los cuales alude la misma Constitución, como el Patrimonio de la Federación, el Patrimonio de las Entidades Federativas, el Patrimonio de los Municipios, el Patrimonio de las Instituciones descentralizadas, el patrimonio de las empresas privadas de interés público y aun el propio patrimonio de los particulares en la extensión y contenido que indicamos."²⁸

Previamente Serra Rojas ha considerado que los elementos del Patrimonio Nacional, concebidos como una consecuencia necesaria de su personalidad jurídica, son los siguientes:

a) Un conjunto de bienes, recursos, inversiones y demás derechos sobre las cosas que integran el dominio público y privado de la Federación.

26 Citado por: Serra Rojas, Andrés. *Derecho administrativo*. 6a. edición. Tomo II. Editorial Porrúa, S. A. México, 1975. p. 103.

27 Acosta Romero, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*. 2a. edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1975. p. 257.

28 Serra Rojas, Andrés. *Op. cit.*, Tomo II, p. 104.

- b) Que se valoran pecuniariamente y estimulan el intercambio o tráfico de bienes.
- c) Afectados a una finalidad pública, interés general o utilidad pública, que se traduce en la prestación de servicios a cargo del Estado.
- d) Que forman una unidad, de la cual es titular el Estado o las entidades públicas por él creadas o reconocidas.

Este es el punto: nosotros consideramos que el titular verdadero del Patrimonio Nacional es la Nación, y que en todo caso, el Estado sólo ejerce la representación nacional, más concretamente, por medio de las dependencias encargadas de cada tipo de patrimonio.

El maestro Ignacio Burgoa afirma que "cuando nuestra Constitución alude a la Nación como titular del dominio o propiedad de diferentes bienes, se refiere concomitante o simultáneamente al Estado mexicano como persona moral suprema en que la comunidad nacional está estructurada jurídica y políticamente. Aunque entre los conceptos de "Estado" y "Nación" hay una indiscutible diferencia desde el punto de vista jurídico y sociológico que impide confundirlos o identificarlos, en lo que concierne al dominio o propiedad y atendiendo a la heterodoxa terminología constitucional, deben tomarse como equivalentes".²⁹

El sustento jurídico del Patrimonio Nacional se encuentra en el Artículo 27 de la Constitución, precisamente en la idea de "propiedad originaria"- que se encuentra en el primer párrafo: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el

²⁹ Burgoa, Ignacio. *Derecho constitucional*. Editorial Porrúa. México, 1990. p. 156.

dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada..." El tercer párrafo de este Artículo también tiene relación con nuestro tema y dice:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana..."³⁰

Para Burgoa, "en síntesis, el concepto de -propiedad originaria- empleado en el primer párrafo del Artículo 27 Constitucional equivale substancialmente a la idea de dominio eminente, o sea, a la de imperio que el Estado como persona jurídica ejerce sobre la parte física integrante de su ser: el territorio. ³¹

Luego entonces, el Patrimonio Nacional podría definirse, desde nuestro punto de vista, como el conjunto de bienes que por mandato de la Constitución y de las leyes corresponden en propiedad -ya sea originaria o adquirida posteriormente- a la Nación. Esta propiedad es ejercida de manera directa por el Estado en nombre de la Nación.

Tal y como ha quedado precisado, hemos señalado ya el concepto de Patrimonio Nacional, sin embargo debemos mencionar lo que nuestra Legislación positiva considera como tal.

³⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 102a. edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1994. pp. 22-23.

³¹ Burgoa, Ignacio. *Op. cit.*, pp. 156-157.

En este orden de ideas, la Ley General de Bienes Nacionales ³², señala en su artículo 1º., lo siguiente:

ART: 1º.- El patrimonio nacional se compone de:

I.- Bienes del dominio público de la Federación, y

II.- Bienes del dominio privado de la Federación.

Sin embargo coincidimos con la opinión que manifiesta el maestro Don Andrés Serra Rojas ³³, quien manifiesta: "en verdad no es sino una parte del patrimonio nacional el que regula esta ley, que hace referencia al patrimonio de la Federación y algunas alusiones a otros patrimonios de entidades públicas"; tal aceveración sirve como base para afirmar que existe una contradicción en lo que la propia LGBN señala, ya que en la primera parte del artículo en comento, hace mención al patrimonio de la Nación, (misma que está integrada por la Federación, los Estados y los Municipios), por lo que en consecuencia en las fracciones I y II, al mencionar los bienes del dominio público y del dominio privado de la **Federación**, deja fuera de dicha concepción, los bienes pertenecientes a los Estados y Municipios.

Por lo que respecta a los bienes arqueológicos, que son el tema principal del presente trabajo (como parte integrante del patrimonio nacional), la Ley General de Bienes Nacionales, precisa en su artículo 2 cuales son los bienes del

³² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982.

³³ Ob. cit. p. 161.

dominio público de la Federación, mencionándolos en una forma limitativa, tal y como lo comenta el maestro Alfonso Nava Negrete³⁴.

Los bienes del dominio público de la Federación, presentan como atributos principales la inalienabilidad y la imprescriptibilidad.

Es así como el Artículo 2 de la referida Ley General de Bienes Nacionales, a la letra precisa lo siguiente:

Son bienes del dominio público:

VII.- Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles.

Luego entonces, podemos concluir el presente Capítulo, señalando que los bienes arqueológicos se encuentran comprendidos dentro de los bienes del dominio público de la Federación, integrando así una parte del Patrimonio de la Nación, el cual como anteriormente señale es el conjunto de bienes que por mandato de la Constitución y de las leyes corresponden en propiedad -ya sea originaria o adquirida posteriormente- a la Nación. Esta propiedad es ejercida de manera directa por el Estado en nombre de la Nación.

³⁴ Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano.- Fondo de Cultura Económico*. México 1995. p. 236

CAPITULO 2 EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO NORMATIVO DEL PATRIMONIO CULTURAL FÍSICO DE MÉXICO

2.1 Justificación de la existencia del marco jurídico en relación con el patrimonio arqueológico.

Ya hemos visto en el Capítulo anterior que el Patrimonio Nacional tiene su origen como concepto en lo que prescribe -en el caso mexicano- el Artículo 27 Constitucional, cuya idea básica puede resumirse en el siguiente precepto: corresponde a la Nación la propiedad originaria -y el dominio por medio del Estado- de todas las tierras y aguas, así como del espacio aéreo. Sin embargo, mediante el esquema de concesión puede otorgar a los particulares el dominio temporal y condicionado de bienes comprendidos dentro de ese gran rubro (por ejemplo, los yacimientos de minerales, las aguas del subsuelo, etcétera).

Para comprender la necesidad de que exista un marco jurídico regulador del Patrimonio Arqueológico es necesario hablar del Patrimonio Cultural mexicano en general, como justificante de la existencia de dicho marco jurídico.

Si partimos de que "el patrimonio cultural de la nación es el conjunto de manifestaciones creadoras y trascendentales que se han producido a través del tiempo en México", tenemos que determinar si los monumentos arqueológicos e históricos forman parte del patrimonio cultural del país.-.35

35 Valdés Rodríguez, José de Jesús. *Op. cit.*, p. 26.

La legislación vigente ubica los monumentos arqueológicos entre aquellos bienes históricos y culturales que fueron establecidos antes de la llegada de los conquistadores españoles, y establece que los monumentos arqueológicos son los que preceden a este último acontecimiento. Por tanto, para nosotros es indudable la necesidad de que existan ordenamientos tanto federales como locales y municipales especialmente destinados a preservar el estado de conservación de ese patrimonio, habida cuenta de que México tiene un compromiso original consigo mismo, con su moral histórica y, en tiempos recientes, con la comunidad internacional, mediante Convenciones que ha suscrito y recomendaciones que ha aceptado.

2.2 Antecedentes del marco jurídico

La legislación vigente en la materia que nos ocupa data de 1972, cuando fue promulgada por el entonces presidente Luis Echeverría Álvarez, un gobierno que entre sus méritos tuvo precisamente el de preocuparse por asegurar jurídicamente la preservación del Patrimonio Cultural del país; siendo esa Ley, la que actualmente se encuentra en vigor y que es denominada **Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas**, ordenamiento que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1972, habiendo sido complementada por su Reglamento, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 1975, durante el mismo régimen.

Sin embargo, con anterioridad existieron diversos ordenamientos legales que regularon la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, ordenamientos

que surgieron después de la época de la Colonia; sin embargo únicamente haremos referencia a los ordenamientos surgido a finales del siglo pasado y durante este siglo, para llegar al ordenamiento en vigor, mismo que fue referido con antelación.

Siendo Presidente de la República el general Don Porfirio Díaz, surge el **3 de Junio de 1896** un Decreto mediante el cual se faculta al Ejecutivo Federal para conceder permisos a personas particulares para hacer exploraciones arqueológicas.

Dentro de los puntos principales de este Decreto, destacan los siguientes:

Las concesiones se otorgarían por un plazo máximo de 10 años, corriendo a cargo del propio concesionario todos los gastos que las obras implicaran; Cabe precisar que las obras siempre se realizarían con la vigilancia o inspección de un delegado especial, quien obviamente era nombrado por el propio Gobierno.

Dentro de las funciones del Delegado especial, encontramos que debían cuidar que en ningún momento y por ninguna circunstancia se destruyera algún monumento arqueológico.

De igual forma, era el encargado de vigilar que las piezas o el material encontrado fuese entregado al Gobierno Nacional, pudiendo únicamente el concesionario conservar algún material, cuando se hubiesen encontrado dos piezas iguales; ya que en caso contrario, el concesionario sólo podía conservar una copia de la pieza.

Este Decreto previó claramente que en caso de que no se cumpliera con alguno de los requisitos que se señalaron, el Ejecutivo estaba facultado para declarar administrativamente la caducidad de la concesión.

Obviamente y como es bien sabido, las disposiciones establecidas por este Decreto no fueron cumplidas plenamente, hecho que podemos afirmar debido a que actualmente sabemos que en el extranjero e incluso en nuestro propio país existen un sinnúmero de piezas en poder de particulares, todo ello derivado del saqueo de las piezas encontradas.

El 11 de mayo de 1897, surge un nuevo Decreto, mismo que reafirma la propiedad de la Nación sobre los Monumentos Arqueológicos, ordenamiento que también surge durante el régimen del General Porfirio Díaz.

Este Decreto destaca entre sus principales puntos los siguientes:

-Señala que la Nación es la propietaria de todos los monumentos arqueológicos localizados dentro del territorio nacional, señalando también que nadie podrá explorarlos, removerlos o restaurarlos sin permiso del Ejecutivo.

En este Decreto encontramos incluso el concepto de Monumento Arqueológico, ya que textualmente señala: " Se reputan Monumentos arqueológicos, para efectos de esta Ley, las ruinas de ciudades, las Casas grandes, las habitaciones trogloditas, las fortificaciones, los palacios, templos, rocas esculpidas o con inscripciones y, en general todos los edificios que bajo cualquier aspecto sean interesantes para el estudio de la civilización o historia de los antiguos pobladores de México. "³⁶

Este Decreto es también el primero en contemplar una especie de control o inventario de los Monumentos Arqueológicos, ya que señala la formación de una Carta Arqueológica de la República.

³⁶ Gertz Manero, Alejandro.- Op.Cit. p.63

Otro de los puntos destacados de este Decreto, lo es el haber contemplado la posibilidad de expropiar tierras particulares en las que se encontraran monumentos arqueológicos.

De igual manera, encontramos una preocupación por evitar la pérdida del patrimonio arqueológico, ya que se establece una prohibición a la exportación de piezas catalogadas como "interesantes".

Finalmente y no por ello menos importante, este Decreto consideró importante la conservación y vigilancia de sitios en los cuales se localizaran monumentos arqueológicos, ya que creó la figura de los "Guardianes", mismos que se encargaban de la vigilancia de los sitios arqueológicos; así como de custodiar el Museo Nacional, que fue el sitio designado para la conservación y resguardo de muchas piezas.

Ya en nuestro siglo y con el advenimiento del moderno Estado Mexicano, encontramos en la etapa post-revolucionaria y durante el Gobierno de Victoriano Huerta, un nuevo ordenamiento legal, denominado **Ley sobre conservación de monumentos históricos y artísticos y bellezas naturales**; ordenamiento que surgió el **6 de abril de 1914**; presentando dentro de sus puntos importantes entre otros, los siguientes:

-Declaró de utilidad pública la conservación de monumentos, edificios, templos y objetos artísticos o históricos; señalando la necesidad de impedir la destrucción, alteración o incluso la exportación definitiva de este tipo de piezas;

-Contempló la creación de un inventario y clasificación de los monumentos, edificios y objetos.

-Creó un Organismo encargado de la vigilancia e inspección de los monumentos, organismo denominado "Inspección Nacional de Monumentos Artísticos e Históricos".

-Ésta Ley comprendió básicamente dos tipos de bienes a proteger, siendo estos bienes los señalados por el Artículo 9, que a la letra señala:

"ART. 9.- Quedan comprendidos en las disposiciones de esta Ley:

I.-Los inmuebles que por su naturaleza o por su destino accesorio, tengan un interés nacional, desde el punto de vista de la historia y el arte;

II.-Los objetos muebles cuya conservación presente el mismo interés.

Como podemos apreciar, en esta Ley se consideró a los monumentos como artísticos e Históricos, no haciendo mención a las características de arqueológicos; hecho que confirma la afirmación vertida en el Capítulo Primero de presente trabajo, en el sentido de que un monumento arqueológico es también un monumento histórico y artístico.

Continuando con el análisis de esta Ley, observamos que concede a los bienes protegidos el carácter de bienes del dominio público, quedando en consecuencia fuera del comercio, siendo por tanto inalienables e imprescriptibles.

Este ordenamiento contempló también la figura de la expropiación tratándose de bienes "clasificados"; prohibió la restauración, remodelación, reparación o modificación de los bienes clasificados, salvo permiso especial concedido por la Inspección Nacional; de igual forma y como medio de protección, se prohibieron las exportaciones de ese tipo de bienes; permitiéndose únicamente la salida de bienes "No clasificados".

Del análisis de esta Ley, podemos apuntar que realmente y a pesar de ser aparentemente tan simple, presentó aspectos importantes mediante los cuales pretendió asegurar una eficiente conservación del Patrimonio Nacional, sentando las bases para legislaciones posteriores, incluso la que hoy se encuentra en vigor.

Continuando con nuestro recorrido por el devenir de la historia nacional, encontramos que en **enero de 1916**, surgió una nueva Ley, denominada **Ley sobre Conservación de Monumentos, Edificios, Templos y Objetos Históricos o Artísticos**; ley que fue expedida durante el Gobierno de Venustiano Carranza.

Esta Ley estableció dentro de sus principales puntos los siguientes:

-Prohibió la destrucción total o parcial, la reparación, modificación, decoración o ampliación de monumentos históricos o artísticos, así como de objetos de similares características; prohibiendo también la exportación de dichos objetos;

-Creó diversos Organismos encargados de la vigilancia de los bienes señalados anteriormente, surgiendo así la Dirección General de Bellas Artes (antecesor del Instituto Nacional de Bellas Artes); la Inspección General de Monumentos Arqueológicos (antecesor del Instituto Nacional de Antropología e Historia) y la Inspección General de Monumentos Artísticos y Bellezas Naturales.

-Estableció un procedimiento para inventariar los diversos monumentos existentes en el país y contempló también la figura jurídica de la expropiación por causa de utilidad pública.

Posterior a esta Ley, encontramos la **Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el **31 de enero de 1930**, bajo el Gobierno de Emilio Portes Gil.

Esta Ley presentó dentro de sus aspectos principales, los que a continuación enunciamos:

- Presentó una breve definición de lo que debía considerarse como Monumentos artísticos, arqueológicos e históricos, refiriéndose a ellos de una manera enunciativa y estableciendo que debían tener una antigüedad mayor a 50 años;

- Consideró como un aspecto de utilidad pública la protección y conservación de los monumentos; estableciéndole a los tenedores de los mismos, la obligación de conservarlos y protegerlos;

- Estableció el ámbito de validez de dicha Ley, siendo ésta de carácter Federal.

- Contempló la necesidad de que se emitiese una Declaratoria de que se trata de Monumentos (situación que prevalece en nuestra legislación en vigor);

- El organismo designado como responsable de la aplicación de esta Ley, lo fue la Secretaría de Educación Pública, misma que realizaría sus funciones auxiliada por el Departamento de Monumentos Artísticos, Arqueológicos e Históricos; existiendo también como organismo auxiliar, la Comisión de Museos;

- Al igual que la leyes comentadas anteriormente, esta Ley, concedió a los monumentos el carácter de bienes del dominio público; siendo en consecuencia inalienables e imprescriptibles;

-Prohibió las exportaciones de monumentos y finalmente podemos señalar que contempló la figura de la expropiación (Art.13) por causa de utilidad pública y previó un capítulo especial de delitos y sanciones .

