

57



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“LA PROTECCION JURIDICA DEL PATRIMONIO CULTURAL  
A TRAVES DEL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA  
E HISTORIA Y SU COORDINACION CON DEPENDENCIAS Y  
ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CLISERIO ARIAS SANTILLAN



292376



## **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 está 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.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
 REPUBLICA NACIONAL  
 ESTADISTA DE  
 MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
 SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D.F., a 28 de septiembre del 2001

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

El pasante de esta Facultad, ARIAS SANTILLAN CLISERIO, con número de cuenta, 6703508-3 ha elaborado la tesis "LA PROTECCION JURIDICA DEL PATRIMONIO CULTURAL A TRAVES DEL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA Y SU COORDINACION CON DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL", bajo mi dirección y la cual cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

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

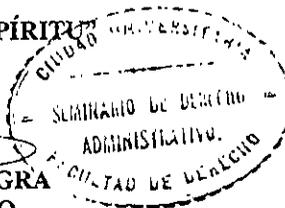
Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

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

  
**PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA  
 LICENCIADO EN DERECHO**



c.c.p.- Dr. Fernando Serrano Migallón.- Director de la Facultad de Derecho.- presente

A mis Maestros.

Al Lic. Pedro Noguerrón Consuegra con  
Profundo agradecimiento por su inestimable  
orientación y dirección

A mi esposa e hijos

A mis padres y hermanos.

A toda mi familia.

*A mis amigos y compañeros.*

**LA PROTECCION JURIDICA DEL PATRIMONIO CULTURAL A TRAVES DEL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA Y SU COORDINACION CON DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

**I N D I C E**

	Página.
<b>INTRODUCCION.</b>	I
<b>CAPITULO PRIMERO.</b>	1
<b>1.-EL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA.</b>	
1.1.- REFERENCIAS GENERALES.-	2
1.2.- NATURALEZA JURIDICA.	10
1.3.- UBICACIÓN EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.	18
1.4.- FUNCIONES.	25
1.5.- ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.	36
<b>CAPITULO SEGUNDO.</b>	41
<b>2.- LA JURISDICCION DEL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA.</b>	
2.1.- JURISDICCION.	42
2.2.- DELEGACIONES O CENTROS INAH.	46
2.3.- ZONAS ARQUEOLOGICAS Y LOCALIZACION GEOGRAFICA.	50
2.4.- HALLAZGOS ARQUEOLOGICOS E INTERVENCIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA	54

<b>CAPITULO TERCERO.</b>	58
<b>3.-LEGISLACION MEXICANA PROTECTORA DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION.</b>	
3.1.- ANTECEDENTES.	59
3.2.-CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	65
3.3.- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.	68
3.4.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL.	73
3.5.-LEY ORGANICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA.	76
3.6.-LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLOGICOS, ARTISTICOS E HISTORICOS Y SU REGLAMENTO.	80
3.7.-CODIGO PENAL FEDERAL	94
3.8.- LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.	97

<b>CAPITULO CUARTO.</b>	101
<b>4.-COORDINACION JURIDICA ESTABLECIDA ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DEL GOBIERNO FEDERAL Y ANALISIS DE PENAS Y SANCIONES.</b>	
4.-1.- SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.	103
4.2.- SECRETARIA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.	107
4.3.- SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.	109
4.4.- GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES.	111
4.5.- ANALISIS DE PENAS Y SANCIONES.	112
<b>CONCLUSIONES.</b>	120
<b>BIBLIOGRAFIA.</b>	124

## **INTRODUCCION.**

La elaboración de éste trabajo, lleva como pretensión y objetivo, presentar un estudio de las normas jurídicas que el legislador ha dispuesto para proteger y preservar el PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION, así como la aplicación que de ellas hace el INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA

Existen naciones en las que sus primitivos o antiguos pobladores, han dejado una huella imborrable de su paso por la historia y los vestigios existentes de esas civilizaciones, representan un silencioso testimonio de los esplendores alcanzados

Por medio de los hallazgos de fósiles, utensilios, esculturas, inscripciones, edificaciones, se puede conocer y profundizar en el estudio de los individuos y grupos sociales, sus concepciones con respecto al mundo en que vivían, la vida misma y sus valores en esa parte de la historia.

Los grupos humanos que en la antigüedad poblaron nuestro territorio, dejaron como legado a todo lo largo y ancho de lo que hoy es el espacio geográfico que ocupa nuestro País, inapreciables e innumerables muestras de su cultura, como su hábitat, costumbres, arquitectura, arte, que podemos conocer porque sus obras aún con dificultad, se han conservado y en la actualidad constituyen el acervo de nuestra cultura

Los antiguos habitantes y pobladores de Mesoamérica, antes de la llegada del conquistador español, alcanzaron notabilidad y esplendor, para muestra, basta citar las culturas Olmeca, Teotihuacana y Maya, en donde sus periodos de máxima creación, datan de siglos anteriores a la conquista española, sus vestigios constituidos por infinidad de objetos y edificaciones, se conservan como un verdadero legado, las obras de escultura y arquitectura, en muchos casos resultan verdaderamente impresionantes, que lógicamente forman parte de nuestro PATRIMONIO CULTURAL

La voluntad del Legislador para proteger ese PATRIMONIO, ha sido plasmada desde la Ley Fundamental y sus distintas leyes reglamentarias que declaran propiedad de la Nación esos bienes, ya sean muebles o inmuebles, así también queda prevista la creación y formación de los órganos de la Administración Pública, que están encargados de la protección y conservación de esos bienes que pertenecen al Dominio Público.

Esa preocupación por preservar nuestro acervo cultural, se encuentra materializada por diversas disposiciones contenidas en varios cuerpos de leyes, cuyos preceptos dictados para proteger el PATRIMONIO CULTURAL DE NUESTRA NACIÓN, constituyen el objeto de este estudio.

Para su mejor comprensión, se presenta en cuatro capítulos en el Primer Capitulo, me ocupo de las referencias generales del órgano a quién el Estado Mexicano tiene conferida la custodia de los bienes muebles o inmuebles, que como verdaderos tesoros nacionales constituyen el **PATRIMONIO CULTURAL** arqueológico e histórico de nuestra NACIÓN, además de la salvaguarda, también tiene la facultad de aplicación de las leyes relativas en la materia, órgano que pertenece a la Administración Pública Federal y que resulta ser el **INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA**.

El Capitulo Segundo contiene, la esfera de acción del Instituto Nacional de Antropología e Historia, su carácter Federal, el establecimiento de Delegaciones en las zonas arqueológicas diseminadas en el País, la forma como ejerce su control sobre el PATRIMONIO CULTURAL y las zonas arqueológicas existentes, su localización geográfica en nuestro territorio; los hallazgos arqueológicos y su régimen legal.

En el Capítulo Tercero, presento un resumen y estudio de los diferentes cuerpos de leyes, con todos y cada uno de los preceptos que han sido dispuestos por el legislador, para declarar los bienes arqueológicos del Dominio Público y PATRIMONIO CULTURAL, las medidas y organismos creados para proteger y preservar ese patrimonio y las conductas ilícitas previstas y sancionadas.

En el Capítulo Cuarto, aparece la coordinación e interrelación de diversas Dependencias de la Administración Pública Federal, con respecto a las funciones que desarrolla el INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA, para terminar hago un análisis de las penas y sanciones establecidas en la legislación vigente, que se aplican por la comisión de actos delictivos que atentan en contra de nuestro PATRIMONIO CULTURAL

Para finalizar este trabajo, en las conclusiones se incluyen algunas consideraciones y propuestas que consideré pertinente anotar

## **CAPITULO PRIMERO.**

### **1.- EL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA.**

#### **1.1.- REFERENCIAS GENERALES.**

#### **1.2.- NATURALEZA JURIDICA.**

#### **1.3.- UBICACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

#### **1.4.- FUNCIONES.**

#### **1.5.- ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.**

## 1.1.- REFERENCIAS GENERALES.-

El Instituto se crea por un decreto del Congreso de la Unión denominado LEY ORGANICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA,<sup>1</sup> aprobado el 31 de diciembre de 1938 y publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero del año 1939, reformado por decreto de fecha 19 de diciembre de 1985 y en su artículo primero dispone:

“Artículo Primero - Se crea el Instituto Nacional de Antropología e Historia, con personalidad jurídica propia y dependiente de la Secretaría de Educación Pública ”

Del precepto citado no se desprende una definición legal del Instituto y tampoco de los demás artículos contenidos en su Ley Orgánica, que solo aportan sus características, como son personalidad jurídica, subordinación jerárquica a una dependencia de la administración pública federal y patrimonio

Desde ahora dejo apuntado las contradicciones que encuentro en su decreto de creación, ya que la personalidad jurídica y el patrimonio suponen una independencia de gestión, propia de los organismos descentralizados, pero la subordinación jerárquica lo encuadra dentro de los órganos desconcentrados

En el Estado Mexicano y al respecto de las mas diversas funciones públicas, nunca ha existido una verdadera sistematización en la creación y denominación de órganos auxiliares de la administración, así se han dado los Institutos, Comisiones, Consejos, sin que en la mayor de las veces se utilice el concepto adecuado para la denominación de cada órgano que nace para desarrollar una actividad específica.

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia - Editada por el INAH 1998

En mi concepto, el INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, con características como personalidad jurídica y patrimonio que generalmente corresponden a los organismos descentralizados, su creación emana de un decreto del Congreso de la Unión de fecha 31 de diciembre de 1938, reformado el 19 de diciembre de 1985, fue creado para realizar funciones específicas en áreas determinadas y aparece jerárquicamente subordinado a una dependencia de la Administración Pública Federal.

En el siguiente apartado de naturaleza jurídica del Instituto, haré el estudio de las diferencias entre órganos desconcentrados y organismos descentralizados.

A continuación paso a un análisis del contenido del artículo primero de la Ley Orgánica del Instituto que ya deje transcrito

En primer término aparece que se crea un **INSTITUTO**.

Para conocer el significado de la palabra, realice la consulta de varias obras en las que aparecen idénticas acepciones de la palabra instituto, a continuación me refiero a algunas

El Maestro Eduardo Pallares <sup>2</sup> anota en su diccionario que instituto provienen del "latín INSTITUTIO, de instituo, formado del prefijo IN y de STATUO, pasivo STO, estar fijo, permanecer en pie. Significa etimológicamente fundamento o cimiento de algo, establecimiento primordial de alguna cosa y por translación, núcleo o centro fundamental de vida, de enseñanza o doctrina".

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia<sup>3</sup> anota que la palabra "Instituto proviene del Latín INSTITUTUM. M. Constitución o regla

---

<sup>2</sup> Pallares Eduardo - Diccionario de Derecho Procesal Civil.- Editorial Porrúa - 1983 p. 423

<sup>3</sup> Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española - Edición 1970 p. 757

que prescribe cierta forma o método de vida o enseñanza; como por ejemplo, el de las órdenes religiosas. 2.- corporación científica, literaria, artística, benéfica, establecimiento, fundación. 3.- Edificio en el que funciona alguna de estas corporaciones 4.- objeto y fin a que se encamina una cosa - Establecimiento oficial donde se siguen los estudios de cultura general comunes a las diversas carreras científicas y literarias.”

Luego el Diccionario Enciclopédico Espasa-Calpe<sup>4</sup> también refiere que Instituto proviene del latín INSTITUTUM, y contiene la misma acepción

De acuerdo a lo anterior, estoy en condición de anotar que por INSTITUTO se entiende, el establecimiento o centro fundamental de enseñanza.

Resulta importante anotar desde este momento, que desde la creación del Instituto, para determinar el ámbito territorial de influencia o jurisdicción, su propia connotación **NACIONAL** determina su carácter federal.

Los conceptos de **ANTROPOLOGIA E HISTORIA** indican los campos de la investigación científica en que el Instituto desarrolla sus objetivos fundamentales. Conforme al Diccionario Enciclopédico Espasa-Calpe, **La Antropología** : es la ciencia que estudia al hombre en su extensión en el espacio y en el tiempo, las características físicas de los distintos grupos humanos que han poblado el planeta, sus manifestaciones culturales ; hago la salvedad que la propia Ley Orgánica circunscribe esa investigación a la población del país; el diccionario en consulta define la **Historia** : como la narración y exposición verdadera de los acontecimientos, hechos o manifestaciones de la actividad humana.

A continuación refiero los antecedentes de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia y encuentro el **REGLAMENTO DEL MUSEO NACIONAL DE ARQUEOLOGÍA HISTORIA Y ETNOGRAFIA**<sup>5</sup> que es el

<sup>4</sup> Diccionario Enciclopédico Espasa.- Editorial Espasa-Calpe - 8ª. Edición 1979.- p.632.

<sup>5</sup> Reglamento del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía.- Imprenta del Museo - 1990 -

ordenamiento que regula el funcionamiento de la institución a la que con anterioridad a la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia se tenía asignada la defensa y conservación de los monumentos arqueológicos e históricos.

Mencionaré que al iniciar nuestra Nación su vida independiente por la época de convulsión que se respiraba, existió escasa preocupación por la defensa y acrecentamiento de las obras que constituían la huella palpable de nuestro pasado, sin embargo se da la fundación del Museo Nacional de Arqueología Historia y Etnografía y su primer Director Don Isidro Ignacio de Icaza, formuló en 1826 el Reglamento de origen y fue hasta 1831 cuando se legalizó mediante decreto la fundación del Museo.

Bajo el Imperio de Maximiliano, se promulgó en 1865 un nuevo decreto que daba solidez al establecimiento del Museo y ordenaba en ese entonces, la actualización o formulación de una nueva cartilla reglamentaria, que nunca se llegó a realizar, sin embargo se dictaron ordenanzas proteccionistas que establecían la prohibición para hacer excavaciones en Yucatán

Durante el régimen de Porfirio Díaz, se promulgaron decretos que facultaban al Ejecutivo para permitir las excavaciones, pero bajo inspección y vigilancia del gobierno, a condición de que los hallazgos permanecieran de propiedad de la Nación, con la autorización al explorador para hacer moldes o copias

En 1907 Don Genaro García Director del Museo, redactó un tercer reglamento y en 1913, durante el gobierno de la usurpación de Victoriano Huerta, se expidió un cuarto reglamento

En el año de 1917 se envió para su revisión, un nuevo proyecto de Reglamento a la Rectoría de la Universidad Nacional, de donde dependía para ese entonces el Museo, sin embargo el Consejo Universitario nunca dictó su aprobación al respecto.

Como consecuencia inevitable de la Revolución Mexicana, se realizó una transformación del Estado que trajo consigo la reorganización de las secretarías de estado y la hasta entonces conocida Secretaría de Instrucción, fue denominada como SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA, ahí se aprobó en 1922 El Reglamento del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía, ordenamiento regulador de la Institución a la que de acuerdo a sus artículos Primero y Tercero, quedó confiada en ese entonces, la custodia del Patrimonio Cultural de la Nación

A continuación transcribo los artículos más importantes de ese Reglamento

"Artículo 1º.- EL MUSEO NACIONAL DE ARQUEOLOGIA, HISTORIA Y ETNOGRAFIA, tiene por fines :

I.- La adquisición, clasificación, conservación, exhibición y estudio de objetos relativos a la Antropología física o somatológica, la etnología, la Arqueología y la Historia de México.

II.- La Investigación Científica y la difusión y vulgarización de esas materias y sus afines en la forma que prevendrá el artículo 3º."

"Artículo 2º.- Para los fines a que se refiere el artículo anterior, el Museo se dividirá en los siguientes Departamentos: Departamentos Administrativos: Dirección, Secretaría, Intendencia. Departamentos Técnicos. Antropología, Historia, Etnografía Aborígen, Etnografía Colonial y Moderna Departamentos Auxiliares: Biblioteca, Traducciones, Publicaciones. Talleres: Reparaciones."

"Artículo 3º.- EL MUSEO, con su carácter conservador, investigador y docente, cuidará de la selección, exhibición, clasificación , etc., de las colecciones; del enriquecimiento de éstas, de hacer exploraciones y excursiones en territorio nacional ..."

El Reglamento tenía un total de cuarenta y seis artículos, que regulaban su función en general, menciono tan solo los más importantes en el tema motivo de estudio, ya que la función de custodia y conservación de los bienes que conforman el Patrimonio Cultural, se establece solo de manera genérica

En el año de 1939, se crea el INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA, cuya Ley Orgánica es reformada por decreto de 1985, en donde con toda claridad se le otorgan facultades a la Institución para aplicar las leyes de la materia

## SINOPSIS DE LOS REGLAMENTOS

1826 PRIMER REGLAMENTO DEL MUSEO.

1831 DECRETO QUE LEGALIZO LA FUNDACION DEL MUSEO, QUE DABA LA PAUTA PARA LA ELABORACION DE UN NUEVO REGLAMENTO.

1834 EN BASE AL ANTERIOR DECRETO, EN EL REGLAMENTO PARA LA INSTRUCCION PUBLICA DE ESA SECRETARIA, SE INCLUYO LO REFERENTE AL MUSEO.

1907 DON GENARO GARCIA REDACTO UN NUEVO REGLAMENTO QUE VIENE A SER EL TERCERO.

1913 VICTORIANO HUERTA EXPIDE UN CUARTO REGLAMENTO PARA EL MUSEO.

1917 UN NUEVO PROYECTO DE REGLAMENTO SE ENVIA A LA UNIVERSIDAD NACIONAL, PERO NO TIENE LA APROBACION DEL CONSEJO.

1922 APROBACION DEL QUINTO REGLAMENTO PARA EL MUSEO POR PARTE DE LA SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.

1939 EXPEDICION Y PUBLICACION DE LA LEY ORGANICA QUE CREA EL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA, A QUIEN SE CONFIERE LA CUSTODIA Y CONSERVACION DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION.

Con este repaso, me propuse dar a conocer los antecedentes de las instituciones que a partir del México Independiente se han hecho cargo y les han conferido, la custodia y conservación de los bienes que conforman nuestro acervo cultural, hasta llegar al órgano que en la actualidad tiene la facultad de aplicación de las leyes de la materia, finalizando así este apartado de referencias generales del Instituto Nacional de Antropología e Historia

## 1.2.- NATURALEZA JURÍDICA.-

Los decretos que crearon y reformaron al Instituto Nacional de Antropología e Historia, encuentran su origen y fundamento en el artículo 73 fracción XXV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>6</sup>, que reserva las facultades para legislar en la materia al Congreso de la Unión, que a continuación transcribimos con la fracción indicada.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Título Tercero.

Capítulo II. Del Poder Legislativo.

Sección III. De las Facultades del Congreso.

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad :

Fracción 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 todos 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 leyes encaminadas a 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. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República."

Conforme al texto anterior, las facultades para legislar en la materia competen al Congreso de la Unión.