Sin embargo y ante los constantes cambios políticos acaecidos en nuestro país, encontramos una nueva ley que abrogó a la Ley que acabamos de mencionar; publicándose así en el Diario Oficial de la Federación el **19 de enero de 1934, la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural.**

Esta ley presenta puntos importantes como los siguientes:

-Conceptualizó a los monumentos, como las cosas muebles o inmuebles de origen arqueológico y aquellos cuya protección y conservación fuese considerada como de interés público.

-Enmarcó el ámbito de aplicación de dicha ley, específicamente en lo relativo a: - Monumentos arqueológicos, Exportación de monumentos arqueológicos y Sitios de belleza natural propiedad de la Nación.

-Encontramos que consideró Monumentos Arqueológicos, todos aquellos vestigios de civilizaciones aborígenes anteriores a la Conquista(Art.3); señalando que dichos bienes correspondían al dominio de la Nación.

Es importante señalar que esta Ley precisó que la Nación era la propietaria de los bienes arqueológicos, no así de los terrenos en los que se encontraban los monumentos; terrenos que pasarían a ser propiedad de la Nación una vez que se autorizara la expropiación correspondiente.

-Contempló la figura de la Concesión para exploración de sitios arqueológicos, estableciendo que las piezas encontradas debían ser entregadas a la Secretaría de Educación Pública y el concesionario únicamente podría conservar alguna pieza, cuando ésta se encontrara repetida.

-Otra novedad que encontramos en esta Ley, fue el Registro de Propiedad Arqueológica Particular; órgano en el cual debían inscribirse todos los monumentos que se encontraban en posesión de particulares, así como los que se adquirieran posteriormente en forma lícita.

Al analizar esta figura, podemos inferir, que se contempló la propiedad privada o particular de las piezas o monumentos arqueológicos muebles, estableciéndose únicamente la obligación de registrarlos y conservarlos.

Al igual que las leyes anteriores prohibió la exportación de piezas arqueológicas (Art. 23-25), autorizando solamente exportaciones de monumentos cuya conservación en el territorio nacional no fuese indispensable; respecto de este punto, cabe señalar que la consideración de si era o no indispensable su conservación en el territorio nacional, era una decisión muy subjetiva.

Esta ley presentó también un capítulo correspondiente a diversas sanciones penales para quienes destruyeran, dañaran o exportaran sin autorización monumentos arqueológicos.

Como comentario final, podemos señalar que esta Ley NO señaló que los bienes o monumentos arqueológicos fuesen propiedad de la Nación, hecho que

se contraponen con las legislaciones anteriormente comentadas y con la Ley en vigor actualmente.

En 1939, surge una legislación, aunque de otra índole. Se trata de la **Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia**, promulgada en el año de 1939, por el presidente Lázaro Cárdenas, que también se preocupó por este asunto.

Mediante la ley mencionada fue creado el Instituto Nacional de Antropología e Historia, que desempeñaría las siguientes funciones:

- I.- Exploración de las zonas arqueológicas del país.
- II.- Vigilancia, conservación y restauración de monumentos arqueológicos, históricos y artísticos de la República, así como los objetos que en dichos monumentos se encuentran.
- III.- Investigaciones científicas y artísticas que interesen a la Arqueología e Historia de México, antropológicas y etnográficas, principalmente de la población indígena del país.
- IV.- Publicación de obras relacionadas con las materias expuestas en las fracciones que anteceden.
- V.- Las demás que las leyes de la República le confieren.³⁷

Siendo de esta manera el primer organismo formal encargado de esta materia y originando así la necesidad de que existiera una legislación especialmente dedicada al tema del Patrimonio cultural y su preservación. A esa legislación nos referiremos posteriormente.

³⁷ *Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia*. Instituto Nacional de Antropología e Historia. México, 1994. pp. 1-2.

El 16 de diciembre de 1970, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la **Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación**, ordenamiento que surge bajo el régimen del Presidente Luis Echeverría Álvarez; esta Ley, es el antecesor inmediato de la Ley que actualmente se encuentra en vigor y podemos afirmar que su contenido es muy similar; a continuación, analizaremos algunos de los principales aspectos de esta ley:

Señala la propia ley, que la conservación y acrecentamiento del Patrimonio Cultural de la Nación, son actividades de interés público, señalando también cuales son los objetos que integran el Patrimonio Cultural.

-Designó a las Autoridades encargadas de la aplicación de la Ley, destacando entre ellas el Instituto Nacional de Bellas Artes en lo referente a monumentos artísticos y el Instituto Nacional de Antropología e Historia, en lo concerniente a monumentos históricos y arqueológicos,

-Decretó también que los monumentos, son propiedad de la Nación y en consecuencia deben ser considerados como bienes del dominio público.

Señaló que los bienes culturales que se encuentran aun bajo el régimen de propiedad privada, eran susceptibles de expropiación por causa de utilidad pública; de ocupación o aseguramiento; señalando también que para considerarlos como patrimonio de la Nación es necesario que exista una Declaratoria expedida por el Ejecutivo Federal.

-Estipuló que únicamente el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) podría autorizar la realización de cualquier acto tendiente a explorar, remodelar, restaurar y/o conservar los monumentos arqueológicos.

-Conceptualizó en su artículo 50 a los monumentos arqueológicos, como "aquellos bienes muebles e inmuebles, producto de culturas anteriores a la hispánica; así como los restos de flora o fauna asociados a dichas culturas", señalando también que dichos bienes por disposición expresa de la propia ley, son propiedad de la Nación.

-Prohibió la exportación definitiva de monumentos arqueológicos; Creó organismos de vigilancia de los diferentes monumentos protegidos y al igual que los ordenamientos anteriormente comentados, contiene un capítulo relativo a sanciones administrativas y delitos especiales, relacionados básicamente con las exportaciones realizadas sin permiso de las autoridades, el apoderamiento clandestino de monumentos arqueológicos y las exploraciones ilegales.

De esta manera hemos analizado los principales Ordenamientos legales que estuvieron vigentes antes de la Ley de 1972 y podemos concluir lo siguiente:

-Dichos ordenamientos pretendieron regular la protección y conservación del patrimonio cultural de la Nación, argumentando la necesidad de rescatar la Cultura Nacional;

-Se dieron los inicios de la conceptualización de un Patrimonio Cultural de la Nación, ya que en dichos ordenamientos, los monumentos (artísticos, históricos y arqueológicos), fueron considerados como bienes propiedad de la Nación y en consecuencia bienes del dominio público, y finalmente

-Surgieron poco a poco diversos Organismos encargados de la protección y conservación del Patrimonio Cultural; organismos que sobreviven hasta nuestros días, tal y como es el caso del Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes.

2.3 Marco jurídico vigente

El marco jurídico vigente en materia de preservación del patrimonio cultural está constituido por la **Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas** ³⁶, misma que se encuentra complementada por su Reglamento. Tales ordenamientos corresponden al ámbito federal; ya que su fundamento Constitucional se encuentra plasmado en la fracción XXV, del Artículo 73, el cual lo siguiente:

Artículo 73.-El Congreso tiene facultad :

XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás Institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y Legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; **para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos**, cuya conservación sea de interés social, así como para dictar las leyes encaminadas para distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.

³⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1972.

Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata, surtirán sus efectos en toda la República.”³⁹

Cabe precisar en este punto, que en el año de 1932, surgió una controversia entre la Federación y el Gobierno del Estado de Oaxaca, ya que éste último, elaboró una Ley Estatal sobre Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Ley que fue considerada como invasora de la esfera jurisdiccional de las Autoridades Federales, provocando así que el Procurador General de la República demandara ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación la inconstitucionalidad de la referida Ley., por lo que al ser resulta dicha Controversia por la Suprema Corte de Justicia, se originó la figura de la Protección jurídica de los bienes arqueológicos.

La decisión de la Suprema Corte de Justicia favoreció a la Federación, ya que la Corte estimó que el Derecho correspondía a la Federación, ya que está había prevenido su derecho de manera indiscutible, ya que “casi desde que se organizó el país, ejerció su jurisdicción sobre las ruinas y los monumentos arqueológicos situados dentro del Territorio de la República”; tal y como lo señala la Sentencia dictada por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la controversia referida, a continuación y para una mayor comprensión de este punto, transcribo la Sentencia en comento:

Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación.
Época: 5A.
Tomo: XXXVI
Página: 1071

RUBRO: RUINAS Y MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS.

³⁹ Adición realizada al Artículo 73 Constitucional, el 3 de enero de 1966.

TEXTO: *Es innegable que los que se encuentran y descubrieren en el Territorio de la República, están íntimamente relacionados con la cultura general de sus habitantes, por lo cual la Federación tiene jurisdicción sobre ellos, por virtud de lo dispuesto en el artículo 73 constitucional; más como existe la jurisdicción concurrente para legislar en esta materia, tanto por la Federación como por los Estados, es de lógica jurídica que, en caso tal, la jurisdicción corresponderá al Poder que haya prevenido en su ejercicio, y si ninguno lo ha hecho, deberá resolverse atendiendo al interés nacional o local de la cosa sobre que verse se contienda en jurisdicción, para imputar ésta a quien corresponda. Es innegable que la Federación ha prevenido en el ejercicio de jurisdicción en materia de ruinas y monumentos arqueológicos, como lo demuestra la Ley Orgánica de las Secretarías de Estado, de 23 de febrero de 1861; algunas resoluciones y circulares de la Secretarías de Estado; la Ley de 16 de marzo de 1894; el Decreto de 3 de julio de 1897, se refiere a propiedad de ruinas y monumentos arqueológicos; la Ley de 18 de diciembre de 1902, que declara las ruinas arqueológicas, bienes del dominio público, y la de 30 de enero de 1930, que legisla sobre la misma materia; en cambio, el Estado de Oaxaca expidió la Ley Sobre Dominio y Jurisdicción de Monumentos Arqueológicos, hasta el 13 de enero de 1932, resultando, claramente, que fue la Federación quien previno en el ejercicio de esa jurisdicción. Por otra parte, no puede negarse que todo lo relativo a ruinas y monumentos arqueológicos interesa a toda la Nación, y no sólo a los habitantes del lugar en que se encuentran, y por este concepto, también corresponde a la Federación la facultad de legislar sobre ellos. No es obstáculo para sostener la Teoría anterior, que la facultad de legislar sobre ruinas y monumentos, no conste de manera expresa como reservada a la Federación, en algún texto constitucional, puesto que esa facultad se deduce fácilmente de la misma Constitución, mediante una correcta inferencia, como se ha dicho al hablar*

sobre las facultades legislativas de la Federación; y como esos bienes, por su misma naturaleza, están fuera del comercio, no han podido constituir un objeto de apropiación particular, por lo que es claro que tampoco han podido salir del patrimonio de la Nación, y estando bajo el dominio de ella, como sujeto ésta de Derecho Público, a la misma compete la jurisdicción y dominio sobre esas ruinas y monumentos arqueológicos, no sólo de los ya descubiertos, sino de los que se descubrieren dentro del territorio de la República, y . por consiguiente, la facultad legislativa sobre ellos. No puede argüirse en contra de esto, que la Nación, cuyo carácter de sujeto de Derecho Público, no puede perderse sino con la desaparición misma del Estado Mexicano, está sujeta al Derecho Privado, en lo que respeta a su dominio o propiedad sobre el Territorio Nacional, y por lo mismo, la condición de cualquier particular; porque sobre ser tal doctrina falsa, por implicar la propiedad, cuando se trata de la Nación, soberanía, en la República Mexicana la propiedad es de Derecho Público y la de los particulares sólo una emanación de ésta, que no implica la transmisión al particular de la soberanía o jurisdicción, toda vez que no se le trasmite la autoridad; de aquí que las relaciones de los particulares entre sí y con las autoridades, en lo que toca al derecho de propiedad de aquellos, se rigen por el Derecho Privado, a diferencia del derecho de propiedad de los Estados, como entidades soberanas, que se rige por el Derecho Público. Además, es de observarse que la misma Constitución Política del Estado de Oaxaca, en su artículo 20, reconoce la propiedad patrimonial de la Federación sobre los bienes de que se trata, al establecer que los que originariamente no han sido de la Federación, constituyen el patrimonio de dicho Estado, y como esas ruinas y monumentos arqueológicos están en la misma situación jurídica de los bienes que el artículo 27 constitucional considera de la propiedad original de la Nación, es claro que ni conforme a la Constitución de Oaxaca, podrían ser considerados como patrimonio de ese Estado las ruinas y

monumentos arqueológicos existentes en su territorio. A mayor abundamiento, el artículo 132 de la Constitución Federal otorga también jurisdicción a la Federación sobre ruinas y monumentos arqueológicos, pues habiéndose decretado por la Ley de 18 de diciembre de 1902, que esos bienes son de dominio público o de uso común, es evidente, que desde entonces, el Gobierno de la Unión destinó esas ruinas y monumentos a dichos usos y servicio, aparte de que la misma naturaleza de los propios bienes, los coloca en esas condiciones, por lo cual quedan comprendidos en los términos del artículo 132 citado, siendo evidente que la jurisdicción implica, necesariamente, el ejercicio de las facultades legislativas correspondientes; sin que valga alegar que la ley que se interpreta, se refirió sólo a los monumentos y ruinas ya descubiertos y no a los que no lo estaban, pues la ley no hace tal distinción, y la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución, faculta al Congreso para expedir todas las leyes que sean necesarias para hacer efectivas las facultades concedidas por la misma Carta Fundamental, a los Poderes de la Unión. Ciertamente es que el artículo 132 Constitucional previene que para que estén sujetos a la jurisdicción federal los inmuebles que en lo sucesivo adquiera el Gobierno de la Unión, dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la Legislatura respectiva, pero también es cierto que es manifiesta la inaplicabilidad de esta parte de dicho precepto, a las ruinas y monumentos arqueológicos, puesto que correspondiendo originariamente a la Nación la propiedad de los existentes en su territorio, no podría, en manera alguna, pretenderse que fuera necesario el consentimiento de la Legislatura respectiva, para que surgiera la jurisdicción federal, pues siendo de la Nación la propiedad original de esos bienes, no puede decirse que los adquiera por su descubrimiento, sino que están en su patrimonio aun cuando permanezcan ignorados.

PRECEDENTES:

Por lo que en consecuencia la Ley en cuestión, así como su reglamento, corresponden al ámbito federal de competencia estrictamente federal.

2.3.1 Ámbito federal

La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, abrogó a la Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación, de fecha 23 de diciembre de 1968 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de diciembre de 1970. La ley que está vigente ahora y que comentaremos a continuación es de aplicación federal, tal y como anteriormente lo señalamos.

Ahora bien señalado el fundamento Constitucional y el ámbito de aplicación de la Ley que nos encontramos analizando, procederemos a realizar un análisis estructural de algunas de las principales figuras legales que se contemplan en este Ordenamiento.

En primer termino debemos mencionar la naturaleza jurídica de esta Ley; por lo que debemos precisar que se trata de una Ley de Interés Social y de Orden Público, tal y como lo establece el artículo 1 de la propia Ley.

¿Que queremos decir al afirmar que se trata de una Ley de Interés Social y de Orden Público?; pues queremos precisar que es de Interés Social, debido a que como mencionamos con antelación, tiene como finalidad la protección del Patrimonio de la Nación, patrimonio que es común a todos los individuos que

formamos la Nación y que por lo tanto a todos nos concierne; en tanto que afirmamos que es de Orden Público, ya que pertenece al campo del derecho Público, el cual como recordamos, es definido como: "El conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones del Estado con los ciudadanos y con otros Estados".⁴⁰

Así pues, nuestra Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas reviste las características señaladas, tal y como ella misma lo precisa en su Artículo 1 .

Sin embargo hemos precisado la naturaleza de la Ley, pero esta Ley no surgió simplemente por un capricho del Poder Legislativo, ni fue avalada por el Poder Ejecutivo; todas las leyes tienen una finalidad de existir y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, no podía ser la excepción; como ya hemos señalado, es muy importante proteger el Patrimonio Cultural de la Nación, por lo que en consecuencia y de acuerdo con nuestro Sistema Legal, debe existir una Ley que pretenda precisamente otorgar a todo ese conjunto de bienes una protección legal; siendo así como nace nuestra Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas , ley entre cuyos objetivos principales, destacan los siguientes:

La investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos y de las Zonas de monumentos.