---

<sup>6</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - Editorial Porrúa 1998 -

El decreto que crea al Instituto Nacional de Antropología e Historia emana del Congreso de la Unión, lo reviste con las características de **personalidad jurídica propia** y capacidad de administrar su **patrimonio**, elementos que como adelante señalo, la ley los considera como propios de los organismos descentralizados

En seguida el Legislador dispone que el Instituto es creado **dependiente** de la Secretaria de Educación Pública, subordinación jerárquica que conforme a la ley lo encuadra dentro de los órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada, en este caso concretamente dependiendo de una Secretaria de Estado perteneciente al Poder Ejecutivo de la Unión, que es la Secretaria de Educación Pública.

Con esas características que aparecen en la esencia del Instituto, en el apartado anterior mencione la contradicción que encuentro en el decreto de creación y ante la falta de definición en la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, existe una interrogante si el Instituto Nacional de Antropología e Historia es descentralizado o desconcentrado, para resolver esta situación, es necesario repasar las características de los organismos descentralizados y de los órganos desconcentrados.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>7</sup> señala :

#### TITULO TERCERO.

De la Administración Pública Paraestatal.

“Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten ”

---

<sup>7</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Editorial Sista - 1997 -

Siguiendo este criterio basado en el precepto transcrito, sobre todo en el concepto de la parte final “cualquiera que sea la estructura legal que adopte”, tendría que considerar al Instituto, como un organismo descentralizado, porque es creado por Decreto del Congreso de la Unión, tiene personalidad jurídica y patrimonio propio.

Para contar con mayores elementos de juicio que me hagan confirmar o desechar lo anterior, consulto la Ley Federal de las Entidades Paraestatales<sup>8</sup> y encuentro que el artículo 14 restringe a tres supuestos, el **objeto** de creación de los organismos descentralizados y a saber son

Ley Federal de las Entidades Paraestatales.-

Capítulo II -

“Artículo 14 - Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo **objeto** sea:

I.- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias

II - La prestación de un servicio público o social, o

III - La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.”

El objeto primordial del Instituto, es la investigación en las áreas de su competencia y la protección de los bienes arqueológicos e históricos de la nación, por lo tanto ese objeto no encuadra en ninguna de las fracciones anteriores, con esto se desvanece la base que por a) - decreto de creación, b) - la personalidad jurídica y por último por el c) -patrimonio, tendría que considerar al Instituto como organismo descentralizado

---

<sup>8</sup> Ley Federal de las Entidades Paraestatales Editorial Sista - 1997.

Mas aún, en el decreto que crea al Instituto Nacional de Antropología e Historia, no aparecen otros elementos y características, que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece como indispensables para los organismos descentralizados, como: domicilio legal, órgano de gobierno, órgano de vigilancia contemplados en los artículos 15 y 17 de esa ley y con los que el Instituto no cuenta, por lo tanto, no reúne las características necesarias para considerarlo dentro del régimen de los organismos descentralizado

Lo anterior se confirma, al estudiar la subordinación a la Secretaría de Educación Pública, con que fue creado el Instituto Nacional de Antropología e Historia y en la búsqueda del fundamento de su creación desde el punto de vista de los objetivos y función aparece el artículo 17 de La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

“Artículo 17.- Para la mas eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarias de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos **desconcentrados** que le estarán jerárquicamente **subordinados** y tendrán facultades específicas sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”

De acuerdo al precepto anterior y para entender mejor el porque de la subordinación del Instituto a la Secretaria de Educación Pública, debo conocer cuales son las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública y encuentro que en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dentro del despacho de los asuntos que le corresponden a ésta Secretaria de Estado, aparecen entre otros. promover la creación de institutos de investigación científica, la formulación del catálogo del patrimonio histórico nacional y de monumentos nacionales, organizar y administrar museos, conservar y proteger los monumentos arqueológicos, históricos que conforman el patrimonio cultural de la Nación.

A propósito de la desconcentración, algunos estudiosos del derecho como Gabino Fraga en su Derecho Administrativo<sup>9</sup> conceptúa la desconcentración, como la delegación de ciertas facultades de autoridad, que hace el titular de una Dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente

Para el maestro Andrés Serra Rojas<sup>10</sup>, la desconcentración administrativa es la transferencia a un órgano inferior, de una competencia exclusiva o poder de trámite y decisión ejercido por los órganos superiores, sin romper el vínculo de jerarquía.

Con lo anterior, por la subordinación del Instituto a la Secretaría de Educación Pública, puedo establecer que se trata de un órgano desconcentrado

Por último establezco las principales diferencias entre organismos descentralizados y órganos desconcentrados y una referencia con las características asignadas en el decreto que crea al Instituto Nacional de Antropología e Historia

Organismos descentralizados.-

Su creación debe emanar de una ley o decreto del Congreso de la Unión.- El Instituto así es creado

Tienen personalidad jurídica y patrimonio propio - El Instituto cuenta con estas características y elementos

Su objeto será realizar actividades en áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social; u obtener y aplicar recursos para fines de asistencia o seguridad social - El Instituto no reúne estas características.

Su administración está a cargo de un órgano de gobierno y un Director General.- El Instituto solo está a cargo de un Director General que es nombrado y removido libremente por el Secretario de Educación Pública.-

---

<sup>9</sup> Fraga Gabino - Derecho Administrativo - Editorial Porrúa - 1992

<sup>10</sup> Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo Tomo I - Editorial Porrúa - 1992

Estimo que la falta de sistematización y el hecho de no apegarse a un orden en la creación de los órganos auxiliares de la Administración Pública, mantiene a nuestro sistema inmerso en innumerables excepciones a la regla, como resulta ser el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Para terminar al respecto de la naturaleza jurídica, consulté el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública,<sup>11</sup> que se expide con fecha 18 de Junio de 1999 y en sus artículos 2 y 47 fracción III establece que el Instituto Nacional de Antropología e Historia, es un Órgano Desconcentrado de esa Dependencia, de igual manera, el Manual General de Organización de la Secretaría de Educación Pública publicado el 16 de diciembre de 1994<sup>12</sup>, confirma todo lo anterior, porque ubica en su parte de Estructura Orgánica, subtítulo Órganos Desconcentrados, en el punto 17.1 al Instituto Nacional de Antropología e Historia.

#### REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE EDUCACIÓN PUBLICA.-

“Artículo 2.- Para el estudio planeación y despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría de Educación Pública contará con los servidores públicos y unidades administrativas siguientes: ... Instituto Nacional de Antropología e Historia.”

“Artículo 47.- Son Órganos Desconcentrados de la Secretaría los siguientes:

Frac. I.- ...

Frac. III.- El Instituto Nacional de Antropología e Historia ”

<sup>11</sup> Reglamento Interior de la S.E.P.- Diario Oficial de la Federación de fecha 18 de junio de 1999.

<sup>12</sup> Manual General de Organización de la S.E.P.- Diario Oficial de la Federación de fecha 16 Dic 1994

Para finalizar este apartado, mencionaré que el Legislador ha sido muy concreto al delinear solo las características del Instituto Nacional de Antropología e Historia, ya que lo crea expresando elementos constitutivos como **personalidad Jurídica y patrimonio propios**, pero con **subordinación** a una Dependencia del Ejecutivo Federal, así puedo concluir que esos tres importantes elementos conforman la naturaleza jurídica del Instituto como un **órgano desconcentrado** que pertenece a una Dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada.

### 1.3.- UBICACIÓN EN LA ADMINISTRACION PUBLICA.

En nuestra organización político administrativa, el Estado a través de ordenamientos legales, establece las bases orgánicas y de funcionamiento en su actuación, mencionaré en una forma somera, que la función de gobierno se realiza, por medio de los órganos que integran la Administración Pública en sus diferentes ámbitos: Federal, Local o Municipal.

La actividad del Estado, dice el maestro Andrés Serra Rojas,<sup>13</sup> se origina en el conjunto de operaciones, tareas y facultades que le corresponden como persona jurídica de derecho público

Para Porrúa Pérez<sup>14</sup> el Estado como ente cultural, tiene por objeto la obtención de un fin. Sabemos que todo producto de la cultura, se caracteriza por llevar dentro de sí, una finalidad, aquello para lo cual es creado por el hombre. El fin esta marcado por las atribuciones de los diferentes órganos del Estado y en función de esas atribuciones se crean los organismos

Encontré diversas opiniones en algunos tratadistas que nos señalan las funciones del Estado y Gobierno.

En un sentido muy genérico, los fines del Estado constituyen sus direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general, que se reconocen a todo Estado

Rafael Bielsa<sup>15</sup> en el tomo I de su obra Derecho Administrativo, establece que las funciones del Estado como seguridad, justicia, bienestar en el orden económico y cultural, son aspiraciones de todo grupo social, pero que la sociedad no tiene la capacidad por si misma para hacerlas cumplir, por lo tanto, la misión del Estado es garantizar mediante preceptos jurídicos, la actuación de los fines generales.

---

<sup>13</sup> Ob. Cit.

<sup>14</sup> Porrúa Pérez/ Francisco Teoría del Estado - Editorial Porrúa - 1992 -

<sup>15</sup> Bielsa Rafael - Derecho Administrativo I - Editorial DePalma - 1988 -

La doctrina clásica ha reconocido tres actividades que resultan esenciales para la realización de los fines del Estado, que en forma muy concreta y simple puedo enunciar como:

**La Función Legislativa** - En la cual el Estado es creador del orden jurídico.

**La Función Administrativa** - Por medio de esta función, se regula la actividad concreta y tutelar del Estado bajo un orden normativo.