Acciones que pretende lograr mediante la creación de diversas figuras e Instituciones jurídicas (mismas que analizaremos posteriormente).

⁴⁰ Moto Salazar, Efraín. - "Elementos de Derecho".- Edit. Porrúa, México. 1989. pag. 19

En seguida precisaremos algunos conceptos, mismos que en el Capítulo Primero del presente trabajo fueron mencionados; sin embargo ahora haremos una mención de los mismos, pero de acuerdo con la conceptualización que marca la propia Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; entre estos conceptos encontramos los siguientes:

-Monumento Arqueológico.- ¿Que debemos entender como tal?, ¿ Toda clase de bien con gran antigüedad ?, ¿debe revestir alguna característica especial?; todas estas interrogantes surgen al referirnos genéricamente de un monumento arqueológico, por lo que a continuación y con estricto apego a la Ley Federal de Monumentos, podemos conceptualizar al **Monumento arqueológico** de la siguiente manera:

"Monumentos Arqueológicos son los bienes muebles e inmuebles, producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en territorio nacional, así como los restos humanos, de flora y de fauna relacionados con esas culturas" (Art. 28 Ley Federal de Monumentos.); de tal suerte, que una vez precisado este concepto, podemos apuntar que debe ser un bien cuya antigüedad date de tiempos anteriores a la llegada de los españoles a América (sólo en el caso de nuestra legislación), y que bien puede ser mueble o inmueble.

-Zonas de Monumentos.- Según nuestra Ley en vigor, debemos entender como **Zona de Monumentos Arqueológicos**, el área que comprende varios monumentos arqueológicos inmuebles, o en que se presuma su existencia (Art.39 Ley Federal de Monumentos).

Una vez que hemos precisados los conceptos que la propia Ley nos da sobre Monumentos Arqueológicos y Zonas de Monumentos, debemos aclarar que

no basta solamente con la existencia del Monumento o de la Zona de Monumentos, es necesario que para que sean aplicables a dichos bienes los preceptos que la Ley Federal de Monumentos señala, medie una **Declaratoria** tanto de Monumento Arqueológico, como de Zona de Monumentos, tal y como lo precisan los Artículos 5 y 37 de la Ley que nos ocupa.

De tal forma, es necesario que la Autoridad competente realice la Declaratoria correspondiente, misma que debe reunir los siguientes requisitos:

-Debe ser realizada por la Autoridad competente; siendo dicha Autoridad, el Presidente de la República o el Secretario de Educación Pública (Art.5);

-Debe ser dado a conocer a los particulares, situación que es muy obvia, ya que al ser un Acto de Autoridad, debe revestir las características propias de ese tipo de Actos; la propia Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, así como su Reglamento, nos precisan que las Declaratorias, deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación (Art. 9);

-Otra de las características, es que dichas Declaratorias, deberán especificar las características de las Zonas arqueológicas, así como las condiciones a que deben sujetarse las construcciones que se realicen en dichas Zonas.

A este respecto, a continuación se hará mención de algunas de los principales Decretos de Declaratorias de Zonas Arqueológicas; así como su fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación; siendo éstos los siguientes:

-Decreto por el que se declara Zona de Monumentos Arqueológicos el área conocida como Chichen Itzá, Tinúm, Yucatán, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1986.

-Decreto por el que se declara zona de monumentos arqueológicos el área conocida como Teotihuacan, publicado el 30 de agosto de 1988.

-Decreto por el que se declara zona de monumentos arqueológicos del área conocida como Chichen Itzá, Tinúm, Yucatan, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 1988.

-Decreto por el que se declara zona de monumentos arqueológicos a la Venta en Huimanguillo, Tabasco, publicada en 30 de noviembre de 1988.

- Decreto por el que se declara zona de monumentos arqueológicos el área conocida como Palenque, ubicada en el Municipio de Palenque Chis. con el perímetro y características que se señalan, publicado el 2 de diciembre de 1993.

-Decreto por el que se declara zona de monumentos arqueológicos el área conocida como Paquimé, ubicada en el Municipio de Casas Grandes, Chis., con el perímetro y las características que se señalan, publicado el 2 de diciembre de 1993.

-Decreto por el que se declara zona de monumentos arqueológicos el área conocida como Bonampak, ubicada en el Municipio de Ocosingo, Chis., publicado el 2 de diciembre de 1993.

- Decreto por el que se declara zona de monumentos arqueológicos el área conocida como La Organera-Xochipala, ubicada en el Municipio de Eduardo Neri, (antes Zumpango del Río), Gro.

-Decreto por el que se declara zona de monumentos arqueológicos el área conocida como Tula, ubicada en el Municipio de Tula, Hidalgo, publicado el 3 de diciembre de 1993.

-Decreto por el que se declara zona de monumentos arqueológicos el área conocida como Acozoc o Ixtapaluca Viejo, ubicada en el Municipio de Ixtapaluca, Edo. Mex., publicada el 6 de diciembre de 1993.

-Decreto por el que se declara zona de monumentos arqueológicos el área conocida como Cholula, ubicado en el Municipio de San Andrés y San Pedro Cholula, publicada el 6 de diciembre de 1993.

-Decreto por el que se declara zona de monumentos arqueológicos el área conocida como Monte Albán, ubicada en los Municipios de Santa María Atzompa, San Pedro Ixtlahuaca, Santa Cruz Xoxocotlan y Oaxaca de Juárez, Oaxaca, publicado el 7 de diciembre de 1993.

-Decreto por el que se declara zona de monumentos arqueológicos el área conocida como Mitla, ubicada en el Municipio de San Pablo Villa de Mitla, Oax., publicada el 7 de diciembre de 1993.

-Decreto por el que se declara zona de monumentos arqueológicos el área conocida como Tulum-Tancah, ubicada en el Municipio de Cozumel, Q.Roo., publicada el 8 de diciembre de 1993.

-Decreto por el que se declara zona de monumentos arqueológicos el área conocida como La Quemada, ubicada en el Municipio de Villa-Nueva, Zac., publicada el 8 de diciembre de 1993.

-Decreto por el que se declara zona de monumentos arqueológicos el área conocida como Xcaret, ubicada en el Municipio de Cozumel, Q. Roo, publicado el 17 de febrero de 1994.

-Decreto por el que se declara zona de monumentos arqueológicos el área conocida como Toniná, ubicada en el Municipio de Ocosingo, Chis., publicado el 17 de febrero de 1994.

-Decreto por el que se declara zona de monumentos arqueológicos el área conocida como Xochicalco, ubicada en el Municipio de Temixco y Miacatlán, Morelos, publicado el 18 de febrero de 1994.

-Decreto por el que se declara zona de monumentos arqueológicos el área conocida como Cacaxtla-Xochitecal, ubicada en el Municipio de Nativitas, Tlaxcala, publicado el 18 de febrero de 1994.

-Decreto por el que se declara zona de monumentos arqueológicos el área conocida como Zaachila, ubicada en el Municipio del mismo nombre, Oax., publicado el 8 de julio de 1994.

-Decreto por el que se declara zona de monumentos arqueológicos el área conocida como Ixtapa, ubicada en el Municipio de Puerto Vallarta Jalisco, publicado el 8 de julio de 1994.

Considero importante mencionar en este momento, que según un criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Declaratoria a la que hemos hecho referencia NO es requerida para que los monumentos arqueológicos sean considerados como tales; por lo que a continuación transcribo el criterio referido:

Primera Sala
Época 7a.
Volumen 139-144
Segunda Parte
Pag. 94

MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS, DECLARATORIA NO REQUERIDA PARA SER CONSIDERADOS COMO TALES.

Conforme al artículo 28 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de mayo de mil novecientos setenta y dos, que entró en vigor a los treinta días de su publicación "son monumentos arqueológicos los bienes muebles e inmuebles, producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionados con esas culturas", y ningún precepto de la mencionada Ley o de su Reglamento (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 1975, que entró en vigor a los treinta días de esa publicación) dispone que deba emitirse una declaratoria por el Instituto competente, o sea el Instituto Nacional de Antropología e Historia (artículo 44 de la Ley), para que un

monumento de esa índole deba ser considerado como tal, pues basta para ello que encuadre en lo enunciado del artículo 28 transcrito.

PRECEDENTES

Amparo Directo 7884/79. Raúl Hurtado Hernández. 13 de octubre de 1980. 5 votos. Ponente: Francisco Pavón Vasconcelos. Secretaria Josefina Ordoñez Reyna.

Una vez determinados los conceptos referidos, procederemos a analizar el contenido de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (Ley Federal de Monumentos en lo sucesivo); realizando este análisis, de conformidad con el propio orden que la propia Ley nos señala en su Artículo 2, en el cual se precisan los objetivos de la Ley y que fue referido anteriormente.

INVESTIGACIÓN Y/O EXPLORACIÓN DE MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS.-

Muy importante es para el ser humano el conocer siempre más del entorno que lo rodea, profundizar mucho más en las cosas, sin conformarse únicamente con lo que a simple vista apreciamos; siempre se pretende ir más allá de lo evidente, y en el caso que nos ocupa, la curiosidad del hombre, no podía limitarse solamente al Patrimonio Arqueológico con el que cuenta nuestro país, es necesario que se continúen realizando trabajos de Exploración y/o investigación respecto de las evidencias materiales con las que actualmente contamos, para así poder obtener una mayor información y en consecuencia un mayor conocimiento de nuestras Culturas Prehispánicas; sin embargo las investigaciones que se realicen a este respecto, como cualquier investigación de cualquier otro tipo, requieren ser realizadas por personal altamente calificado; así como también debe darse un trato extremadamente cuidadoso a las piezas (monumentos) que

sean investigados; por lo que los Legisladores al elaborar la Ley Federal de Monumentos, se preocuparon por este tipo de cuestiones y establecieron una serie de regulaciones para la realización de Investigaciones y/o exploraciones respecto de los Monumentos Arqueológicos; regulaciones que comentaremos a continuación:

De acuerdo con la Ley Federal de Monumentos, cualquier clase de trabajos materiales, cuya finalidad sea descubrir o explorar monumentos arqueológicos, podrán únicamente ser realizados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), o por Instituciones científicas ampliamente reconocidas y previa autorización del Instituto Nacional de Antropología e Historia. (Art. 31 Ley Federal de Monumentos).

Al analizar este aspecto de la Ley, seguramente surge una interrogante: ¿Por qué solamente el Instituto Nacional de Antropología e Historia puede realizar exploraciones?; la respuesta es muy simple, por qué el Instituto Nacional de Antropología e Historia, es la principal Autoridad encargada de cualquier aspecto relacionado con el Patrimonio Arqueológico, tal y como se señala en el Artículo 3 de la Ley Federal de Monumentos, así como el Artículo 2 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia; de tal suerte que éste Instituto es el encargado de realizar los trabajos de investigación y/o exploración, pero como se mencionó anteriormente, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, puede conceder autorizaciones para la realización de investigaciones a Instituciones Científicas, de reconocido prestigio; pero los trabajos que realicen dichas Instituciones serán realizados bajo la supervisión del Instituto Nacional de Antropología e Historia; y en caso de que los trabajos que se realicen, no reúnan las características señaladas en la autorización concedida por el Instituto Nacional

de Antropología e Historia, éste está facultado para suspender dichos trabajos, pudiendo incluso revocar la autorización concedida; en cuyo caso, se procederá a la ocupación del lugar, independientemente de que puedan llegar a aplicarse sanciones administrativas, de acuerdo con cada caso en particular.

En este punto, considero importante mencionar, que por disposición expresa de la propia Ley Federal de Monumentos, todas las acciones que se realicen con los monumentos arqueológicos, deberán ser dirigidas por personal altamente calificado, siempre bajo la dirección del Instituto Nacional de Antropología e Historia, tal y como se mencionó con antelación; existiendo además la obligación de entregar a dicho Instituto las piezas encontradas, así como los estudios correspondientes, mismos que hayan sido realizados con motivo de la exploración o descubrimiento de las piezas arqueológicas. (Disposición que encontramos plasmada en el Artículo 18 de la Ley Federal de Monumentos).

De tal suerte que hemos analizado ya lo referente a la Investigación y/o exploración de los Monumentos arqueológicos o Zonas de Monumentos, pero me pregunto: Una vez encontrados nuevos vestigios arqueológicos, ¿Que sucede?, ¿Quien los encuentra puede conservarlos?, ¿Son objetos de su propiedad?, o ¿que sucede?; igualmente me cuestiono ¿que pasa con todas las piezas que pertenecen a particulares y que se exhiben en colecciones privadas?.

Para dar respuesta a esta interrogantes, debemos precisar que la Ley Federal de Monumentos nos señala lo siguiente: "Son propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles los Monumentos arqueológicos muebles e inmuebles" (Art. 27); pero ¿que significa esto?, significa nada mas y nada menos que toda pieza arqueológica es **propiedad** de la Nación, ya que pertenece a los

bienes del dominio público de la Federación, tal y como se establece en el Artículo 2, fracción VII de la Ley General de Bienes Nacionales y en el Artículo 27 de la Ley que estamos analizando.

Al ser bienes del dominio público de la Federación, son bienes que manifiestan como elemento esencial, el ser aprovechados por la comunidad, sin que puedan ser apropiados por los particulares; derivando así de esta concepción, las características de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

De tal forma que por disposición expresa de la Ley Federal de Monumentos, todo bien arqueológico es **propiedad** de la Nación, aun y cuando dichos bienes no estén necesariamente bajo la custodia de alguna autoridad.

¿Que significa esto?, pues significa que la Ley Federal de Monumentos claramente diferencia los conceptos de PROPIEDAD Y POSESIÓN, ya que en ella se señala que tanto las personas físicas como las morales pueden tener en posesión bienes arqueológicos, los cuales deberán cuidar y conservar, aunado a que dichos bienes deberán obligatoriamente ser inscritos en el registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, Registro que depende directamente del Instituto Nacional de Antropología e Historia; señalando también que la propiedad de dichos bienes corresponde a la Nación.

Sin embargo en dicho Registro, se tienen que inscribir no sólo los bienes detentados por los particulares, si no que también se deben inscribir los bienes pertenecientes a la Federación, Estados o Municipios, así como los detentados por Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, tal y como lo señalan los Artículos 21 al 23 de la Ley Federal de Monumentos.

Sobre el particular, es pertinente mencionar que al permitir la Ley Federal de Monumentos, que los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal y personas físicas y/o morales detenten monumentos arqueológicos muebles, lo harán mediante una Concesión de Uso, la cual otorgará siempre y cuando se satisfagan los siguientes requisitos:

-Deberá formularse la solicitud correspondiente, debidamente requisitada,

-Se deberá presentar el monumento, pero si éste es muy grande y al transportarlo se pusiera en peligro su integridad, el Instituto Nacional de Antropología e Historia realizará la inspección del bien en el lugar en que éste se encuentre. (Art. 11 Reglamento de la Ley Federal de Monumentos).

Esta Concesión de Uso a la que estamos haciendo referencia, funciona igualmente en lo referente al establecimiento de Museos.

De conformidad con la figura jurídica de la Concesión, debemos mencionar que ésta será nominativa e intransferible, así como indefinida; sin embargo el ser indefinida NO significa que no sea revocable por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, ya que dicho Organismo podrá revocar la Concesión cuando él o los concesionarios violen o incumplan las condiciones bajo las cuales les fue otorgada dicha concesión; sin embargo y cumpliendo con el Principio de Legalidad que consagra nuestra Constitución Política, la Revocación se realizará previa audiencia que se conceda a los Concesionarios.

Es importante mencionar también que al ser propiedad de la Nación todos los Monumentos arqueológicos, existe la obligación de que quien encuentre bienes arqueológicos deberá dar aviso a la autoridad civil más cercana. La autoridad correspondiente expedirá la constancia oficial del aviso, o entrega en su

Sobre el particular, es pertinente mencionar que al permitir la Ley Federal de Monumentos, que los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal y personas físicas y/o morales detenten monumentos arqueológicos muebles, lo harán mediante una Concesión de Uso, la cual otorgará siempre y cuando se satisfagan los siguientes requisitos:

- Deberá formularse la solicitud correspondiente, debidamente requisitada,
- Se deberá presentar el monumento, pero si éste es muy grande y al transportarlo se pusiera en peligro su integridad, el Instituto Nacional de Antropología e Historia realizará la inspección del bien en el lugar en que éste se encuentre. (Art. 11 Reglamento de la Ley Federal de Monumentos).

Esta Concesión de Uso a la que estamos haciendo referencia, funciona igualmente en lo referente al establecimiento de Museos.

De conformidad con la figura jurídica de la Concesión, debemos mencionar que ésta será nominativa e intransferible, así como indefinida, sin embargo el ser indefinida NO significa que no sea revocable por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, ya que dicho Organismo podrá revocar la Concesión cuando él o los concesionarios violen o incumplan las condiciones bajo las cuales les fue otorgada dicha concesión; sin embargo y cumpliendo con el Principio de Legalidad que consagra nuestra Constitución Política, la Revocación se realizará previa audiencia que se conceda a los Concesionarios.

Es importante mencionar también que al ser propiedad de la Nación todos los Monumentos arqueológicos, existe la obligación de que quien encuentre bienes arqueológicos deberá dar aviso a la autoridad civil más cercana. La autoridad correspondiente expedirá la constancia oficial del aviso, o entrega en su

caso, y deberá informar al Instituto Nacional de Antropología e Historia, dentro de las 24 horas siguientes, para que éste determine lo que corresponda.

De esta manera hemos analizado ya varios de los objetivos de la Ley Federal de Monumentos, mismos que como se ha comentado ya, se encuentran plasmados en el Artículo 2. de la Ley que nos ocupa; a continuación procederemos a realizar el análisis de otros de los Objetivos que se señalan en el artículo comentado, siendo dichos aspectos los ahora mencionamos: Protección, conservación, restauración y por último recuperación de Monumentos Arqueológicos.

PROTECCIÓN / CONSERVACIÓN DE LOS MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS.

En seguida procederemos a analizar estos dos aspectos, análisis que realizaremos de una manera conjunta, ya que considero que el término protección, se encuentra implícito en el término conservación y viceversa, ya que al proteger un monumento arqueológico, lo estamos conservando y al conservarlo, lo estamos protegiendo.

Esta afirmación se corrobora al estudiar las definiciones de Protección y de Conservación.

Protección.- La expresión protección, deriva de la voz latina "protectio", que alude a la acción y efecto de proteger; en tanto que proteger deriva del verbo latino "protegere" que significa: amparar, favorecer, defender.¹¹

Conservación, consiste en la acción y efecto de preservar algo en buen estado, ampararlo o defenderlo.

De tal suerte, es muy importante el aspecto relativo a la Protección/Conservación de nuestros Monumentos arqueológicos, ya que gracias a ello podemos conocer nuestro pasado, el cual en mi opinión, considero fue asombroso.

En este rubro al igual que en los anteriores, el principal responsable es el Instituto Nacional de Antropología e Historia, quien igualmente será el encargado de conservar los monumentos arqueológicos, ya sean muebles o inmuebles.

Pero ¿Cuales son las principales acciones que se realizan para conservar el patrimonio arqueológico?; el Instituto Nacional de Antropología e Historia, ha establecido una serie de Museos en los cuales se exhiben un importante número de piezas arqueológicas, siendo uno de los más importantes el Museo Nacional de Antropología e Historia, museo a través del cual se pretenden conservar un gran número de piezas, entre las que destacan las siguientes: La Escultura Monolítica de Tlaloc, el Calendario Azteca, la representación de Coatlicue, la Máscara del Dios Murciélagos, la Máscara de Jade del Dios Pakal, diversas Estelas Mayas, la Escultura de la Diosa Xochipilli y cientos de piezas más; sin embargo el establecimiento de los Museos dependientes directamente del

¹¹ Diccionario Jurídico Mexicano.- Instituto de Investigaciones Jurídicas- Universidad Nacional Autónoma de México. Edit. Porrúa. Tomo II. pag. 2615. México. 1988.

Instituto Nacional de Antropología e Historia, no es la única manera de conservar y proteger los Monumentos Arqueológicos, ya que la Ley Federal de Monumentos, al permitir la posesión de piezas a coleccionistas privados, abre la posibilidad de la existencia de Museos que pudiéramos catalogar como "Privados"; es decir Museos que dependen de particulares o los denominados Museos Regionales o de Sitio, los cuales dependen de Autoridades Estatales o incluso Municipales, o en algunos otros casos, de Instituciones Educativas ampliamente reconocidas.

Como ejemplo de los Museos pertenecientes a particulares, podemos mencionar el Museo Amparo, localizado en la Ciudad de Puebla, y en el cual se exhiben piezas arqueológicas que fueron reunidas por el Sr. Espinosa Iglesias; y que cabe precisar que es un Museo bastante sofisticado, ya que en él, podemos encontrar una gran inversión en equipo de cómputo, ya que existen una serie de pantallas de las denominadas "touch screen", en las cuales se puede obtener información detallada de las piezas que se exhiben, situación que obviamente llama muchísimo la atención de los visitantes, e incluso dicha información se presenta en varios idiomas, como son el español, el inglés, el francés y el alemán.

Por lo que respecta a los Museos de Sitio, podemos conceptualizarlos, como aquellos Museos que se localizan precisamente en el área que ocupa la Zona de Monumentos, es decir, se encuentran precisamente en el lugar mismo en donde se localizaron las piezas que allí se exhiben, destacando entre estos Museos los siguientes: el Museo de Sitio de Palenque, el de Cacaxtla, el de Teotihuacan, el del Tajín, el de Xochicalco, el Parque Museo "La Venta ", entre muchos otros.

Sin embargo y al señalar la posibilidad de que existan Museos tanto de Sitio, como Particulares, el Instituto Nacional de Antropología e Historia debe otorgar el **Permiso** correspondiente, mismo que podrá ser revocado cuando el propio Instituto lo considere procedente.

Es precisamente el Reglamento de la Ley Federal de Monumentos, el que nos señala cuales son los requisitos necesarios para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia otorgue el Permiso para la creación o mantenimiento de Museos, destacando entre dichos requisitos, los siguientes:

-Deberá solicitarse al Instituto asesoría técnica en lo referente al sistema de construcción del museo, al método de inventario de las piezas, al mantenimiento y a las adquisiciones que se realicen;

-Deberá informarse al Instituto cualquier actividad inherente al museo.

De esta forma hemos analizado uno de los métodos de conservación de los Monumentos arqueológicos; sin embargo evidentemente en los Museos pueden protegerse y conservarse únicamente bienes muebles, pero como anteriormente señalamos, nuestro patrimonio arqueológico también está integrado por bienes inmuebles, los cuales no pueden lógicamente ser exhibidos en un Museo, entonces ¿Cómo se protege este tipo de bienes arqueológicos?, la respuesta es simple, al expedir las Autoridades las Declaratorias de Monumentos Arqueológicos y Zonas de Monumentos que señalamos anteriormente, determinan perfectamente el área geográfica en la cual se encuentran los bienes inmuebles que se pretende proteger (en el caso específico de bienes inmuebles); por lo tanto, se crean Zonas Arqueológicas, las cuales dependen directamente del

Instituto Nacional de Antropología e Historia, quien es el encargado de su protección y conservación, por lo que debe realizar una serie de acciones para lograr este objetivo; el Instituto Nacional de Antropología e Historia puede decidir si la Zona arqueológica puede ser abierta al público, es decir si se permitirá el acceso al lugar o si la Zona será restringida, es decir que solamente tendrán acceso al lugar los investigadores; generalmente cuando las Zonas son abiertas al público, la mayoría de las ocasiones se coloca una cerca alrededor de las Zonas de Monumentos, estableciéndose además sistemas de vigilancia permanente, generalmente realizada por personas que desempeñan la función de vigilantes, creándose así mismo Casetas de Cobro en las cuales deberá pagarse el monto (derecho) predeterminado por las autoridades para poder tener acceso a la Zona arqueológica (cabe señalar que el monto recaudado por concepto de pagos de entrada, será utilizado para mantenimiento de la propia Zona).

Dentro de las principales Zonas Arqueológicas que se encuentra en nuestro país abiertas al público, podemos mencionar las siguientes:

- Chichen Itzá, Mayapán, Labná, Oxkintok y Uxmal en Yucatán, Cobá y Tulum, en Quintana Roo, Edzná y Becan, en Campeche, Comalcalco y La Venta en Tabasco; Palenque, Yaxchilán, Bonampak y Toniná, en Chiapas, Monte Albán, Mitla, Zaachila, Lambityeco y Dainzú, en Oaxaca; Zempoala y Tajín, en Veracruz; Cholula y Yohualinchán en Puebla; Cacaxtla y Xochitecalli, en Tlaxcala; Malinalco, Teotihuacan y Teotenango, en el Estado de México, Tula en Hidalgo; Ranas y Toluquilla en Querétaro; Xochicalco, Teopanzolco y Chalcatzingo en Morelos, Cuicuilco y el Templo Mayor, en el Distrito Federal; Tamuín, en San Luis Potosí, Teopantecuanitlán, en Guerrero, Ixtépete en Jalisco; Ihuatzio y Tzintzuntzan, en Michoacán; Ixtlán del Río en Nayarit; Cueva del Ratón en Baja

California Sur; Paquimé en Chihuahua; La Pintada en Sonora y La Quemada en Zacatecas.

Por lo que mediante el establecimiento de Zonas Arqueológicas abiertas al público, pretende lograrse una conservación y protección de dichas Zonas; sin embargo existen un sinnúmero de Zonas Arqueológicas que no se encuentran abiertas al público, ya que se encuentran en plena etapa de investigación; y en esas Zonas únicamente existe vigilancia por parte de personal del Instituto Nacional de Antropología e Historia, que se encuentra laborando en dichas áreas.

Considero importante mencionar que mediante las Declaratorias de Zona de Monumentos o Zona de Vestigios (mismas que mencionamos con antelación), se determina con toda exactitud cuales son las dimensiones con que cuentan dichas Zonas, estableciéndose de manera igualmente precisa, sus colindancias; siendo esta otra manera en la cual la Ley Federal de Monumentos, a través del Organismo correspondiente (INAH), pretende conservar el Patrimonio Arqueológico de la Nación.

Sin embargo, el establecimiento de Museos y de Zonas Arqueológica no es la única figura que se contemplan en la Ley, ya que encontramos también algunos otros aspectos, entre los cuales podemos mencionar los siguientes:

La Ley Federal de Monumentos, contempla la figura del **Saqueo**, pretendiendo prevenirlo y sobre todo evitarlo; para ello, y de conformidad con la propia Ley, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, organizará o autorizará a diversas Asociaciones civiles, juntas vecinales e incluso Uniones de Campesinos, como órganos auxiliares para impedir el saqueo arqueológico y preservar así el Patrimonio cultural de la Nación; pero nos preguntamos ¿Por qué

el Instituto Nacional de Antropología e Historia se auxiliará de los Organismos que acabamos de mencionar?; pues simplemente, por que el presupuesto con que cuenta el Instituto, es sumamente reducido, siendo en la mayoría de los casos insuficiente para cubrir todos los gastos inherentes a la conservación y protección del patrimonio; por lo que se hace necesario que la Autoridad se auxilie de particulares, para de esta manera lograr una mayor vigilancia del patrimonio cultural, al mismo tiempo que realice menores erogaciones.

Otro hecho muy importante, es que el Capítulo II de la Ley Federal de Monumentos instituya un Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas (en lo sucesivo, Registro) dependiente del Instituto Nacional de Antropología e Historia (Artículo 21.), aunque los bienes de este tipo también deben ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad de la jurisdicción que corresponda. "La inscripción en los registros se hará de oficio o a petición de la parte interesada. Para proceder a la inscripción de oficio, deberá previamente notificarse en forma personal al interesado. En caso de ignorarse su nombre o domicilio, surtirá efectos de notificación personal la publicación de ésta, en el Diario Oficial de la Federación..."; estableciéndose en el propio Artículo 24 la advertencia de que la inscripción de un bien, de ninguna manera implica una declaración de autenticidad del bien registrado.⁴²

Otro aspecto importante en relación con la conservación y protección del Patrimonio Arqueológico, lo encontramos en el Artículo 29 (Ley Federal de Monumentos), el cual señala expresamente que "los monumentos arqueológicos muebles no podrán ser transportados, exhibidos o reproducidos sin permiso del Instituto competente"; pero que significa esto, significa que como una medida

⁴² *Ibidem*, p. 7.

más de protección y/o conservación del Patrimonio Arqueológico, la referida Ley, condiciona la reproducción de monumentos arqueológicos a la existencia de un **Permiso de reproducción**; conceptualizando incluso como reproducción de monumentos arqueológicos, "La réplica de monumentos arqueológicos por cualquier procedimiento o medio, en dimensiones semejantes al original o en diferente escala." (Art. 38 Reglamento de la Ley Federal de Monumentos)

De tal suerte, que para que se otorgue el Permiso referido, se deberá demostrar ante el Instituto Nacional de Antropología e Historia, que se cuenta con la autorización del poseedor o concesionario del bien que se pretende reproducir, y que se han cumplido cabalmente con las disposiciones que establezca al respecto la Ley Federal de Derechos de Autor; de igual manera, el solicitante del Permiso de Reproducción, deberá manifestar cual es el fin comercial que se pretenda dar a dichas reproducciones. (Art. 38-39 Reglamento de la Ley Federal de Monumentos)

Hemos comentado ya cuales son los principales requisitos que debe cubrir el solicitante de un Permiso de Reproducción, pero debemos señalar también, que al concederse el referido Permiso, en él se señalará el fin comercial aprobado, el cual únicamente podrá variarse mediante autorización expresa del Instituto Nacional de Antropología e Historia, aunado a que se impone al reproductor la obligación de que todas las réplicas deberán contar con una inscripción indeleble, en la cual se señalará lo siguiente:" Reproducción autorizada por el Instituto correspondiente" (Art. 40- 41 Reglamento de la Ley Federal de Monumentos)

Como puede apreciarse por lo expuesto hasta aquí, la máxima Autoridad en materia de monumentos arqueológicos es el Instituto Nacional de Antropología e Historia, pues a él le atribuye la Ley todas las facultades reguladoras, normativas, de vigilancia y administrativas necesarias para que cumpla con el propósito de preservar los bienes de ese tipo que posee el país.

Otra forma de protección y/o conservación del Patrimonio Arqueológico, la encontramos prevista precisamente en el Artículo 42.-(tanto de la Ley Federal de Monumentos, como de su Reglamento), ya que en él se señala, que tanto en el interior y exterior de las Zonas de Monumentos, todo anuncio, aviso, carteles; las cocheras, sitios de vehículos, expendios de gasolina y lubricantes; los postes e hilos telegráficos y telefónicos, transformadores y conductores de energía eléctrica, e instalaciones de alumbrados; así como los kioskos, templetos o cualesquiera otras construcciones permanentes o provisionales, se sujetarán a las disposiciones que al respecto fije esta Ley y su Reglamento.

En relación con esta obligación que señala tanto la Ley, como su Reglamento, surge en mi mente una interrogante, ¿ Es en verdad eficiente la Legislación en la materia?, interrogante que surge al apreciar que muchas de las Zonas Arqueológicas se encuentran en pleno centro de algunas ciudades (grandes y pequeñas), careciendo de la más mínima protección de sus moradores, quienes en algunos casos utilizan las paredes o basamentos de las pirámides, como paredes de sus propias casas, bastando como ejemplo de esta afirmación la Zona Arqueológica de Cholula, la cual alberga la Pirámide de Quetzacoalt, que es la Pirámide que tiene el mayor basamento a nivel mundial, pero que se encuentra casi destruida por las casas edificadas alrededor, así como por las vías del tren, que pasan justo al lado de la pirámide.

Finalmente, el Artículo 43 (Ley Federal de Monumentos) reitera que para la realización de obras en las zonas de monumentos se requerirá la autorización previa del Instituto Nacional de Antropología e Historia.; reafirmando así esta forma de protección o conservación de los bienes que conforman nuestro Patrimonio Arqueológico.

Por último, dentro de este rubro, debemos mencionar que el Reglamento de la Ley Federal de Monumentos, **prohíbe** de manera tajante las **Exportaciones definitivas** de monumentos arqueológicos, con la salvedad de que dichas exportaciones sean realizadas como canjes o donativos que se realicen a gobiernos o Institutos científicos extranjero, y para lo cual deberá existir un Acuerdo expreso del Presidente de la República.