**La Función Jurisdiccional.**- Es la función del estado para resolver controversias, declarando el derecho a favor de quien demuestra tener la razón

Conforme a nuestra legislación Constitucional, estas tres funciones del Estado desembocan en el Poder Supremo de la Federación, que para su ejercicio se divide en **LEGISLATIVO, EJECUTIVO y JUDICIAL.**

Cuando se habla de la división o separación de los poderes del Estado, me parece pertinente insertar una mención y cita que hace el maestro Andrés Serra Rojas en el tomo primero de su obra Derecho Administrativo y que nos recuerda el pensamiento de Montesquieu, quién para justificar la separación de poderes en el estado, expresó “Todo estaría perdido, si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales, o de nobles o del pueblo, ejercitaran estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los crímenes o las diferencias de los particulares.”

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra plasmada en su artículo 49, la clara separación de las funciones de Estado, precepto que establece :

“Artículo 49 .- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial ”

“No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar ”

Después de transcribir este texto, asumo que el pensamiento de Montesquieu aparecía con toda claridad en la mente del Constituyente.

Conforme a la estructura territorial de nuestra nación, el Estado se integra con tres entidades jurídicas diversas que son la Federación, las entidades Federativas y los Municipios y a cada una en su ámbito territorial, le corresponde desempeñar sus atribuciones.

En lo concerniente a la Federación, el funcionamiento y base orgánica del Gobierno Federal, aparece regulado en el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida con base en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dispone :

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Título Tercero.-

Capítulo III.- Del Poder Ejecutivo.-

“Artículo 90.- La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación ”

“Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

En base al anterior mandato constitucional, el Congreso realizó la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de donde deriva que La Administración Pública Federal, comprende dos ramas, la Administración Pública Federal Centralizada y la Administración Pública Federal Paraestatal.

#### Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

“Artículo 1.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.”

“La Presidencia de la República, Las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada ”...

La Administración Pública Federal Paraestatal, está formada por los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos.

De acuerdo al ejercicio de las atribuciones con que cuenta el Ejecutivo Federal y para el mejor despacho de los negocios del orden administrativo que se le han encomendado, existirán como Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica

La SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA es una Dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada que aparece listada en el artículo 26 de la LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL y su función es regulada por el artículo 38 del ordenamiento invocado

El maestro Rafael I. Martínez<sup>16</sup> destaca los conceptos dentro de la esfera de competencia de la Secretaría de Educación Pública que a continuación se señalan.

#### SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.

“Compete aplicar a esta Secretaría la legislación vigente en los siguientes rubros: educación que imparta la federación, profesiones, PATRIMONIO CULTURAL, bibliotecas, coordinación de la educación superior, deportes, derechos de autor, ORGANOS PUBLICOS CON FINES CULTURALES Y EDUCATIVOS, alfabetización y construcción de escuelas Así mismo le corresponde llevar el registro de propiedad literaria y artística y el CATALOGO DE MONUMENTOS NACIONALES.”

Conforme al artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Educación Pública corresponde conocer del despacho de los asuntos que a continuación señalare, pero debido a la amplitud de funciones que le toca desarrollar, solo anoto las actividades que debe realizar de acuerdo a la temática que es motivo de este estudio y las encuentro en las fracciones VIII, XVIII, XIX, XX y XXI del mencionado artículo 38 que a continuación transcribo.

#### Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

“Artículo 38.- A la SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA corresponde el despacho de los siguientes asuntos.

---

<sup>16</sup> Martínez Morales Rafael I.- Derecho Administrativo.- II Curso. Dc. Harla

Fracciones :

VIII - Promover la creación de Institutos de investigación científica y técnica y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; orientar en coordinación con las dependencias competentes del Gobierno Federal y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica.

XVIII.- Formular el catálogo del Patrimonio Histórico Nacional

XIX.- Formular y manejar el catálogo de Monumentos Nacionales.

XX.- Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del Patrimonio Cultural del País.

XXI.- Proteger los monumentos arqueológicos, los objetos históricos y artísticos, las ruinas prehispánicas y coloniales y los lugares históricos o de interés por su belleza natural.”

De lo anterior resulta que por mandato de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a quién compete la custodia y conservación de las obras y monumentos que conforman el PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION, es a la SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA, Dependencia integrante de la Administración Pública Federal Centralizada, pero, para la mas eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, un decreto le ha creado un órgano desconcentrado que le está subordinado jerárquicamente, en el cual se encuentran delegadas las funciones de cuidado y conservación del PATRIMONIO CULTURAL y ese órgano es EL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA.

Conociendo las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública, resulta más fácil entender la subordinación jerárquica con que fue creado el INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA, porque los objetivos que éste tiene marcados y sus funciones, competen a la SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA, que como dependencia del Ejecutivo Federal tiene esas atribuciones asignadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el artículo 16 de esta misma ley, faculta a los titulares de las Secretarías para delegar funciones

“Artículo 16.- Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrá delegar...”

En ese orden de ideas apreciamos los fundamentos que han permitido a la SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA delegar algunas de sus funciones, en un órgano desconcentrado que resulta ser el INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA.

En base a todo lo anterior podemos anotar como una conclusión de este apartado, que el Instituto Nacional de Antropología e Historia es un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, que a su vez es una Dependencia del Ejecutivo Federal, por lo tanto el Instituto es un auxiliar integrante de la Administración Pública Federal Centralizada

## 1.4.- FUNCIONES.-

La base de las funciones que toca desarrollar al Instituto Nacional de Antropología e Historia, la encontramos en los objetivos señalados en el artículo segundo de su propia Ley Orgánica.

“Artículo 2º. - Son **objetivos generales** del Instituto Nacional de Antropología e Historia la investigación científica sobre antropología e historia relacionada principalmente con la población del país y con la conservación y restauración del **patrimonio cultural** arqueológico e histórico, así como el paleontológico; la protección, conservación, restauración y recuperación de ese patrimonio y la promoción y difusión de las materias y actividades que son competencia del Instituto.”

“Para cumplir con sus objetivos, el Instituto Nacional de Antropología e Historia tendrá las siguientes **funciones**.”

“I.- En términos del artículo 3º de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, aplicar las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia.”

La Ley Orgánica en esta fracción primera, hace la remisión a otra ley de carácter federal que rige en la materia, en la cual se precisa a las autoridades facultadas para aplicar la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas,<sup>17</sup> apareciendo en la fracción cuarta del artículo Tercero de ese Ordenamiento, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, como una de las autoridades a quién corresponde aplicar esa ley.

---

<sup>17</sup> Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Editorial Porrúa. 1998.

De la primera fracción transcrita, deriva la parte medular de las atribuciones de que ha sido dotado el Instituto encargado de la aplicación de las leyes de la materia.

El Instituto Nacional de Antropología e Historia como órgano perteneciente a una rama de la Administración Pública Federal, es a quién el Estado Mexicano tiene delegada la función primordial de salva guarda de los bienes que conforman el PATRIMONIO CULTURAL DE NUESTRA NACION.

Continúa el mismo artículo en su fracción segunda

“II.- Efectuar investigaciones científicas que interesen a la Arqueología e Historia de México, a la Antropología y Etnografía de la población del país.”

Resulta lógico que un Instituto de tal naturaleza, tenga como función preponderante la investigación científica y me atrevo a mencionar, que esa, es la actividad o función mas importante que debe desarrollar en las ramas del conocimiento que resultan de su competencia, como son las ciencias mencionadas en esta fracción.

“III.- En los términos del artículo 7º de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, otorgar los permisos y dirigir las labores de restauración y conservación de los monumentos arqueológicos e históricos que efectúen las autoridades de los estados y municipios.”

Dentro de las funciones que debe desempeñar el Instituto Nacional de Antropología e Historia de verdadera salvaguarda de nuestro patrimonio, está la vigilancia y supervisión que debe ejercer en toda obra en la que se vea involucrado un bien de los que la ley conceptúa como monumento, por ello el Instituto está facultado para suspender cualquier trabajo u obra que afecte a un monumento y que no cuente con su permiso.

Una vez concedido el permiso, el propio Instituto a través de una de sus áreas y con el personal especializado, dirige e indica las labores de restauración que se realizan, o sea, que su función va mas allá de la simple autorización.

“IV.- Proponer a la autoridad competente, la expedición de reglamentos que contengan normas generales y técnicas para la conservación y restauración de zonas y monumentos arqueológicos, históricos y paleontológicos, que sean aplicados en forma coordinada con los gobiernos estatales y municipales.”

Como el Instituto tiene facultad de aplicación de la Ley y como sus objetivos son proteger los bienes considerados monumentos, por medio del área correspondiente debe desarrollar una labor propositiva y establecer criterios generales mediante la solicitud que haga a la Autoridad competente para la expedición de manuales que contengan las normas y técnicas a seguir, en las labores de conservación y restauración de zonas y monumentos, tal y como lo establece esta fracción.

“V - Proponer al Secretario de Educación Pública la celebración de acuerdos de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, tendientes a la mejor protección y conservación del patrimonio histórico, arqueológico y paleontológico de la nación y del carácter típico y tradicional de las ciudades y poblaciones.”

Resulta primordial dentro de las funciones del Instituto la protección y conservación de nuestro Patrimonio Cultural, por ello es menester que a través de la Dependencia a la que está subordinado, busque el auxilio de Autoridades Federales, Estatales y Municipales, para mejor desempeño de su labor de custodia, aún cuando

considero que debería facultarse directamente al Instituto para que sin intermediación de la Secretaría de Educación Pública celebré esos acuerdos

“VI.- Promover conjuntamente con los gobiernos de los estados y los municipios, la elaboración de manuales y cartillas de protección del patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico, en su ámbito territorial, que adecuen los lineamientos nacionales de conservación y restauración a las condiciones concretas del estado y municipio.”

Para desarrollar los programas de coordinación en la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, se debe proveer los métodos correspondientes y los lineamientos en la restauración, atendiendo a la zona geográfica de que se trate.

“VII.- Efectuar investigaciones científicas en las disciplinas antropológicas, históricas y paleontológicas, de índole teórica o aplicadas a la solución de los problemas de la población del país y a la conservación y uso social del patrimonio respectivo ”

El desarrollo de las investigaciones que haga el Instituto, debe concluir en aplicaciones prácticas de programas que tiendan a solucionar los problemas de la población

“VIII - Realizar exploraciones y excavaciones con fines científicos y de conservación de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de restos paleontológicos del país.”

Esto es una necesidad constante, porque existen monumentos cuyo descubrimiento se ha dado en tiempos recientes cuando se lleva a cabo excavación para efecto de obra pública

“IX.- Identificar, investigar, recuperar, rescatar, proteger, restaurar, rehabilitar, vigilar y custodiar en los términos prescritos por la Ley Federal sobre

Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, los respectivos monumentos y zonas, así como los bienes muebles asociados a ellos.”

Esta fracción es una mención completa de la custodia que tiene el Instituto Nacional de Antropología e Historia, sobre el Patrimonio Cultural de nuestra Nación.

“X.- Investigar, identificar, recuperar y proteger las tradiciones, las historias orales y los usos, como herencia viva de la capacidad creadora y de la sensibilidad de todos los pueblos y grupos sociales del país.”

Es un aspecto vital para preservar la riqueza de nuestra cultura, por ello el Instituto Nacional de Antropología e Historia ve enriquecida su función al contar con esas importantes facultades.

“XI.- Proponer al Ejecutivo Federal las declaratorias de zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de restos paleontológicos, sin perjuicio de la facultad del Ejecutivo para expedirlas directamente.”

Al Instituto corresponde velar por la debida protección de las zonas y monumentos cuya custodia le compete y para ello el primer paso lo constituye que el Estado Mexicano haga la declaratoria de protección a la zona correspondiente o al bien considerado monumento, incluyendo desde luego los restos fósiles.

“XII - Llevar el Registro Público de las Zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de los restos paleontológicos.”

Para que exista el adecuado control de las zonas de monumentos cuyo cuidado compete al Instituto, se hizo necesario el establecimiento de un Registro Público en donde se inscriban tanto las zonas como los monumentos y los actos jurídicos, que de alguna manera afectan su status y que los particulares tengan acceso al mismo.

“XIII.- Establecer, organizar, mantener, administrar y desarrollar museos, archivos y bibliotecas especializados en los campos de su competencia señalados en esta ley.”

De acuerdo al ámbito de las disciplinas y ciencias que resultan de su competencia, al Instituto corresponde como una función primordial desempeñar un papel importante y pugnar por poner al alcance de la población en general, todos los elementos que permitan apreciar nuestra cultura, para ello debe poner verdadero interés en la fundación y mantenimiento de museos y bibliotecas especializados en las materias que resultan de su incumbencia, o sea no solo por la conservación de nuestro patrimonio cultural, si no también por su debida difusión, para el conocimiento generalizado de ese patrimonio y eso se logra con el establecimiento de los museos y bibliotecas primordialmente.

“XIV.- Formular y difundir el catálogo del patrimonio histórico nacional, tanto de los bienes que son del dominio de la nación, como de los que pertenecen a particulares.”

Con los mismos fines señalados anteriormente, deberá encargarse de la debida publicidad de los bienes que conforman el Patrimonio Cultural de nuestra Nación, mediante la formulación de catálogos en que se detallen esos bienes.

“XV.- Formular y difundir el catálogo de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y la carta arqueológica de la República.”

En el mismo sentido de la fracción anteriormente comentada, la difusión cultural debe mantener un catálogo e inventario completamente actualizado tanto de las zonas y bienes que constituyen el patrimonio histórico, así como las zonas y monumentos arqueológicos, con su clara ubicación dentro del territorio de la República, mediante la formulación de una carta arqueológica; que desde el inicio de nuestra vida

independiente, ha sido un afán que motiva la creación del Museo Nacional a quien precisamente se encomienda la formulación de esa carta arqueológica.

“XVI - Publicar obras relacionadas con las materias de su competencia y participar en la difusión y divulgación de los bienes y valores que constituyen el acervo cultural de la nación, haciéndolos accesibles a la comunidad y promoviendo el respeto y uso social del patrimonio cultural.”

Dentro de la estructura administrativa de El Instituto Nacional de Antropología e Historia, existe el Consejo General Consultivo con funciones que desde su antecedente en el Museo Nacional de Arqueología y Etnografía, se encargaba de publicar los trabajos relevantes que se elaboran con respecto a las disciplinas de su competencia y para mejor desempeño de ese cometido el Instituto ha contado con talleres propios de impresión.

“XVII - Impulsar, previo acuerdo del Secretario de Educación Pública, la formación de Consejos Consultivos Estatales para la protección y conservación del patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico, conformados por instancias estatales y municipales, así como por representantes de organizaciones sociales, académicas y culturales que se interesen en la defensa de este patrimonio.”

Comprendiendo de antemano las dificultades que existen para la creación de un órgano auxiliar con pluralidad de conformación, debido a lo intrincado de la burocracia mexicana, considero que al Instituto se le debió atribuir mayor facultad para inclusive crear esos órganos, sin depender del acuerdo del Secretario del ramo.

“XVIII.- Impartir enseñanza en las áreas de Antropología e Historia, conservación, restauración y museografía, en los niveles de técnico-profesional, profesional, de postgrado y de extensión educativa, y acreditar estudios para la expedición de los títulos y grados correspondientes ”

Actualmente y paralelo al Instituto, funciona la Escuela Nacional de Antropología e Historia, en donde se imparte enseñanza especializada de nivel superior y postgrado en los campos del conocimiento que son competencia del Instituto

“XIX.- Autorizar, controlar, vigilar y evaluar, en términos de la legislación aplicable, las acciones de exploración y estudio que realicen en el territorio nacional misiones científicas extranjeras”.

Para la protección de los bienes que conforman el patrimonio cultural cuya custodia está encomendada al Instituto Nacional de Antropología e Historia, este cuenta con todas las facultades legales para controlar las expediciones científicas extranjeras que pretendan realizar exploración o estudio de los monumentos arqueológicos, históricos y restos paleontológicos que se encuentran en el territorio nacional, evitando el constante saqueo de que es objeto nuestro patrimonio cultural.

“XX - Realizar, de acuerdo con la Secretaria de Relaciones Exteriores, los trámites necesarios para obtener la devolución de los bienes arqueológicos o históricos que estén en el extranjero”.

En una tarea de coordinación con la Secretaria de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Antropología e Historia debe encargarse de repatriar en la medida de lo posible los bienes que han salido ilegalmente de nuestro País y que han sido detectados por nuestras Autoridades Consulares en cualquier país extranjero, por ello es importante celebrar convenios multilaterales de recuperación de esos bienes.

“XXI.- Las demás que las leyes de la República le confieran”.

A continuación citare las atribuciones que el Instituto Nacional de Antropología e Historia tiene señaladas en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas Artísticas e Históricas y que se relacionan con el tema de este trabajo.

En el artículo 2 se establece que el Instituto Nacional de Antropología e Historia, realizará campañas permanentes para fomentar el conocimiento y respeto a los monumentos arqueológicos e históricos, así como organizar y autorizar asociaciones civiles, juntas vecinales que se constituyan en órganos auxiliares para impedir el saqueo arqueológico.

El artículo 10 faculta al Instituto para efectuar las obras de conservación y restauración de edificaciones que han sido declarados monumentos históricos, siempre y cuando se haya requerido a su dueño para realizarlas y exista omisión, encargando a la Tesorería para hacer efectivo el importe de las obras.

En el mismo sentido de esas facultades conforme al artículo 12 puede suspender las obras que se ejecuten sin la autorización o permiso previo, llegando inclusive a ordenar la demolición o reconstrucción

En los artículos 16 y 17 se establece que corresponde al Instituto expedir los permisos de exportación temporal de monumentos históricos de propiedad particular y promover la recuperación de los monumentos que se encuentran en el extranjero.

Para vigilar el cumplimiento de la Ley el Instituto Nacional de Antropología e Historia esta facultado para efectuar visitas de inspección

De acuerdo a los artículos 20 y 21, el Instituto llevará el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas para la inscripción de monumentos y declaratorias, en donde el Instituto efectuará el Registro de los monumentos pertenecientes a la Federación, Estados y Municipios; Los que son de propiedad de otras entidades de la Administración Pública, las personas físicas y morales, deben inscribir los monumentos que son de su propiedad, así como las declaratorias que los afecten

Las inscripciones puede hacerlas de oficio el Registro previa notificación y audiencia que se conceda al interesado, quién puede inconformarse, en el tramite el Instituto recibirá las pruebas que ofrezca el interesado y debe resolver sobre la oposición.

El artículo 29 faculta Instituto para expedir los permisos para transportar, exhibir o reproducir monumentos arqueológicos muebles.