Por lo que respecta a las **exportaciones temporales** de este tipo de bienes, las mismas son permitida, siempre y cuando la integridad de las piezas no sea puesta en peligro al ser transportadas y de conformidad con los siguientes requisitos:

-Deberá de contarse con permiso previo del titular de la Secretaría de Educación, quien para expedir dicho permiso, tomará en consideración las opiniones tanto del Instituto Nacional de Antropología e Historia, como de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

-La Secretaría de Relaciones Exteriores, será la encargada de adoptar las medidas necesarias para el traslado, exhibición y retorno de los monumentos, así como aquéllas para su debida protección, y finalmente,

-El Instituto (INAH), será el encargado de realizar el embalaje de los monumentos, así como el avalúo de los mismos, para efectos de la contratación

de seguros, los cuales deberán cubrir todo tipo de riesgo. (Art. 37 bis Reglamento de la Ley Federal de Monumentos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de enero de 1993).

De acuerdo con los objetivos de la Ley que nos encontramos analizando, y que se encuentran plasmado en el Artículo 2, nos quedaría por analizar lo referente a la **RESTAURACION Y LA RECUPERACIÓN** del Patrimonio Arqueológico; por lo que respecta al primero de éstos puntos, es importante señalar que la Ley Federal de Monumentos, no contempla dentro de su articulado, ningún aspecto correspondiente a la **RESTAURACIÓN** de monumentos arqueológicos, contemplando dicha figura únicamente en lo referente a monumentos históricos y artísticos (Arts. 10, 11 y 12) ; sin embargo, podemos claramente inferir que cuando sea necesario realizar la restauración de algún monumento arqueológico, dicha tarea correrá a cargo del Instituto Nacional de Antropología e Historia, mismo que como ya hemos precisado, es la Autoridad máxima dentro de las cuestiones referentes al Patrimonio arqueológico.

En relación con la **RECUPERACIÓN** de monumentos arqueológicos, encontramos que la Ley que estamos analizando, señala en su Artículo 16 textualmente lo siguiente: " El Instituto Nacional de Antropología e Historia, promoverá la recuperación de los monumentos arqueológicos de especial valor para la Nación mexicana, que se encuentren en el extranjero".

De tal suerte, que de nueva cuenta, el encargado de promover la recuperación de bienes arqueológicos, lo es el Instituto Nacional de Antropología e Historia; sin embargo, llama mi atención el hecho de que la Ley Federal de Monumentos, señale, " monumentos arqueológicos de especial valor para la

Nación mexicana", ya que desde mi muy particular punto de vista, considero que cualquier monumento arqueológico es una pieza de "especial valor"; mas creo comprender cual fue la intensión de los legisladores al realizar tal afirmación, presumo que debe tratarse de piezas sumamente especiales, ya que el proceso de recuperación, sale del ámbito de competencia del Instituto Nacional de Antropología, para convertirse en un aspecto diplomático; y como es bien sabido en cuestiones diplomáticas, todos los asuntos deben ser tratados con sumo cuidado, ya que de lo contrario, podría darse lugar a un conflicto internacional.

Ante tal perspectiva, nuestro país, ha celebrado una serie de Tratados Internacionales, gracias a los cuales se pretende recuperar e incluso, ya se ha logrado, recuperar monumentos arqueológicos, que ilegalmente se encuentren en el extranjero; Tratados dentro de los cuales destacan los siguientes:

.Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y Belice para consolidar la firma de un Convenio de Protección y Restitución de Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos.

LUGAR Y FECHA DE FIRMA: MÉXICO, D.F. 26 ABRIL 1990.
ENTRO EN VIGOR: 26 DE ABRIL DE 1990.

.Convenio entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América que dispone la Recuperación y Devolución de Bienes Arqueológicos, Históricos, Artísticos y Culturales Robados.

LUGAR Y FECHA DE FIRMA: MÉXICO, D.F. 17 DE JULIO 1990
ENTRO EN VIGOR: 24 MARZO DE 1991.

.Convenio de Protección y Restitución de Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala.

LUGAR Y FECHA DE FIRMA: ROSARIO DE IZAPA, CHIAPAS
31 DE MAYO 1975.
ENTRO EN VIGOR: 18 ENERO DE 1977.

.Convenio entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y Belice para la preservación y el Mantenimiento de Zonas Arqueológicas.

LUGAR Y FECHA DE FIRMA: MÉXICO, D.F. 26 DE ABRIL DE
1990.
ENTRO EN VIGOR: 2 DE OCTUBRE DE 1990.

.Convenio de Protección y Restitución de Bienes Arqueológicos, Artísticos e Históricos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Peruana.

LUGAR Y FECHA DE FIRMA: LIMA, PERU 15 OCTUBRE
1975.
ENTRO EN VIGOR: 3 DE MAYO DE 1978.

.Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá sobre Cooperación en las Áreas de Museos y Arqueología.

LUGAR Y FECHA DE FIRMA: MÉXICO, D.F. 25 NOVIEMBRE
1991.

.Convenio de Protección y Restitución de Monumentos arqueológicos, artísticos e históricos entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República del Salvador.

Convenios todos ellos , celebrados principalmente con países con quienes compartimos fronteras (Guatemala, Belice y los Estados Unidos de América), por lo cual son de suma importancia, ya que mediante la celebración de dichos Convenios se pretende prevenir el tráfico ilegal de piezas arqueológicas ; y otros países (Canadá y El Salvador), con los que no colindamos, pero con los que si compartimos la convicción de luchar por la conservación de nuestro gran tesoro cultural.

Finalmente y para concluir el análisis de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, mencionaremos los siguientes aspectos:

En lo referente a la precisión de las competencias, el Capítulo V de la Ley, que consta de tres Artículos, establece que -como ya lo dijimos- el Instituto Nacional de Antropología e Historia, es competente en materia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos; en tanto que el Instituto Nacional de Bellas Artes lo es por lo que se refiere a los monumentos y zonas de monumentos artísticos.

Por último, es importante señalar que el último párrafo del Artículo 46o. precisa que, para los fines de la competencia, "el carácter arqueológico de un bien tiene prioridad sobre el carácter histórico y éste a su vez sobre el carácter artístico"-.

Así mismo, la Ley que estamos comentando contiene un Capítulo, el VI, especialmente dedicado al tema de las sanciones que se aplicarán a quienes infrinjan su contenido; se trata de los Artículos 47 a 55, que son los últimos del ordenamiento en glosa.

El Artículo 47 establece: "Al que realice trabajos materiales de exploración arqueológica, por excavación, remoción o por cualquier otro medio, en monumentos arqueológicos inmuebles, o en zonas de monumentos arqueológicos, sin la autorización del Instituto Nacional de Antropología e Historia, se le impondrá prisión de uno a diez años y multa de cien a diez mil pesos".

El Artículo 48. señala que "al que valiéndose del cargo o comisión del Instituto Nacional de Antropología e Historia o de la autorización otorgada por éste para la ejecución de trabajos arqueológicos, disponga para sí o para otro de un monumento arqueológico mueble, se le impondrá prisión de uno a diez años y multa de tres a quince mil pesos."

"Si los delitos previstos en esta Ley, los cometen funcionarios encargados de la aplicación de la misma, las sanciones relativas se les aplicarán independientemente de las que les correspondan conforme a la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos".

Al que efectúe cualquier acto traslativo de dominio de un monumento arqueológico mueble o comercie con él y al que lo transporte, exhiba o reproduzca sin el permiso y la inscripción correspondiente, se le impondrá prisión de uno a diez años y multa de mil a quince mil pesos (Artículo 49.)

El Artículo 50 advierte que al que ilegalmente tenga en su poder un monumento arqueológico o de otra índole que provenga de un inmueble a los que

se refiere la fracción I del Artículo 36, se le impondrá prisión de uno a seis años y multa de cien a cincuenta mil pesos.

Al que se apodere de un monumento mueble arqueológico sin consentimiento de quien puede disponer de él con arreglo a la Ley, se le impondrá prisión de dos a diez años y multa de tres mil pesos a quince mil pesos. (Artículo 51).

Al que por medio de incendio, inundación o explosión dañe o destruya un monumento arqueológico se le impondrá prisión de dos a diez años y multa hasta por el valor del daño causado. Y al que por cualquier otro medio dañe o destruya un monumento arqueológico se le impondrá prisión de uno a diez años y multa hasta por el valor del daño causado (Artículo 52).

Al que por cualquier medio pretenda sacar o saque del país un monumento arqueológico sin permiso del Instituto Nacional de Antropología e Historia, se le impondrá prisión de dos a doce años y multa de cien a cincuenta mil pesos. (Artículo 53).

A los reincidentes en los delitos tipificados por esta ley se les aumentará la sanción desde dos tercios hasta otro tanto de la duración de la pena. La sanción para quienes resulten delincuentes habituales se aumentará de uno a dos tantos de la que corresponda al delito mayor. Para resolver sobre reincidencias y habitualidad se estará a los principios del *Código Penal para el Distrito Federal*.

Tenemos, así, un panorama general de la Legislación vigente, en el ámbito federal, en materia de monumentos arqueológicos. Podemos decir, a manera de

conclusión general, que dicha legislación aparentemente es adecuada a las necesidades del país y de su Patrimonio, así como a las exigencias de las Convenciones y a las Recomendaciones Internacionales, según podremos deducir en el Capítulo 3., ya que teóricamente presenta un marco estricto de protección a nuestro Patrimonio Arqueológico, sin embargo debido a la escasez del presupuesto otorgado a la protección de nuestro Patrimonio, resulta casi imposible que el Instituto Nacional de Antropología e Historia pueda vigilar, controlar y sobre todo preservar nuestro Patrimonio Arqueológico.

Por ahora hablemos brevemente de lo que ocurre en los ámbitos local y municipal.

2.3.2 Ámbito local

En el ámbito local no encontramos un marco jurídico distinto del Federal; situación que resulta lógica, debido a que tal y como anteriormente se precisó la Legislación respecto al Patrimonio Arqueológico, corresponde de manera exclusiva a la Federación (Fracción XXV del Art. 73 Constitucional).

Sin embargo, los Estados de Veracruz, Oaxaca y Zacatecas han regulado su patrimonio mediante reglamentos que no hacen sino repetir textualmente lo que contiene la Legislación federal, por lo cual no consideramos necesario analizarlos aquí.

Volvamos, entonces, a la Legislación Federal. El Artículo 4. de la Ley Federal de Monumentos establece que "las Autoridades de los Estados, Territorios y Municipios tendrán, en la aplicación de esta Ley, la intervención que

la misma y su Reglamento señalen". De este Artículo se deducen las competencias de los Estados de la República en materia de preservación de los monumentos y zonas arqueológicos. Se entiende, por tanto, que los Estados, además de dar cumplimiento a las atribuciones y facultades que les asigna la propia Ley Federal de Monumentos, pueden emitir normas de alcance local. Sin embargo, no lo han hecho así Entidades como Chiapas, Yucatán y Quintana Roo, que tienen en su acervo algunas de las zonas de monumentos arqueológicos de mayor valor.

Sin embargo, como ya se mencionó, las normas en cuestión no son más que repeticiones o glosas de lo que contiene la Legislación Federal, por lo que no consideramos conveniente transcribir o glosar de nueva cuenta su contenido.

Por su parte, los Artículos 7. y 8. de la Ley que hemos venido citando, contienen referencias a las competencias Estatal y Municipal en la materia que nos ocupa. Así, el Artículo 7. señala:

"Las Autoridades de los Estados, Territorios y Municipios, cuando decidan restaurar y conservar los monumentos artísticos e históricos, lo harán siempre previo permiso y bajo la dirección del Instituto Nacional de Antropología e Historia." (Cabe señalar que no se señala la restauración y conservación de monumentos arqueológicos).

Asimismo dichas Autoridades cuando resuelvan construir o acondicionar edificios para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia exhiba los monumentos arqueológicos e históricos de esa región, podrá solicitarle el permiso

correspondiente, siendo requisito el que estas construcciones tengan las seguridades y los dispositivos de control que fija el Reglamento.

Al respecto del establecimiento de museos, es importante mencionar que cada día las medidas de seguridad que se adoptan en este tipo de lugares son mucho mas modernas, lográndose así una mayor certeza de la seguridad de las piezas exhibidas, mencionándose también que los adelantos tecnológicos con los que se han acondicionado los museos, (computadoras, proyectores, pantallas touch screen, e.t.c.) crean un mayor interés en las personas para visitar los museos.

"El Instituto Nacional de Antropología e Historia podrá recibir aportaciones de las Autoridades mencionadas, así como de particulares para los fines que señala este Artículo".

Como se deduce de la redacción de este último Artículo, la competencia prevaleciente acerca del uso y destino de los monumentos es federal, por lo cual las Autoridades locales deben obtener la anuencia del Instituto Nacional de Antropología e Historia -entidad reguladora por mandato legal- para realizar cualquier operación en las zonas o los monumentos ubicados en sus jurisdicciones.

Por su parte, el Artículo 8. se refiere a los monumentos artísticos que, como ya señalamos en otros pasajes del presente trabajo, no constituyen el eje temático de nuestro análisis.

2.3.3 Tendencias en las políticas municipales

En 1983 fue revisada la Legislación municipal. Se partió de la modificación del Artículo 115 constitucional, que desde aquel año señala en su fracción II:

"...Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su Patrimonio conforme a la ley.

"Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones."

La fracción III agrega:

"...Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- "a) Agua potable y alcantarillado;
- "b) Alumbrado público;
- "c) Limpia;
- "d) Mercados y centrales de abasto;
- "e) Panteones;
- "f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- "h) Seguridad pública y tránsito; e
- "i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda".⁴³

En este punto procede una pregunta técnica: ¿Los municipios están facultados para prestar servicios públicos en el ámbito de las zonas arqueológicas? No, definitivamente. Para fines jurídicos las zonas arqueológicas constituyen zonas federales donde son las Autoridades de este nivel, por medio del Instituto Nacional de Antropología e Historia, las que proveen servicios y ejercen control administrativo y de toda índole. Sin embargo, pensamos que en congruencia con la reforma municipal de 1983 y la letra constitucional vigente desde entonces, sería conveniente que los municipios tuvieran una mayor participación en la administración de esos lugares, ya que de este modo se allegarían mayores recursos económicos al Municipios, lo que reflejaría de manera directa una mejora a las condiciones mismas del Municipio, e indirectamente se lograría una mayor protección del Patrimonio Arqueológico, ya que las personas al verse beneficiadas por las actividades derivadas de la promoción de esas Zonas, estaría mas pendiente de la vigilancia de las mismas.

También nos interesa el contenido de la fracción V del Artículo 115 Constitucional, que establece: "Los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas

43 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit.*, pp. 91-92.

ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios".⁴⁴

Aquí también es oportuna la misma pregunta: ¿Los municipios pueden decidir sobre el destino territorial de las zonas arqueológicas ubicadas a su alrededor? La respuesta también es, ahora, un no rotundo. Los municipios pueden decidir sobre el destino de los territorios ubicados más allá de lo que la declaratoria correspondiente a la zona arqueológica en cuestión señale como zona federal, no así dentro de los límites de ésta. Por nuestra parte consideramos que la situación debe mantenerse inalterada en este punto.

Concluimos así este capítulo y estamos en condiciones de exponer, en el siguiente, el contenido de las recomendaciones y convenciones internacionales en la materia que nos ocupa.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 93.

CAPITULO 3
CONVENCIONES Y RECOMENDACIONES DE
LA UNESCO EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN
DE LOS MONUMENTOS

3.1 Bases de Derecho Internacional que sustentan la jurisdicción de la UNESCO en la materia

Antes de adentrarnos en el análisis de los Tratados y Convenciones Internacionales, es conveniente definir lo que debemos entender como un Tratado; es por ello, que según lo establecido por el Artículo 1º de la Ley Sobre la Celebración de Tratados⁴⁵, debe entenderse como "TRATADO": el Convenio regido por el derecho internacional público, celebrado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

Desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), una de sus constantes preocupaciones ha sido proteger la propiedad cultural de la amenaza de daño y destrucción y sobre todo de los peligros resultantes del robo, las excavaciones clandestinas y el tráfico ilícito. La labor realizada en esta esfera en los últimos años ha demostrado que la legislación y las reglamentaciones nacionales que rigen la protección de los bienes culturales muebles tienen poca difusión en el extranjero.

⁴⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.

La situación descrita ha inducido a la UNESCO a emprender la compilación y distribución de textos legislativos para la información y el uso de los servicios nacionales de protección del Patrimonio Cultural, Directores de museos, comerciantes de objetos de arte y de antigüedades, coleccionistas privados, servicios de aduanas y policía, y todo aquel que necesite conocer el estatuto jurídico de la propiedad cultural, con miras a fomentar la cooperación internacional en materia de prevención y represión de los delitos relacionados con la propiedad cultural mueble.