En el artículo 32 se previene que cuando existan trabajos en monumentos arqueológicos que violen las autorizaciones concedidas o haya sustracción de material, el Instituto procederá a la ocupación del lugar, revocando la autorización y aplicando las sanciones correspondientes

En el Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas Artísticas e Históricas<sup>18</sup> se precisan otras de las atribuciones y funciones que tiene el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

En los permisos de exportación temporal de monumentos históricos, exigir el afianzamiento para cumplir con el plazo de exportación temporal.

Para la debida protección de los monumentos en su transportación, corresponde al Instituto realizar el embalaje de los mismos.

En el artículo 48 del Reglamento en cita, se establece el procedimiento de sanción en la imposición de multas por parte del Instituto y los cuatro últimos artículos tratan del recurso de reconsideración a la sanción impuesta, del cual conocerá y resolverá el Secretario de Educación Pública

---

<sup>18</sup> Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas Artísticas e Históricas. Editorial. Porrúa 1997

Tanto la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas Artísticas e Históricas como su Reglamento, establecen un capítulo de sanciones que serán aplicados a los infractores de las leyes protectoras de nuestro patrimonio cultural, pero su análisis será motivo de estudio en capítulo aparte.

## **1.5.- ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA.-**

En este apartado, me encargaré de la conformación que hacia el interior tiene el INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA que de acuerdo a su propia Ley Orgánica, cuenta con un DIRECTOR GENERAL nombrado y removido libremente por el Secretario de Educación Pública.

Para ser Director General del Instituto Nacional de Antropología e Historia se requiere ser mexicano por nacimiento, mayor de 30 años de edad, con grado académico y méritos reconocidos en alguna de las materias de competencia del Instituto.

Para el funcionamiento y cumplimiento de sus objetivos, el Instituto Nacional de Antropología e Historia dentro de su estructura orgánica, cuenta con dos Secretarías, una Técnica y la otra Administrativa, una Contraloría Interna, Una Coordinación Nacional de Asuntos Jurídicos y una Coordinación Nacional de Centros INAH, que dependen directamente de la Dirección General.

La Secretaría Técnica agrupa a diferentes unidades que se denominan Coordinaciones y son de carácter nacional, con atribuciones y especialización que abarca las áreas del conocimiento que resultan competencia del Instituto, así existen siete coordinaciones nacionales que dependen de esta Secretaría Técnica:

- 1.- Coordinación Nacional de Antropología.
- 2 - Coordinación Nacional de Historia.
- 3.- Coordinación Nacional de Arqueología.
- 4.- Coordinación Nacional de Museos y Exposiciones.
- 5 Coordinación Nacional de Restauración.
- 6.- Coordinación Nacional de Monumentos Históricos.
- 7 - Coordinación Nacional de Difusión

Todas estas coordinaciones, representan la columna vertebral en el objetivo y las funciones que toca desempeñar al Instituto Nacional de Antropología e Historia y para el establecimiento o formación de esas coordinaciones, su fundamento aparece en el artículo 5 Fracción I de la Ley Orgánica del Instituto

Vale destacar que en todas las coordinaciones enumeradas, aparece la misma connotación NACIONAL que también tiene el Instituto y por esa característica, tienen diseminado en todas las capitales de los Estados de la República las delegaciones del Instituto Nacional de Antropología e Historia que son conocidos como CENTROS INAH, los cuales son dirigidos desde la Coordinación Nacional de Centros INAH, que reporta directamente a la Dirección General

El establecimiento de los Centros INAH se da conforme a la estructura territorial que tiene el Instituto y su creación, encuentra su fundamento en la fracción II del mismo artículo 5 de su Ley Orgánica

Para el aspecto meramente administrativo, el Instituto Nacional de Antropología e Historia cuenta con una Secretaría Administrativa que se integra y la conforman las siguientes unidades denominadas Coordinaciones

- 1.- Coordinación Nacional de Control y Promoción de Bienes y servicios.
- 2 - Coordinación Nacional de Recursos Financieros
- 3.- Coordinación Nacional de Recursos Humanos
- 4 - Coordinación Nacional de Recursos Materiales y Servicios

La creación de estas coordinaciones aparecen fundadas en la Fracción III del ya citado artículo 5 de la Ley Orgánica del Instituto.

Como el precepto contiene las bases de creación de las unidades internas que en cada área existen en el Instituto Nacional de Antropología e Historia, a continuación lo transcribo textualmente.

## LEY ORGANICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA

"Art 5°. Para cumplir sus objetivos, el Instituto se organiza:

I.- De acuerdo a sus funciones, en las áreas de:

a) - INVESTIGACION en Antropología, Arqueología e Historia

b) - CONSERVACION Y RESTAURACION DE BIENES CULTURALES.

c) - MUSEOS Y EXPOSICIONES

d) - DOCENCIA y formación de recursos humanos en los campos de competencia del Instituto.

II.- De acuerdo a su estructura territorial, en CENTROS o DELEGACIONES REGIONALES.

III.- De acuerdo a su estructura administrativa, en las UNIDADES que el reglamento de esta Ley establezca para el mejor desempeño de sus funciones. "

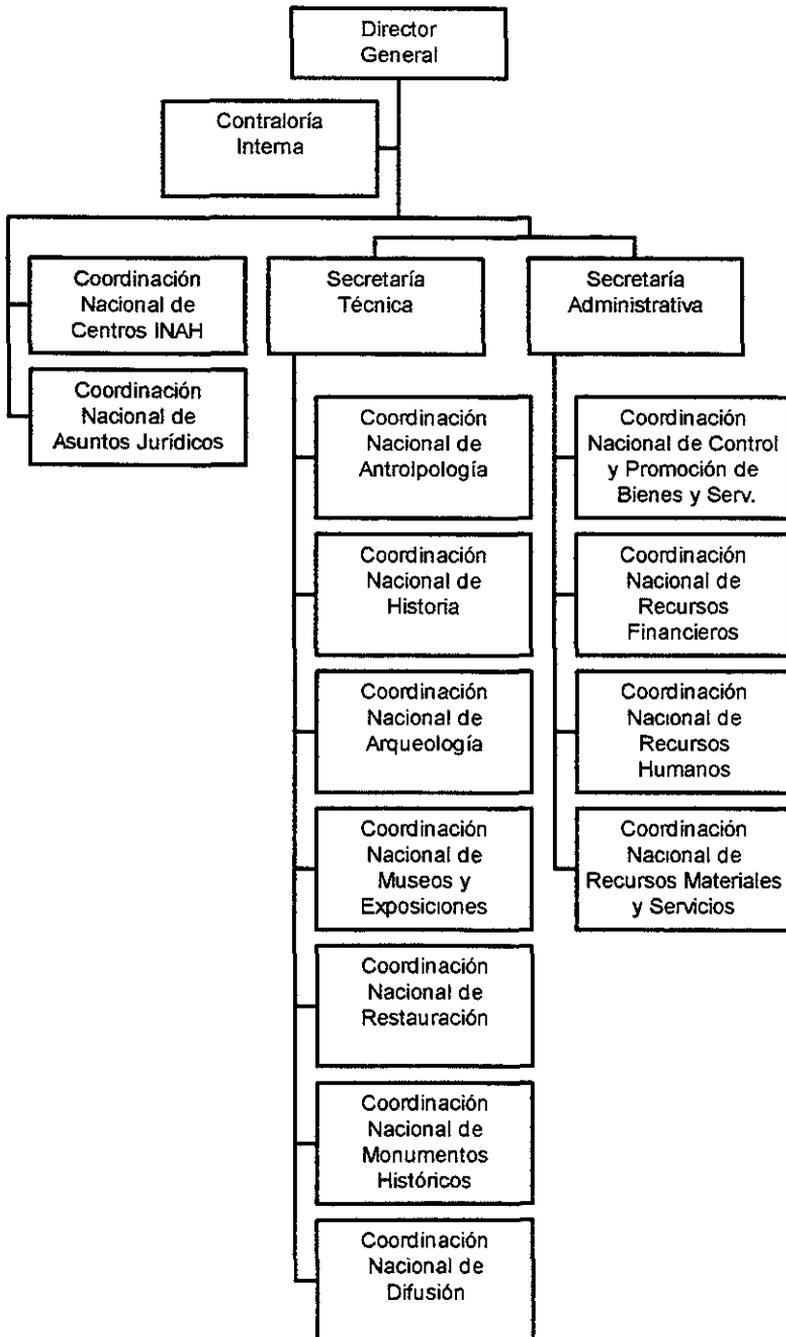
Conforme a los preceptos contenidos en la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, se dispone que existirá un Consejo General Consultivo, que se integra con los representantes de los Consejos de las diferentes áreas

que forman el Instituto, como son Investigación, Conservación y Restauración, Museos y Exposiciones y docencia, que será presidido por el DIRECTOR GENERAL

Dependiendo directamente de la Dirección General del Instituto, existe la Contraloría Interna que es el órgano de vigilancia interno.

De acuerdo al texto de la fracción tercera, se menciona un reglamento que hasta la fecha definitivamente no existe; investigue en el Instituto y la Secretaría de Educación Pública esa omisión y justificando la falta indican que no ha sido necesario porque se aplica el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública y el Manual de Organización Interna de la Secretaría de Educación Pública, y en este último se contiene el organigrama del Instituto Nacional de Antropología e Historia, que a continuación se reproduce

# Instituto Nacional de Antropología e Historia



## **CAPITULO SEGUNDO.-**

### **2.- LA JURISDICCIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA.**

#### **2.1.- JURISDICCIÓN.-**

#### **2.2.- DELEGACIONES O CENTROS INAH.**

#### **2.3.- ZONAS DE MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS Y SU LOCALIZACIÓN GEOGRAFICA.**

#### **2.4.- HALLAZGOS ARQUEOLÓGICOS Y LA INTERVENCIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGÍA E HISTORIA.**

## 2.1.- JURISDICCION.

Para iniciar este apartado, haré referencia al concepto de JURISDICCION dejando anotadas las acepciones mas generales que el maestro Pallares proporciona en su Diccionario de Derecho Procesal Civil <sup>19</sup>.