La UNESCO fue fundada en París, en 1946, con el fin de contribuir a la paz fortaleciendo la colaboración entre las naciones por medio de la educación, la ciencia y la cultura, para defender el respeto universal a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Actualmente cuenta con 158 países miembros.

De manera directa la UNESCO no tiene jurisdicción sobre las decisiones de México en materia de preservación de su patrimonio cultural, pero sí la tiene de manera indirecta, en la medida en que dicho Organismo Internacional es el encargado de velar por el cumplimiento que realicen los suscribientes, del contenido de las Convenciones que rigen aquella tarea.⁴⁶

Por lo demás, es de afirmarse que la base esencial que hace posible la intervención de la UNESCO en este tipo de asuntos que originalmente podrían

⁴⁶ Al respecto véase: Sepúlveda, César. Derecho internacional. 14a. edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1984. pp. 76-77.

considerarse de competencia estrictamente interna, se encuentra en el Artículo 133 Constitucional, que a la letra señala:

"Esta Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.⁴⁷

Precepto que se encuentra íntimamente relacionado con lo preceptuado por los artículos 76 fracción I (facultad del Senado para ratificar Tratados) y 89 fracción X, de nuestra Constitución Política.

De ese modo, y toda vez que los Tratados y Convenciones tienen el nivel de leyes internas una vez que han sido suscritos por el Gobierno mexicano, es evidente que esto da sustento a la jurisdicción de la UNESCO en lo referente a cuanto ocurra con el Patrimonio Cultural mexicano, especialmente de aquel que ha sido declarado Patrimonio de la Humanidad.

En este punto conviene incluir la lista de los bienes mexicanos que el mencionado organismo internacional ha declarado patrimonio de la humanidad:

- Centro Histórico de la Ciudad de México y Xochimilco (1987)
- Ciudad Prehispánica de Teotihuacán (11 de diciembre de 1987)
- Centro Histórico de la Ciudad de Puebla (11 de diciembre)
- Zona Histórica de Oaxaca y Sitio Arqueológico de Monte Albán (11 de diciembre de 1987)

⁴⁷ Constitución Política... *Op. cit.*, p. 127.

- Ciudad Prehispánica y Parque Nacional de Palenque (11 de diciembre de 1987)
- Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an (11 de diciembre de 1987)
- Ciudad Prehispánica de Chichén Itzá (9 de diciembre de 1988)
- Ciudad Histórica de Guanajuato y Minas Adyacentes (9 de diciembre de 1988)
- Zona de Monumentos Históricos de Morelia, Michoacán (13 de diciembre de 1991)
- Ciudad Prehispánica de El Tajín (19 de diciembre de 1992)
- Pinturas Rupestres de la Sierra de San Francisco, Baja California Sur (11 de diciembre de 1993)
- Refugios de Ballenas en las Lagunas del Vizcaino (11 de diciembre de 1993)
- Centro Histórico de Zacatecas (11 de diciembre de 1993)
- Monasterios del Siglo XVI en las Laderas del Popocatepetl (15 de diciembre de 1994)
- Centro Histórico de Querétaro y la Zona Puuc en Yucatán. (1996).

La UNESCO está facultada, entonces, por razones de derecho internacional, para vigilar que se preserven los bienes antes listados. A continuación hablaremos de las Convenciones y Recomendaciones que rigen en el ámbito internacional en lo referente al tema que nos ocupa y cuyo contenido es obligatorio para los países suscriptores.

Antes es conveniente recalcar que una de las principales funciones de la UNESCO de acuerdo con su Constitución es la de preservar el Patrimonio Cultural del mundo. En cumplimiento de este objetivo es necesaria una legislación adecuada que defina la naturaleza y alcance de las medidas de protección a adoptarse, que especifique el tipo de propiedad involucrada y fije las medidas más convenientes para este fin. Hace algún tiempo que se viene trabajando en la creación gradual de dicha legislación para su aplicación

procedente en dos niveles claramente diferenciados: el nacional y el internacional, según lo señala la propia UNESCO.⁴⁸

En el campo internacional existen una serie de Convenciones y Recomendaciones adoptadas o auspiciadas por la UNESCO que establecen las normas a seguir para la salvaguardia del patrimonio cultural. Siendo dicho patrimonio el fruto y el portador de la cultura de la humanidad con incidencia en su intelecto, es imprescindible protegerlo de los diferentes peligros que lo acechan, cualquiera que sean sus componentes o la civilización a que pertenezcan.

Algunas de estas Convenciones y Recomendaciones están más estrechamente ligadas a las relaciones internacionales y establecen normas que deben respetar los gobiernos entre sí ya sea en tiempo de paz o de guerra. Tal es el caso de las reglamentaciones sobre la protección del patrimonio cultural establecidas por la UNESCO referentes a conflicto armado, la importación de propiedad cultural prohibida por el gobierno del país de origen, la asistencia internacional para la protección cultural y natural del mundo y sobre la cooperación internacional en el campo arqueológico.

Sin embargo, la acción normativa de la UNESCO no se limita a las relaciones intergubernamentales, sino que también ha definido principios y normas que deben reglamentar la protección del patrimonio cultural a nivel nacional y ha enumerado las medidas que cada gobierno debe aplicar en la cautelación de su propio patrimonio.

⁴⁸ *Convenciones y Recomendaciones de la UNESCO sobre la protección del patrimonio cultural*. Lima, 1986. p. 9.

Una vez adoptadas por la Conferencia General y de conformidad con las normas de procedimiento aplicables, se elaboran Convenciones internacionales y Recomendaciones tentativas para los estados miembros como primer paso de las siguientes etapas:

a) Se hace un estudio preliminar de los aspectos técnicos y legales del asunto que ha de ser normado a nivel internacional. El estudio debe someterse a la consideración previa del Consejo Ejecutivo, que es responsable de la inclusión de la propuesta para su reglamentación a nivel internacional en la agenda de la Conferencia General.

b) En Conferencia General se decidirá la conveniencia de dicha reglamentación y la forma en que ésta deba adoptarse (convenio o recomendación).

c) Posteriormente se instruye al Director General de la Organización para que se elabore un informe preliminar exponiendo la posición de la Organización respecto del tema que ha de ser reglamentado y al posible alcance de la acción normativa propuesta.

d) A raíz de este informe los Estados miembros quedan invitados a presentar sus comentarios y observaciones, vistos los cuales, el Director General prepara un informe final para los estados miembros que incluye uno o más lineamientos preliminares de los convenios o recomendaciones. El informe final es remitido ya sea directamente a la Conferencia General o, si la Conferencia así lo decide, a un comité especial de expertos. La Conferencia estudia los textos preliminares y si lo considera conveniente adopta las medidas ahí expuestas.

Las Convenciones requieren, para ser aprobadas, la ratificación de cuando menos dos tercios mayoritarios de los asistentes a la Conferencia. Debe hacerse notar, por último, que las convenciones son obligatorias aun para aquellos Estados que se abstuvieron de votar o votaron en contra de ellas.

3.2 Convenciones

En la esfera de competencia de la UNESCO rigen tres convenciones: la de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado; la referente a las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales y, por último, la que se refiere a la protección del patrimonio mundial, cultural y natural. A continuación analizaremos, en términos generales, el contenido de esos instrumentos.

3.2.1 Convención sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado

También conocida como Convención de La Haya, este instrumento es una secuela de la Cuarta Convención de 1907, que trató sobre las leyes y los usos de la guerra terrestre, cuando por primera vez se constituyó una forma rudimentaria de protección internacional en cuanto se refiere a edificaciones destinadas a las artes y ciencias y a los monumentos históricos. Contiene previsiones sobre la salvaguardia de los bienes muebles e inmuebles de gran importancia para el patrimonio cultural de la humanidad, cualquiera que sea su origen o pertenencia legal, siendo obligatorio el respeto físico de los mismos.

La salvaguardia de dichas propiedades implica que los estados en cuyos territorios están situados esos bienes tomarán todas las medidas necesarias para su protección en tiempos de paz.

El respeto hacia la integridad física de los bienes a los que se refiere esta Convención es una obligación tanto para la nación en que se encuentran como para sus enemigos en tiempos de guerra. Este respeto mandatario en lo que concierne a los bienes protegidos presupone que las partes contratantes de la Convención evitarán cualquier uso de ellas que pudiera deteriorarlas y cualquier acto hostil que pudiera destruir las. Más aún, se comprometen a prohibir y, de ser necesario, prevenir cualquier forma de robo, pillaje, apropiación ilícita o vandalismo en contra de un bien cultural.

Se ha previsto una protección especial para los bienes culturales de gran importancia y para los refugios destinados a salvaguardarlos.

Los procedimientos para la aplicación efectiva de la Convención se dan en normas que por iniciativa del director general de la UNESCO fueron aplicadas por primera vez durante el conflicto del Medio Oriente en 1967.

La Convención -aprobada en Conferencia Internacional de Estados convocada por la UNESCO en La Haya el 14 de mayo de 1954- estipula también que las partes contratantes deberán remitir al director general de la UNESCO, por lo menos una vez cada cuatro años, un informe sobre las medidas tomadas en cumplimiento de lo acordado en la Convención y de las Regulaciones adoptadas para su ejecución. La Convención entró en vigor el 7 de agosto de 1956.

El protocolo adoptado por la Conferencia que se reunió en La Haya, así como los acuerdos de la Convención de 1954 prohíben a las partes contratantes exportar bienes culturales de territorios bajo su ocupación.

Más aún, los conminan a tomar las medidas necesarias para prevenir tales hechos por parte de terceras personas. Y si a pesar de estas medidas cualquier bien cultural fuera exportado de un territorio ocupado, éste debe ser repatriado a las autoridades competentes al cesar las hostilidades, quedando entendido que cualquier indemnización que pueda adeudarse a compradores o tenedores de buena fe correrán a cargo del gobierno de ocupación anterior. El protocolo estipula asimismo que cualquier bien cultural extraído de un territorio ocupado en ningún caso puede ser retenido como reparación de guerra.⁴⁹

México se adhirió a la Convención y a su Protocolo, el 7 de mayo de 1956.

3.2.2 Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales

Esta Convención fue aprobada en la decimosexta reunión de la Conferencia General de la UNESCO celebrada en París el 14 de noviembre de 1970. Su propósito es desarrollar los principios y normas estipulados en la Recomendación sobre el mismo tema aprobada por la Conferencia General en 1964 y hacerlos obligatorios en los mismos estados que son partes contractuales de la Convención.

⁴⁹ *Ibidem*, pp. 17-18.

Define ampliamente el patrimonio cultural, calificado para su protección no sólo con base en aspectos históricos, arqueológicos y artísticos, sino también con base en intereses científicos.

La Convención no prohíbe automáticamente la transferencia de la propiedad, la importación o la exportación de bienes culturales. Queda a criterio de los estados partes establecer la reglamentación respecto de las operaciones que puedan afectar los bienes dentro de su territorio y decidir cuales son lícitas o ilícitas.

Los estados partes de esta convención acuerdan adoptar las siguientes medidas⁵⁰

- a) Evitar que los museos nacionales puedan adquirir bienes culturales exportados ilegalmente.
- b) Prohibir la importación de cualquier bien cultural robado de un museo o institución pública a partir de la entrada en vigor de esta Convención.
- c) Recobrar y devolver a pedido del Estado originario de la propiedad cultural cualquier bien mal adquirido o importado.

México depositó el instrumento correspondiente a esta Convención el 4 de octubre de 1972.⁵⁰

3.2.3 Convención sobre la protección de patrimonio mundial, cultural y natural

La presente Convención fue aprobada por la Conferencia General en su decimoséptima reunión, celebrada en París el 16 de noviembre de 1972.

⁵⁰ *Ibidem*, pp. 67-82.

La Convención parte de la premisa de que el patrimonio cultural y el patrimonio natural están cada vez más amenazados de destrucción, no sólo por las causas tradicionales de deterioro, sino también por la evolución de la vida social y económica que las agrava con fenómenos de alteración o de destrucción aún más temibles.

Considera que el deterioro o la desaparición de un bien del patrimonio cultural o natural constituye un empobrecimiento nefasto del patrimonio de todos los pueblos del mundo. Asimismo, considera que la protección de ese patrimonio a escala nacional es en muchos casos incompleto, dada la magnitud de los medios que requiere y la insuficiencia de los recursos económicos, científicos y técnicos del país en cuyo territorio se encuentra el bien que ha de ser protegido.

Por otra parte, la Convención tiene presente que la Constitución de la UNESCO estipula que la Organización ayudará a la conservación, el progreso y la difusión del saber, velando por la conservación y protección del patrimonio universal, y recomienda a los interesados las convenciones internacionales que sean necesarias para ese objeto.

También considera que las convenciones, recomendaciones y resoluciones internacionales existentes en favor de los bienes culturales y naturales de demuestran la importancia que tiene para todos los pueblos del mundo la conservación de esos bienes únicos e irremplazables de cualquiera que sea el país al que pertenezcan.

Otra premisa que está presente en este instrumento es que, ante la amplitud y la gravedad de los nuevos peligros que les amenazan, incumbe a la colectividad internacional entera participar en la protección del patrimonio cultural y natural de valor universal excepcional prestando asistencia colectiva que, sin reemplazar la acción del Estado interesado, la complete eficazmente. Satisfacer esas necesidades e inquietudes es el propósito de esta Convención.⁵¹

A este respecto conviene recordar que en el primer capítulo de este trabajo citamos el artículo primero de la Convención define conceptualmente lo que debe entenderse por monumento, conjunto y lugar; y como pudo apreciarse en aquella cita, el contenido de esta Convención es de vital interés para nuestro país que, por cierto, se adhirió a ella el 23 de febrero de 1984.

3 Recomendaciones

Conforme a las Normas de Procedimientos referentes a Recomendaciones a los Estados Miembros y a Convenciones Internacionales estipuladas en el artículo IV, párrafo 4 de los Estatutos de la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, las recomendaciones que la UNESCO formula a sus estados miembros son los instrumentos por los que "la Conferencia General formule los principios y normas destinados a reglamentar internacionalmente una cuestión e invite a los Estados Miembros a adoptar cualesquiera medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias según las particularidades de que se trate y las disposiciones constitucionales de cada

⁵¹ *Ibidem.*, pp. 85-86.

Estado para aplicar en sus respectivos territorios los principios y normas formulados.⁵²

Por tanto, estas normas no están sujetas a ratificación pero sí convocan a los estados miembros a que las apliquen. Por el mismo hecho de que las recomendaciones emanan de la entidad suprema de la Organización (la Conferencia General) y poseen gran autoridad, están dirigidas a influir en el desarrollo de la legislación y las prácticas nacionales.

Para su aprobación, las recomendaciones pueden ser adoptadas por simple mayoría, a diferencia de las convenciones que, como ya se dijo, requieren la aprobación de dos tercios mayoritarios.

Y aunque las recomendaciones de la Conferencia General no están sujetas a ratificación, el mero hecho de que han sido aprobadas por ésta significan obligaciones aun para aquellos estados que se abstuvieron de votar o no las aprobaron.

A continuación comentaremos brevemente cada una de las recomendaciones que están vigentes.

3.3.1 Sobre excavaciones arqueológicas

La protección de ruinas arqueológicas enterradas o sumergidas presenta problemas muchas veces difíciles de solucionar internacionalmente. Esta recomendación pretende ofrecer una salida a esas controversias. Por tanto,

⁵² *Ibidem*, p. 10.

prevé que cada estado debe efectuar exploraciones arqueológicas sujetas a un sistema de supervisión. Define asimismo las condiciones en las cuales se puede otorgar la autorización pertinente para la excavación, así como las obligaciones y los derechos correspondientes al que realiza la excavación.

Respecto de la espinosa cuestión de los derechos sobre los hallazgos, la Recomendación establece el principio de que los objetos encontrados deben utilizarse en primer lugar para formar parte de colecciones en museos del país de origen. La compensación para los excavadores nacionales o extranjeros de copias o duplicados debe sujetarse a la condición de que éstos sean expuestos al público en centros especializados durante un periodo limitado de tiempo.

En caso de conflicto armado, cualquier Estado que ocupe el territorio de otro debe abstenerse de continuar con las excavaciones en el territorio ocupado. Asimismo, la Recomendación aboga por la reglamentación del control del comercio de antigüedades.⁵³ Esta Recomendación fue aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en su novena reunión celebrada en Nueva Delhi, el 5 de diciembre de 1956.