Establece que jurisdicción etimológicamente significa, decir o declarar el derecho y en su acepción mas general, es el poder del Estado de impartir justicia por medio de los Tribunales; ahí mismo refiere a Escriche que en lo general define la jurisdicción, como el poder o autoridad que tiene alguno para gobernar, para poner en ejecución las leyes, en lo especial; dice : es la potestad de que se hayan investidos los jueces para administrar justicia

La doctrina clásica ha considerado que existen diversas clase de jurisdicción, algunas de ellas son contenciosa, voluntaria, canónica, castrense, territorial, este último sentido es el que vamos a comentar en este apartado.

Referido al ámbito territorial, emana el concepto de competencia, que es la porción de jurisdicción que se atribuye a una autoridad o tribunal; la jurisdicción es el todo, la competencia es una parte de esta

En ese orden de ideas, voy a referir que el Instituto Nacional de Antropología e Historia conforme al decreto que lo crea, utiliza la expresión **NACIONAL** y conforme a las funciones que de acuerdo a sus objetivos debe desarrollar, puedo establecer que el Instituto Nacional de Antropología e Historia tiene **jurisdicción** en toda la extensión del territorio nacional, o sea, lo que se puede llamar la zona geográfica de influencia del Instituto, se extiende a la totalidad de la República Mexicana, por lo tanto su carácter es federal.

Tal asignación, no se encuentra consignada en artículo expreso de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia y tampoco en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas Históricas y Artísticas; sin embargo esa jurisdicción está atribuida y se deduce de su propia Ley

En el caso, la Ley Orgánica del Instituto, no es una ley que se auto defina y tampoco ninguno de sus artículos consigna textualmente la esfera de competencia o jurisdicción, pero de su simple lectura, aparece que sus funciones y atribuciones, las debe desempeñar en todo el País, así, su ámbito de influencia se da en todo el territorio de la república

Existen otros aspectos que igualmente me llevan a deducir que su naturaleza es federal, porque como anoté en el Capítulo Primero, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, aparece subordinado directamente a una dependencia del Ejecutivo Federal que es la Secretaría de Educación Pública, que pertenece a la Administración Pública Federal Centralizada.

También es de considerar que el patrimonio propio del Instituto, se integra en una buena medida con los recursos provenientes del presupuesto de egresos de la Federación.

Su carácter federal además se corrobora, de la organización y estructura territorial del propio Instituto y del establecimiento de delegaciones regionales mejor conocidos como Centros INAH, que aparecen diseminados en cada una de las capitales de los Estados de la República, como lo señala la propia Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia

Por otra parte, debo recordar que la fracción primera del artículo 2 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia dispone que

corresponde al Instituto la aplicación de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en los términos de una ley FEDERAL como es la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Esto es, las atribuciones del Instituto y las funciones que debe desempeñar, provienen de una Ley claramente denominada como de aplicación federal y aparece también que su ámbito de aplicación, jurisdicción y competencia que esa ley le otorga, es naturalmente de carácter federal.

En la fracción II previene que la investigación científica que realiza, es de importancia para la Nación.

En términos de su propia Ley Orgánica y de la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas Artísticas e Históricas,<sup>20</sup> se establece la posibilidad de realizar convenios inherentes a sus funciones, que parten de los objetivos generales y se llevan a cabo con las autoridades cuya naturaleza es Federal, Estatal y Municipal.

En su fracción III del mismo precepto comentado, quedan sometidas a permiso y dirección del Instituto, las labores de restauración y conservación de monumentos que efectúen los gobiernos estatales y municipales.

Estudiando las demás fracciones y las funciones del Instituto, confirmo que la actividad de protección a nuestro patrimonio cultural, la debe desempeñar en todo el País, o bien, su ley establece que esas actividades se refieren a la población en general.

De acuerdo a lo visto hasta ahora, puedo decir que en determinados casos, el Instituto Nacional de Antropología e Historia funciona en circunstancias de igualdad respecto de algunas entidades de la Administración Pública Federal, lo veré con mayor detalle al estudiar en otro capítulo la **coordinación** que existe con algunas

dependencias del Ejecutivo Federal, gobiernos estatales, dando cuenta que en ciertos casos, el Instituto puede hacer prevalecer e imponer su criterio, incluso con cierta supremacía respecto de las materias de su competencia y aplicación de la Ley.

Como ejemplo señalo: cuando los gobiernos de los estados y de los municipios pretenden realizar obras de restauración o reparación de monumentos, para la obtención del previo permiso, estarán supeditados al Instituto y las obras a realizar, estarán necesariamente bajo su supervisión, conforme lo señala la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas Artísticas e Históricas

Para terminar este apartado puedo concluir que por sus atribuciones, por la esfera o por el ámbito de aplicación de las leyes, la jurisdicción del Instituto Nacional de Antropología e Historia es definitivamente de carácter Federal.

---

<sup>20</sup> Ley Citada.

## 2.2.- DELEGACIONES.

Para cumplir con sus objetivos generales el Instituto Nacional de Antropología e Historia de acuerdo a sus propia Ley Orgánica y conforme a las funciones que debe desempeñar, tiene establecidas delegaciones en cada una de las capitales de los estados de la República, que se denominan Centros INAH, destacando por su importancia, los ubicados en donde existen ruinas arqueológicas o vestigios importantes de culturas prehispánicas o monumentos históricos.

El establecimiento de esos CENTROS INAH encuentra fundamento en su propia ley orgánica, porque menciona en su artículo quinto fracción segunda, que de acuerdo a su estructura territorial, el Instituto se organiza en Centros o Delegaciones regionales, por ello a lo largo y ancho de nuestro País el Instituto los tiene diseminados

Conforme a estudios realizados y en un breve repaso por la historia y geografía de nuestro país, en la zona del golfo y sureste de la República Mexicana es en donde existen las delegaciones principales del Instituto o que tiene mayor importancia, sobre todo en Veracruz, Tabasco, Campeche, Oaxaca, Chiapas, Yucatán y Quintana Roo, lugares en donde florecieron y tuvieron su magnificencia, las culturas existentes antes de la llegada de los Españoles.

Desde siempre esas zonas, sobre todo en donde existen ruinas arqueológicas, han sido objeto de un intenso saqueo por aventureros y buscadores de riquezas, así como por exploradores deshonestos, que se han abstenido de dar parte a las Autoridades Mexicanas de los hallazgos realizados por ellos en excavaciones, sobre todo antes de legislar y reglamentar al respecto

Desgraciadamente la irresponsable conducta y corrupción de algunos funcionarios de aduanas, ha permitido la salida del País de verdaderas obras de arte y tesoros que pertenecen a la Nación Mexicana, por esa preocupación, el Legislador ha dotado al Instituto de atribuciones y capacidad para establecer Delegaciones o Centros

INAH, que están encargados de la protección de nuestro patrimonio cultural por medio de la vigilancia estrecha cuando se realizan exploraciones y excavaciones, que necesariamente se deben desarrollar bajo el permiso y la supervisión del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Ante la necesidad de conservar y proteger de mejor manera nuestra riqueza cultural, el Instituto Nacional de Antropología e Historia tiene dispuestos sus Centros INAH, en donde se realizan todas las funciones que corresponden al Instituto y estos Centros dependen directamente del Director del Instituto a través de la oficina conocida como Coordinación Nacional de Centros INAH.

No obstante que la zona del sureste de nuestra República representa la de mayor riqueza arqueológica, puedo afirmar que en todos y cada uno de los Estados que conforman nuestra República, se justifica la existencia de los Centros INAH porque en toda la extensión de nuestro territorio, existen bienes o vestigios cuya protección de acuerdo a la ley, corresponde al Instituto.

Para muestra mencionare algunos de los lugares de cada Estado, que tienen desde pintura rupestre, fósiles de animales prehistóricos, ruinas arqueológicas o monumentos históricos.

- Tepozan Aguascalientes.- Pinturas rupestres en cavernas de la sierra del Laurel y
- Baja California.- Pinturas rupestres en la Barranca el Pudridero y el Vallecito
- Mulege. Baja California Sur.- Restos fósiles en San Ignacio Kadakaaman, El Rosario,
- Campeche.- Ruinas en Edzna, Sayil, Becan, Balamku, Canki.
- Coahuila.- Restos fósiles cuevas de Chuparrota
- Colima - Ceramica en Capacha, Armeria, Cihuatlan el Chanal

Chiapas.- Ruinas en Yaxchilan, Bonampak, Palenque

Chihuahua.- Fósiles riberas Río Bravo

Distrito Federal.- Ruinas en Cuicuilco, Chapultepec, Tlatelolco, Templo Mayor, Sta Cruz Acalpizca.

Durango.- Fósiles en Navacoyan, Schroeder, Zape, los Caracoles.

Guanajuato - Ruinas y fósiles en Chupicuaro, Coporo, Los Morales.

Guerrero.- Ruinas en Tixtla, Ixcateopan, Cuertlajuchitlan.