3.3.2 Sobre los medios para hacer los museos accesibles a todos

Esta Recomendación fue aprobada por la Conferencia General en su undécima reunión, celebrada en París, el 14 de diciembre de 1960. Su propósito es alentar el establecimiento de un enlace permanente entre museos, autoridades educativas, organizaciones profesionales, servicios sociales en empresas industriales y comerciales y otras entidades semejantes con el objeto de que los

⁵³ *Ibidem*, pp. 109 y ss.

museos puedan contribuir a la educación del público durante todas las etapas de la vida.

Para las escuelas estatales la accesibilidad a los museos significa no sólo la concesión de facilidades materiales, particularmente en lo que se refiere a cuotas de admisión y horario de visitas, sino también la adopción de las medidas respectivas para que las colecciones exhibidas puedan ser apreciadas debidamente.

El instrumento recomienda, además, que los estados brinden todas las facilidades posibles para alentar la concurrencia del público a los museos y exhibiciones.⁵⁴

3.3.3 Sobre la belleza y el carácter de los lugares y paisajes

Esta Recomendación intenta asegurar no sólo la preservación de los lugares naturales y rurales originales, el paisaje urbano y otros emplazamientos creados o no por el hombre, sino también, en lo posible, su restauración.

Hace hincapié en la importancia científica y estética de los lugares naturales y paisajes urbanos y al hecho de que forman parte de un patrimonio que es un factor primordial en las condiciones generales de vida de los pueblos.

⁵⁴ *Ibidem*, pp. 124 y ss.

Para contrarrestar la amenaza que la vida moderna representa para dichos lugares y paisajes se requiere el establecimiento de medidas preventivas de control sobre actividades u operaciones que pudieran afectarlos.

Dentro de las medidas de protección a adoptarse están la incorporación de provisiones generales en los planes generales de desarrollo urbano y regional, la programación por zonas, la programación de lugares aislados, la creación y el mantenimiento de reservas naturales y parques nacionales y la adquisición de terrenos por la comunidad.

Se requieren servicios especializados con amplios poderes que se hagan responsables de hacer efectivas las medidas de preservación.

Asimismo, la Recomendación enfatiza la necesidad de que se desarrollen actividades educativas dinámicas dentro y fuera de las aulas con miras a despertar y desarrollar el respeto de los pueblos por su propio patrimonio, siendo la protección de ese patrimonio inherente a dicha toma de conciencia.

Esta Recomendación fue aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en su decimosegunda reunión, celebrada en París, el 11 de diciembre de 1962.⁵⁵

3.3.4 Para impedir la transferencia ilegal de bienes culturales

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 135 y ss.

El deseo de adquirir obras de arte y los considerables beneficios que pueden obtenerse con algunas de ellas, aunados al interés científico y artístico que despiertan, han inducido a muchos comerciantes, a coleccionistas privados y aun públicos, así como a algunos museos, a pasar por alto las condiciones ilegales en las que dichos objetos han sido adquiridos y exportados desde su país de origen.

El propósito de la recomendación es proteger el patrimonio cultural nacional de los estados poniendo coto a las operaciones ilícitas que los amenazan.

La Recomendación estipula que cada estado miembro debe definir cuales bienes de su patrimonio cultural deben recibir las medidas de protección previstas en la recomendación. Se deben tomar las medidas necesarias para el ejercicio de un control efectivo sobre la exportación e importación de bienes culturales. Sobre todo, no puede efectuarse la importación de un bien cultural sin la autorización previa y sin restricción alguna por parte del estado exportador.

Respecto de los campos en los que es necesaria una íntima colaboración entre gobiernos, la Recomendación estipula que los Estados entre sí deben llegar a acuerdos bilaterales o multilaterales para solucionar los numerosos problemas que se presentan, especialmente en lo que respecta a la exportación ilícita de bienes culturales de una nación y a la devolución de dichos artículos a su país de origen. La Conferencia General de la UNESCO aprobó en 1970 una Convención que, relacionada con este tema, ya ha sido comentada en el apartado 3.2.

Esta Recomendación fue aprobada por la Conferencia General en su decimotercera reunión, celebrada en París, el 19 de noviembre de 1968.⁵⁶

3.3.5 Para conservar el patrimonio cultural en el caso de la realización de obras públicas o privadas

Adoptada por la Conferencia General en su decimoquinta reunión, celebrada en París, el 19 de noviembre de 1968, esta Recomendación se propone proteger el patrimonio cultural ante los riesgos a los que puede estar expuesto con motivo de la realización de obras públicas o privadas. Un ejemplo de las situaciones a las que está encaminada esta Recomendación serían las obras del tren metropolitano (Metro) del Distrito Federal, que con sus excavaciones pusieron al descubierto, pero en cierto momento también pusieron en riesgo, importantes hallazgos de nuestro pasado prehispánico.

En esta Recomendación se mencionan todas las medidas que sería conveniente que adoptaran los estados, en la totalidad de sus territorios, para preservar su patrimonio cultural ante la realización de obras públicas o privadas.⁵⁷

3.3.6 Sobre la protección nacional del patrimonio

A diferencia de la Convención sobre el Patrimonio Cultural Mundial, cuyo objetivo es la preservación de lugares o sitios de importancia universal, esta Recomendación intenta inducir a los Estados a proteger todos los componentes de sus patrimonios culturales y naturales.

⁵⁶ *Ibidem.*, pp. 149 y ss.

⁵⁷ *Ibidem.*, pp. 150 y ss.

La protección de los bienes a los que se refiere la Recomendación incluye su identificación, estudio, conservación, restauración, su apariencia física e integración dentro de la sociedad contemporánea.

Es esencial elaborar una lista de los diferentes bienes que conforman el patrimonio cultural y natural de una nación. Entre las previsiones de la Recomendación está el mantenimiento al día de un inventario, el levantamiento de mapas y el mantenimiento de la documentación apropiada. Estipula que los estados deben diseñar cuidadosamente programas para la conservación y presentación del patrimonio cultural nacional con el objeto de preservar su apariencia tradicional. Asimismo, en cuanto al patrimonio natural, se deben elaborar programas para la restauración de las áreas que han sido dañadas por la industria o cualquier otra actividad humana.

La protección del patrimonio cultural y natural debe estar a cargo de servicios especializados asistidos por organismos consultivos. Esta Recomendación fue aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en su decimoséptima reunión, celebrada en París, el 16 de noviembre de 1972.⁵⁸

3.3.7 Sobre el intercambio internacional de bienes culturales

Esta Recomendación es consecuencia del deseo de promover un mayor entendimiento y conocimiento mutuo entre naciones acorde con la Constitución de la UNESCO, que permita a los pueblos apreciar las realizaciones culturales de otras naciones.

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 175 y ss.

Considerando que los dos instrumentos adoptados por la UNESCO en 1964 y 1970 respecto de la prevención del tráfico ilícito de bienes culturales pudiera ejercer efectos restrictivos en la circulación de dichos patrimonios, esta Recomendación invita a los estados miembros a promover la circulación legal de exhibiciones en museos y otras instituciones culturales en varios países a través del intercambio de préstamos o, en el caso de artículos de los que una nación pueda poseer muchas réplicas, como una donación definitiva.

Se deben proveer las garantías necesarias en estas transferencias, especialmente en lo que concierne a la protección de los bienes en tránsito y al seguro contra los riesgos a que tales objetos otorgados en calidad de préstamo puedan estar expuestos.

Además, los Estados miembros deben diseminar información y alentar el interés de las instituciones culturales y autoridades competentes de otros países por el desarrollo de formas legales que permitan la circulación del patrimonio cultural con miras a un mayor entendimiento entre los pueblos.

Esta Recomendación fue aprobada por la Conferencia General en su decimonovena reunión, celebrada en Nairobi, el 26 de noviembre de 1976.⁵⁹

3.3.8 Acerca de la salvaguarda de los conjuntos históricos

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 193 y ss.

Vistos los peligros reales inherentes a la uniformidad e impersonalización de los complejos habitacionales en la planificación de modernos asentamientos humanos a lo largo y ancho del mundo, la preservación de áreas históricas es de suma importancia para los pueblos que desean conservar su verdadera dimensión cultural e individualidad. Debido al creciente daño a centros culturales antiguos y a los distritos de los pueblos y villas tradicionales y debido a que la preservación y el mantenimiento físico de tales áreas representan problemas de gran complejidad se consideró necesaria una recomendación que tratara específicamente este asunto.

La Recomendación invita a los estados miembros a adoptar una política general de salvaguardia para la preservación de las áreas históricas dentro de sus territorios y sugiere diferentes medidas que podrían tomarse.

Entre los aspectos legales y administrativos se debe establecer un sistema específico para la protección de las áreas históricas así como previsiones estatutarias en cuanto a planificación de asentamientos humanos y planificación regional que deben armonizar con aquellos referentes a la salvaguardia del patrimonio arquitectónico.

En lo técnico y con carácter de prioridad debe hacerse una lista de las áreas que deben protegerse junto con resúmenes analíticos completos de cada una, detallando toda la información referente a los aspectos arquitectónicos, económicos y sociales indispensables para la programación de las operaciones de salvaguardia.

Dichos programas deben incluir la revitalización de las áreas históricas en cuanto a comercio y artesanía y el desarrollo de actividades culturales en ellas.

Esta recomendación fue aprobada por la Conferencia General de la UNESCO en su decimonovena reunión, celebrada en Nairobi, el 26 de noviembre de 1976.60

3.3.9 En relación con la protección de los bienes culturales muebles

Aprobada por la Conferencia General en su vigésima reunión, celebrada en París, el 28 de noviembre de 1978, esta Recomendación pretende establecer formas de protección a los bienes culturales muebles, entendidos como los bienes movibles que son la expresión o el testimonio de la creación humana o de la evolución de la naturaleza y que tienen un valor arqueológico, histórico, artístico, científico o técnico, en particular los que corresponden a las categorías que la misma Recomendación señala.⁶¹

Antes de concluir este capítulo y para comprender los alcances de la obligatoriedad que adquieren los estados miembros de la UNESCO en relación con las Convenciones y recomendaciones aquí expuestas, conviene citar los Artículos 16 a 19 de las Normas de Procedimientos concernientes a Recomendaciones y Convenciones.

El Artículo 16 establece:

*1. Los Estados miembros presentarán a la Conferencia General informes especiales sobre las medidas que hayan adoptado en relación con las

60 *Ibidem*, pp. 203 y ss.

61 *Ibidem*, pp. 225 yss.

diversas convenciones o recomendaciones aprobadas por la Conferencia General.

"2. Los informes iniciales relativos a cada una de las convenciones o recomendaciones aprobadas deberán transmitirse con dos meses de antelación, como mínimo, a la apertura de la primera reunión ordinaria de la Conferencia General que siga a aquélla en que se haya aprobado dicha convención o recomendación.

"3. La Conferencia General podrá pedir además a los Estados Miembros que le envíen, en las fechas por ella señaladas, informes suplementarios con los datos que fueren necesarios.

A su vez, el Artículo 17 estipula que "en su primera reunión ordinaria siguiente a aquélla en que se haya aprobado una convención o recomendación y en cualquier reunión posterior, la Conferencia General podrá, si así lo decide, proceder al examen de los informes especiales presentados por los Estados Miembros en relación con la convención o la recomendación de que se trate.

El Artículo 18 prosigue señalando que "la Conferencia General formulará sus observaciones con respecto al curso dado por los Estados Miembros a una convención o a una recomendación en uno o más informes generales, que la Conferencia redactará en las fechas que estime oportunas".

Luego, el Artículo 19 concluye diciendo que "los informes de la Conferencia General acerca del curso dado por los Estados Miembros a una convención o a una recomendación se transmitirán a los Estados Miembros, a las Naciones

Unidas y a las comisiones nacionales, así como a todas las autoridades que señale la Conferencia General.⁶²

Para concluir este capítulo debe hacerse notar que, conforme a lo que señala el Artículo 19. de la Ley Federal de Monumentos, los Tratados Internacionales y las Leyes Federales de otras materias tendrán aplicación supletoria.⁶³

En relación con este Capítulo correspondiente a las diversas Convenciones y Recomendaciones emitidas por la UNESCO para la preservación del Patrimonio Cultural de la Humanidad, puedo apuntar lo siguiente:

La existencia de un Organismo Internacional que se preocupe por conservar el Patrimonio Cultural de la Humanidad, es un signo fehaciente de la preocupación global de muchos países por conservar su distintas identidades nacionales, manifestando de esta manera la imperiosa necesidad de conocer sus orígenes y preservar sus raíces; sin embargo, es lamentable que sean sólo algunos países los que realmente cuenten con los recursos económicos suficientes para explorar y sobre todo conservar su patrimonio cultural, ya que en múltiples ocasiones nos damos cuenta de que a pesar de que en teoría existen un sinnúmero de ordenamientos tendientes a proteger el Patrimonio cultural de los Estados en sí mismos y el Patrimonio Cultural de la Humanidad, es realmente incongruente la destrucción que se causa a ese patrimonio por la falta de recursos para su adecuada conservación.

⁶² *Ibidem*, pp. 12-13.

⁶³ *Ley Federal de Monumentos... Op. cit.*, p. 6.

FALTA PAGINA

No. 101

**CAPITULO 4
PERSPECTIVAS Y PROPUESTAS EN RELACIÓN
CON EL MARCO JURÍDICO VIGENTE
EN MATERIA DE PATRIMONIO CULTURAL
ARQUEOLÓGICO**

4.1 De las obligaciones de los Estados Unidos Mexicanos en el ámbito internacional

Como ha podido observarse a lo largo del Capítulo anterior, y con base en lo expuesto allí mismo, México tiene contraídas las siguientes obligaciones en el ámbito internacional y por lo que se refiere a la preservación de su patrimonio cultural:

- a) Proteger sus bienes culturales en caso de conflicto armado, lo cual, dada la tradición pacifista de nuestro país, es algo francamente remoto; sin embargo no queda del todo descartado, sobre todo respecto del conflicto vivido a principios del año 1994, en el Estado de Chiapas.

- b) Prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales.

- c) Contribuir a proteger, en su territorio, el patrimonio mundial tanto cultural como natural.

Lo anterior, por lo que se refiere a las obligaciones que ha contraído al suscribir las tres Convenciones vigentes en la materia que nos ocupa. En lo que

hace a las recomendaciones que, conforme al Estatuto de la UNESCO, está obligado a atender, nuestro país debe:

- a) Ejercer vigilancia y control sobre las excavaciones arqueológicas, con el fin de que se realicen en el marco de protección del patrimonio cultural.**
- b) Procurar que los museos sean accesibles a todos.**
- c) Proteger la belleza y el carácter de los lugares y paisajes.**
- d) Adoptar medidas encaminadas a prohibir e impedir la exportación, importación y transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales.**
- e) Preservar los bienes culturales ante la realización de obras públicas y privadas que los ponen en riesgo.**
- f) Proteger, dentro de su territorio, el patrimonio cultural y natural.**
- g) Contribuir a que exista un orden jurídico en el intercambio internacional de bienes culturales.**
- h) Salvaguardar los monumentos históricos y su función en la vida contemporánea.**
- i) Proteger los bienes culturales muebles.**
- j) Salvaguardar y conservar las imágenes en movimiento.**

Las anteriores obligaciones se encuentran documentadas en Convenciones y recomendaciones a cuyo cumplimiento está obligado nuestro país. Sin embargo, puede formularse en este punto la crítica de que muchos países no atienden el contenido de tales Convenciones y recomendaciones, especialmente los poderosos y cuando se trata de los intereses de países débiles, mientras que estos últimos, por su precaria situación económica, se ven impedidos para cumplir el contenido de aquellos instrumentos.

4.2 De la legislación vigente en el ámbito federal

Por lo que se refiere a la legislación vigente en el ámbito federal, cuyo contenido general analizamos en el Capítulo 2, encontramos que dicho marco es adecuado a las necesidades del país, además de congruente con el marco jurídico internacional comentado en el Capítulo 3. Por tanto, no consideramos necesario proponer modificaciones a la legislación. En todo caso, propondríamos que se le dé pleno cumplimiento, habida cuenta de que al igual que ocurre con otras muchas normas en México, la legislación vigente en materia de preservación del patrimonio arqueológico es a menudo ignorada no sólo por los particulares que pasan sobre la ley movidos por intereses mercantiles, sino también por dependencias gubernamentales cuyos operarios actúan guiados por la ignorancia.

Sin embargo si considero de importancia que de conformidad con el presupuesto de la Federación, se destinen mayores recursos económicos, para la

investigación, rescate, conservación y exhibición de nuestro grandioso patrimonio arqueológico.

4.3 De la legislación local

En cuanto a la legislación local, su casi práctica ausencia nos induce a proponer que: Todas las entidades federativas en las que se ubica el patrimonio cultural más importante, especialmente el declarado por la UNESCO como patrimonio de la humanidad, elaboren y promulguen leyes y reglamentos locales que, en congruencia con los de orden federal comentados en el Capítulo 2 de este trabajo, respondan a sus necesidades locales de manera más específica. Ciertamente es que la preservación del patrimonio cultural es una atribución de índole federal, pero esto no es óbice para que existan ordenamientos locales que refuercen dicha preservación.

4.4 De las atribuciones y políticas municipales

Los municipios, en nombre de lo que prescribe el Artículo 115 Constitucional a partir de las reformas que sufrió en 1983, podrían tener una mayor participación en la vigilancia, la preservación e, incluso, la administración de esos lugares, con lo cual podrían tener participación también en los beneficios que algunos de esos bienes -especialmente las zonas arqueológicas y los edificios considerados monumentos- generan por concepto de admisión de visitantes y prestación de servicios culturales a éstos.

4.5 Los megaproyectos de desarrollo

Dentro de la Política establecida en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno del Presidente Salinas de Gortari, se pretendió dar un gran impulso a las acciones del Gobierno para la preservación y difusión de nuestro legado cultural e identidad nacional; destacando entre dichas acciones el rescate y protección de los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos; por lo que el 12 de octubre de 1992 el entonces presidente de la República, dio a conocer un amplio programa para la realización de 14 proyectos de arqueología, conocidos a partir de entonces como "Megaproyectos de desarrollo arqueológico." Fueron diversos los criterios utilizados para llevar a cabo la selección de los sitios que formarían parte de los proyectos.

Algunos de esos sitios ya estaban inscritos en la lista del patrimonio de la humanidad; un buen número de ellos tiene relación con reservas naturales o reservas de la biosfera; la mayoría habían sido explorados y restaurados desde principios de siglo; en otros la investigación se inició hace pocos años y por tanto, los trabajos que se realizan en este último caso pueden considerarse, si no los primeros, sí los más importantes.

Los proyectos de desarrollo arqueológico son los siguientes:

- a) Arte Rupestre de Baja California.
- b) Calakmul, Campeche
- c) Cantona, Puebla
- d) Chichén Itzá, Yucatán
- e) Dzibanché, Sur de Quintana Roo
- f) Dzibilchaltún, Yucatán

- g) Filo-Bobos, Veracruz
- h) Monte Albán, Oaxaca
- i) Palenque, Chiapas
- j) Paquimé, Chihuahua
- k) Teotihuacan, Estado de México
- l) Toniná, Chiapas
- m) Xochicalco, Morelos
- n) Xochitécatl, Tlaxcala

Los megaproyectos se plantearon como objetivo no sólo preservar, sino también replantear y modernizar las concepciones de la arqueología prevalecientes en México, por lo cual se trata de trabajos de largo alcance a los que se les debe dar continuidad independientemente de que la administración federal que los auspició ya no esté vigente.

Finalmente, realizare un listado de las principales Zonas Arqueológicas o de Vestigios que se encuentran registrados en el Instituto Nacional de Antropología e Historia, considerando la Cultura o Región en la que dichas Zonas se encuentran:

"ARCAICAS"

Cuicuilco, Copilco y Tlapacoya.

"OLMECA"

Tres Zapotes, La Venta, Tuxtla, Catemaco, San Lorenzo.

"MAYA"

Palenque, Yaxchilan, Bonampak, Comalcalco, Toniná, Aun-Chabin, Tenam, Río Bec, Etzna, Isla de Jaina, Kabah, Labna, Uxmal, Acaceh, Chacmuntit, Zayil, Izamal, Ake, Chichen Itzá, Cobá, Tulum, Xcaret.

"TEOTIHUACANA"

Teotihuacan.

"TOLTECA"

Tula, Toluquilla, Tulancingo, Ranas, El Pueblito, La Gloria, Temilincan, Los Monos, Zihuatenejo, Chimalacatlan.

"ZAPOTECA-MIXTECA"

Mitla, Monte Alban, Tehuacan, Zaachila, Guien-Gola, Coixtlahuaca, Tepexilco, Tizapan, Yacunñudavi, Cholula.

"AZTECA"

Tenayuca, Zempoala, Huatusco, Teayo, Teopanzolco, Malinalco, Calixtlahuaca, Tecuzingo, Tenochtitlan, Tepozteco, Ixcateopan.

"TARASCA"

Tzinzuntzan, Ihuatzio.

"DEL NORTE"

La Quemada, Chachihuites, El Teul, Las Ventanas, El Zape, Casas Grandes, El Tajin.

"DEL GOLFO"

Tamuin, Las Flores, Chametla.

"DEL OCCIDENTE"

Guasave, Ixtlan, Ixtepete, Xochicalco.

"DIVERSAS"

Tonalá, Toniná, Chiapa de Corzo, Izapa, Cacaxtla, Xochitecal.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con base en lo expuesto hasta aquí consideramos que pueden plantearse las siguientes conclusiones y/o recomendaciones:

PRIMERA.-El patrimonio cultural es propiedad de la nación y no del Estado. Este último es sólo quien ejerce la representación del interés nacional; dado que la nación es un ente inmaterial, requiere de un ente material que la represente. Esta función la desempeña el Estado.

SEGUNDA.-El marco jurídico vigente en México en materia de preservación del patrimonio cultural nos parece adecuado tanto desde el punto de vista de las necesidades nacionales, como de las exigencias internacionales a las que México se ha sometido al suscribir las convenciones vigentes y las recomendaciones emitidas por la UNESCO a ese respecto.

TERCERA.-Sin embargo y aun cuando la estructura legal es la adecuada, sería conveniente otorgar un mayor presupuesto económico al Instituto Nacional de Antropología e Historia, ya que con los recursos con que cuenta, es evidente que no es capaz de responsabilizarse de los más de cien mil sitios arqueológicos que existen en nuestro país.

CUARTA.-De igual forma, sería conveniente que se celebraran Convenios de Cooperación Arqueológica entre la Federación y los Gobiernos Estatales y Municipales, Convenios que obviamente no podrían celebrarse dentro del ámbito

de legislación y protección del Patrimonio arqueológico, por que es competencia federal, como ya señalamos, pero que podrían referirse a la concientización de la población, al fomento del turismo y a otras más relativas a dichas actividades.

QUINTA.-Los Estados y Municipios deberían aportar recursos materiales, tales como remoción de escombros, jardinería, pintura, limpieza de los sitios arqueológicos ubicados dentro de su territorio, hecho que aumentaría significativamente sus ingresos, como derivación de la investigación y el turismo.

SEXTA.-Debe valorarse el papel que juega la sociedad civil en la solución del problema de la conservación del Patrimonio arqueológico, creando un Programa Nacional de Fomento de la Conservación del Patrimonio Arqueológico Nacional.

SEPTIMA.-Por lo que respecta a la conservación de las piezas arqueológicas, sería conveniente revitalizar los museos y catálogos de piezas, haciéndolos más accesibles al público.

OCTAVA.-En cuanto al marco jurídico internacional (Convenciones y recomendaciones analizadas en el Capítulo 3 de este trabajo), también nos parece adecuado. Sin embargo, debemos señalar un gran conflicto: tales instrumentos son ignorados por las grandes potencias económicas y políticas del mundo, que en nombre de esa fuerza se permiten pasar por encima del orden internacional; paralelamente, las naciones atrasadas también omiten el cumplimiento de esos instrumentos porque sus necesidades apremiantes en materia económica -el caso de la Habana Vieja, por ejemplo- les impiden atender sus obligaciones en materia de preservación del patrimonio cultural.

NOVENA.-Sería conveniente que México pusiera un mayor interés en cuestiones internacionales, tales como la restitución de piezas arqueológicas que se encuentran en el extranjero, así como en implementar un dispositivo de mayor vigilancia en las fronteras, con la finalidad de evitar así el saqueo de piezas.

DECIMA.-Aun cuando pareciera una utopía, sería importante que tanto nacional como internacionalmente se destinaran mayores recursos económicos y en consecuencia humanos y materiales, tendientes a conservar el Patrimonio Cultural de la Humanidad, ya que es precisamente ese Patrimonio el que nos da una identidad de pertenencia a todos los seres humanos.

BIBLIOGRAFIA

OBRAS GENERALES.

- 1) Acosta Romero, Miguel. *Teoría general del derecho administrativo*. 2a. edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1973.
- 2) Alvear Acevedo, Carlos. *Manual de historia de la cultura*. Editorial Jus. México, 1974.
- 3) Bielsa, Rafael. "Derecho Administrativo".- Editorial Buenos Aires, 1956.
- 4) Burgoa, Ignacio. "Derecho Constitucional".- Sexta Edición.- Edit. Porrúa. México, 1985.
- 5) Florescano, Enrique. "El Patrimonio Cultural de México".- Fondo de Cultura Económica.- México, 1993.
- 6) Flores Zavala, Ernesto. "Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas".- Ed. Porrúa.- México, 1991.
- 7) Gertz Manero, Alejandro. "La Defensa Jurídica del Patrimonio Cultural".- Fondo de Cultura Económica.- México, 1979.
- 8) Kahan, J.S. "El Concepto de Cultura".- Editorial Anagrama.- Madrid, 1975.
- 9) Linton, Ralph. "Cultura y personalidad".- Breviarios del Fondo de Cultura Económica.- México, 1971.
- 10) Martínez Cachero, Luis Alfonso. *Derecho civil*. Editora Nacional. Madrid, 1966.
- 11) Moto Salazar, Efraim. "Elementos de Derecho".- Ed. Porrúa.- México.- 1979.
- 12) Nava Negrete, Alfonso. "Derecho Administrativo Mexicano".- Fondo de Cultura Económica.- México, 1995.
- 13) Plantol, Ripart y Picard. "Tratado Práctico de Derecho Civil Francés".
- 14) Sepúlveda, César. *Derecho internacional*. 14a. edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1984.
- 15) Serra Rojas, Andrés. *Derecho administrativo*. 6a. edición. Tomo II. Editorial Porrúa, S. A. México, 1975.
- 16) Rojas Villegas, Rafael. "Compendio de Derecho Civil".- Editorial Porrúa.- México, 1986.
- 17) Valdez Rodríguez, José de Jesús. "La protección jurídica de los monumentos arqueológicos de México" Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1994.

LEGISLACION.

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 102a. edición. Editorial Porrúa, S. A. México, 1994.
- 2) Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y su Reglamento. INAH. México, 1994.
- 3) Ley para la Celebración de Tratados.- 2da. edición.- Ed. Porrúa.- México, 1994.
- 4) Ley General de Bienes Nacionales.- 27ª edición.- Ed. Porrúa.- México, 1993
- 5) Código Civil para el Distrito Federal.- 54ª edición.- Ed. Porrúa.- México, 1985.
- 6) Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.- 5ª edición.- INAH, 1995.

TRATADOS Y CONVENCIONES.

- 1) *Convenciones y Recomendaciones de la UNESCO sobre la protección del patrimonio cultural.* UNESCO. Lima, Perú. 1986.
- 2) *Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de los Monumentos y de los Sitos.* UNESCO
- 3) *Compilación de textos legislativos sobre protección de la propiedad cultural mueble.* UNESCO. México. 1995.
- 4) *Compendio de Cuadernos de la Comisión de Cultura de la LV Legislatura, de la Cámara de Diputados.* México. 1992.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

- 1) *Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XIX. Editores Unidos. Buenos Aires, 1964. p. 981.*
- 2) *Diccionario Jurídico Mexicano.- Inst. Investigaciones Jurídicas.- UNAM.- Ed. Porrúa. México. 1994.*

OTROS DOCUMENTOS.-

- 1) *Colección Cultura.- Serie Patrimonio Cultural.- Secretaría de Educación Pública. México 1990.*
- 2) *"El Museo Nacional de Antropología".- Editorial Grijalbo.- España.- 1980.*
- 3) *"La Arqueología Mexicana en el umbral del siglo XXI".- INAH.- México. 1994.*
- 4) *"Revista Arqueología Mexicana", varios números. Ed. Raíces. México. 1994-1997*



COMISION NACIONAL
DE LOS ESTADOS MEXICANOS PARA LA UNESCO
SECRETARIA GENERAL

Nombre del Bien:

Ciudad Prehispánica y Parque Nacional de Palenque.

Carácter del Bien:

Mixto, en tanto que conjuga elementos de Indo lo cultural (zona Arqueológica) y Natural (Recursos Naturales del Parque Nacional).

Ubicación:

Municipio de Palenque, Chiapas, entre las montañas del Norte del Estado y la llanura costera del Golfo de Tehuantepec, abarcando una extensión territorial de 1772 hectáreas.

Generalidades:

Palenque es uno de los principales centros ceremoniales del periodo clásico maya, que alcanzó su máximo desarrollo entre los años 650 y 750 - de nuestra era. El estilo arquitectónico que allí se desarrolló es notable principalmente por el extenso uso de estuco como material escultórico y por la presencia en los templos de tableros de grandes dimensiones con numerosas figuras de personajes, asociados con amplias inscripciones jeroglíficas.

Entre los edificios más notables destacan el Palacio, el Templo del Sol, el de la Cruz y el de las Inscripciones, este último con su cripta funeraria única y sus valiosos tesoros (cabezas y máscaras - de jade, principalmente).

La ejecución de obras hidráulicas para liberar al centro ceremonial de la violencia de las aguas del río Otulum y la integración con la topografía para enfatizar la disposición de las estructuras arquitectónicas, en consonancia con el medio selvático, materializan el alto grado de organización y desarrollo alcanzado por la cultura que formó esta extensa Ciudad.

En lo que se refiere a los Recursos Naturales, en la región se encuentran ubicados los ríos Otulum y Mitón, que cuentan con cascadas de gran belleza natural como las que se sitúan al interior del Parque Nacional y de la Zona Arqueológica.

La vegetación conformada por árboles de más de 30 metros de altura, alberga numerosas especies de la fauna característica de la región neotropical. En la actualidad, este tipo de vegetación y algunas de las especies animales que en ella habitan se ven seriamente amenazadas.



COMISION NACIONAL
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA LA UNESCO
SECRETARIA GENERAL

Las entidades federales encargadas de la conservación y preservación del Parque Nacional y de su zona Arqueológica son la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y el Instituto Nacional de Antropología e Historia de la Secretaría de Educación Pública, quienes llevan a cabo diversos programas de conservación, conjuntamente con las autoridades del estado de Chiapas y del Municipio de Palenque.



COMISION NACIONAL
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA LA UNESCO
SECRETARIA GENERAL

Nombre del Bien: Ciudad Prehispánica de Teotihuacán.

Carácter del Bien: Cultural.

Ubicación: Estado de México, Municipios de Teotihuacán de Arista y de San Martín de las Pirámides, abarcando una superficie de 250 hectáreas.

Generalidades: Teotihuacán es una de las más importantes ciudades del México antiguo. Fue creadora de una civilización particularmente fecunda, hasta llegar a ser en la época de su esplendor uno de los polos culturales más poderosos de Mesoamérica.

Fundada en el siglo I a. c. y abandonada, al menos en su parte central, hacia el año 950 de nuestra era, la Ciudad de Teotihuacán fue la primera gran metrópoli del altiplano de México. En su etapa de mayor auge, llegó a tener alrededor de 200,000 habitantes, lo que la hacía una de las mayores ciudades del mundo.

Su estructura urbana se constituyó, durante siglos, en modelo para otras ciudades prehispánicas. En la construcción de sus grandes monumentos, pirámides del Sol, de la Luna, el Conjunto Ceremonial de la Ciudadela, Palacios, Anfiteatros, etc. se utilizaron formas y sistemas constructivos que influyeron en todo el ámbito mesoamericano.



COMISION NACIONAL
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA LA UNESCO
SECRETARIA GENERAL

Asimismo, tanto por la importancia plástica y documental de su pintura mural y de la escultura libre o asociada a su arquitectura, como por las formas cerámicas que se originaron en Teotihuacán, esta cultura se difundió e influyó por vía del comercio, en lugares distantes.

En la actualidad, la expansión de la Ciudad de México y la conurbación de los poblados -- del valle de Teotihuacán, amenazan con alterar gravemente tanto el entorno natural como los restos arqueológicos del extenso asentamiento prehispánico.

Entidades Encargadas
de la Conservación y
Preservación del Bien:

Los agentes federales encargados de la conservación y preservación de este sitio histórico son el Instituto Nacional de Antropología e Historia de la Secretaría de Educación Pública, y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, conjuntamente con las autoridades -- de los municipios respectivas y del Estado de México.