Hidalgo.- Ruinas y fósiles en Tula, Huichapan, Huejutla, Zacuala, Tepeapulco.

Jalisco.- Iztepete, Oconahua, Amatitlan, Etzatlan.

México.- Fósiles y ruinas en Tepexpan, Chalco, Tlatilco, Malinalco, Tenayuca, Chimalhuacan.

Michoacán.- El Openo, Zacapu, TzinTzunTzan, Tingambato

Morelos.- Xochicalco, Tepozteco, Coatetelco, Yautepec

Nayarit.- Ixtlan del rio, Acaponeta, Amapa.

Nuevo León - Pinturas y fósiles en La Ceja en China, Cueva Ahumada

Oaxaca.- Ruinas en MonteAlban, Mitla, Zaachila, Tlaxiaco, Yagul, Daizu.

Puebla.- Ruinas en Cholula, Tepetlaxco, Amalucan.

Querétaro.- El Cerrito, Toluquilla.

Quintana Roo.- Coba, Tulum, Xcaret, Dzibanche

San Luis Potosí.- Tamuin, Huaxcama, Tantoc.

Sinaloa.- Fósiles Tecomate, Valle Culiacán

Sonora.- Fósiles Cueva Golondrina, Bacadehuachi, Nacori chico

Tabasco - La Venta, Comalcalco, Nacajuca, Tonalá.

Tamaulipas.- Tula, Tanxilab en el Mante.  
Tlaxcala.- Cacaxtla, Tlaxco, Tlaxcallan, Xochitecatl.

Veracruz.- Tajin, Tres Zapotes, Zempoala.

Yucatan.- Chichen Itza, Uxmal. Mayapan, Balamcanche, Kabah, Sayil,  
Izamal, Dzibil.

Zacatecas - Fósiles en Chalchihuites y Teul.

Los descubrimientos y existencia de todos estos vestigios de las culturas pasadas, son motivo suficiente para justificar el establecimiento de los Centros INAH en todo el país, así sus Directores aparecen como responsables de la aplicación de la ley de la materia y la vigilancia extrema en las exploraciones que se hacen en cada territorio, que resulta de la competencia de estas delegaciones denominadas Centros INAH.

Por lo tanto, el establecimiento de los Centros INAH es una elemental medida de protección a nuestro patrimonio cultural.

### 2.3.- ZONAS DE MONUMENTOS ARQUEOLOGICOS Y SU LOCALIZACION GEOGRAFICA.

Cuando los conquistadores españoles llegaron al territorio de nuestra República, algunas culturas que habitaron en mesoamérica ya se habían extinguido, o bien, dejaron los territorios que ocupaban originalmente por causas que todavía en la actualidad se desconocen, así encontramos el caso de la cultura Maya, que con anterioridad a la llegada de Cortes a las costas del Golfo de México, ya habían abandonado algunas de sus ciudades, que con el paso del tiempo, la naturaleza prodiga en vegetación, se encargó de poner a cubierto, así grandes construcciones de esas culturas, quedaron a salvo de los afanes de devastación de los conquistadores.

Mas adelante cuando ya había cesado ese ánimo de destrucción y exterminio que se ejerció bajo el pretexto de terminar con las practicas paganas de los pobladores del nuevo mundo, se fueron poniendo al descubierto el asiento de las civilizaciones existentes en todo lo que ahora es nuestro territorio, encontrando vastas regiones en las que existe un conglomerado de ruinas y vestigios de esas culturas, que vienen a constituir las zonas que la ley declara de monumentos arqueológicos y por consecuencia susceptibles de protección por ser un acervo cultural.

Iniciare por mencionar el significado que la ley de la materia atribuye a los conceptos de **monumentos arqueológicos y zonas de monumentos arqueológicos**.

El artículo 28 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas Artísticas e Históricas define a los **monumentos arqueológicos**, como bienes muebles e inmuebles producto de las culturas anteriores al establecimiento en nuestro territorio de la cultura hispánica.

El artículo 35 dispone que son **monumentos históricos** los bienes vinculados con la historia de la Nación, a partir del establecimiento de la cultura hispánica en nuestro País.

La definición de **zonas de monumentos arqueológicos**, aparece contenida en los artículos 38 y 39 de la misma Ley en comento, que disponen:

Artículo 38.- Las zonas de monumentos estarán sujetas a la jurisdicción de los poderes federales en los términos prescritos por esta ley y su reglamento.

Artículo 39.- Zona de monumentos arqueológicos es el área que comprende varios monumentos arqueológicos inmuebles o en que se presuma su existencia.

Las zonas de monumentos arqueológicos, se constituyen por declaratoria del Ejecutivo Federal de conformidad con el artículo 9 del Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas Artísticas e Históricas y debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación e inscribirse en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas dependiente del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

El artículo 14 del Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas menciona que la competencia de los Poderes Federales dentro de las zonas de monumentos, se limitara a la protección, conservación, restauración y recuperación de estas.

Como se puede ver, ahora es tal la preocupación por proteger nuestro patrimonio cultural, que la Ley en su artículo 39 menciona que basta presumir la existencia de monumentos en determinada área, para considerarla como zona de monumentos y proceder a la declaratoria que establece la ley.

vinculados a hechos de relevancia sucedidos en el pasado

Para la protección y vigilancia de las zonas de monumentos arqueológicos e históricos, existen diseminados en toda la república los Centros INAH, que se encargan de salvaguardar el patrimonio cultural de la nación mediante la aplicación de las leyes relativas.

A continuación se presenta una carta arqueológica, en donde se puede localizar geográficamente las principales zonas de monumentos que existen declaradas en todo el espacio que comprende el territorio nacional.



## 2.4.- HALLAZGOS ARQUEOLOGICOS E INTERVENCION DEL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA.

Desde el momento mismo en que Hernán Cortes y sus hombres tienen los primeros contactos con los pobladores de este nuevo mundo, confirman que han arribado a una tierra de riquezas y por lo tanto, de oportunidad para ellos, su codicia por el oro se despierta en el acto en que los indígenas los colman con presentes trabajados en piedras y metales preciosos, ahí inicia lo que será un escandaloso saqueo y la destrucción de objetos de arte prehispánico, ya que los conquistadores funden el oro para enviarlo a la Corona Española

En lo que refiere a los bienes inmuebles, sabemos que las obras monumentales erigidas por las culturas indígenas, obedecían a motivos religiosos y para destruir ese paganismo, el conquistador realizó una destrucción de aquellos vestigios que estaban a su alcance, utilizando los cañones con que había reducido a los aztecas y en donde era imposible la destrucción por la magnificencia de las obras, se construyó sobre esas edificaciones *de manera superpuesta*.

En los tiempos de la Colonia en el año 1780 aproximadamente, se da a conocer la localización y emplazamiento de la ciudad maya de Palenque; ahí reinicia el saqueo que habían comenzado Cortes y sus seguidores, esto a pesar de las ordenanzas y prohibiciones dictadas por el monarca español Carlos III

En nuestra historia como país independiente, la necesidad de proteger nuestro patrimonio cultural, aparece relegada ante el apremio de construir nuestra nación y cualquier hallazgo de objetos preciosos, provenientes de culturas que estuvieron asentadas en nuestro territorio antes de la llegada de los españoles, sistemáticamente fueron

saqueados y sacados de nuestro país, sirviendo para enriquecer colecciones particulares en el mayor de los casos, bajo pretexto de que no existía la posibilidad de vigilar estrechamente esos bienes que desde luego pertenecen a nuestra nación.

La ley General de Bienes Nacionales<sup>23</sup> reconoce y enumera como bienes del dominio público de la federación, a los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles y a los monumentos históricos muebles o inmuebles de propiedad federal.

La Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas en su artículo 27, dispone que los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles son *propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles*.

Para los hallazgos, el artículo 29 del último ordenamiento en cita previene que quien encuentre bienes arqueológicos, deberá dar aviso a la autoridad civil mas cercana, esa autoridad debe expedir una constancia del aviso o entrega que se le haya hecho y en forma inmediata informar y poner el objeto o monumento a disposición del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Realicé una búsqueda en el Reglamento de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y en diferentes ordenamientos sin encontrar una apropiada regulación para los hallazgos.

Considero que la regulación o reglamentación al respecto, es muy escasa y aunado a otros aspectos será motivo de recomendación o propuestas en las conclusiones, sin perder de vista que toda persona u organización que desea practicar exploración en la que puede haber descubrimiento o hallazgos, esta sujeta al previo permiso y a la supervisión del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

En el Código Civil<sup>22</sup> los hallazgos y descubrimientos que únicamente se regulan, son los que aparecen conceptuados en una forma genérica bajo el capítulo de tesoros, que la propia ley define como depósito oculto de dinero, alhajas u **objetos preciosos** y en alguna pretendida interpretación *sui generis*, los vestigios u objetos de antiguas civilizaciones pueden encuadrarse en el último concepto, tan es así que el artículo 878 dispone que, cuando los objetos descubiertos fueren interesantes para las ciencias se aplicarán a la nación. Esta mención la hago con la salvedad del conocimiento que existe, que todos los bienes muebles o inmuebles provenientes de culturas anteriores al establecimiento de la hispana, son considerados monumentos arqueológicos y por lo tanto son propiedad de la nación.

El artículo 30 de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, establece una negativa categórica a cualquier supuesto de apropiación de los monumentos arqueológicos, al establecer en este precepto que toda clase de trabajos para **DESCUBRIR** o **EXPLORAR** estos monumentos, serán realizados únicamente por el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

La misma ley faculta al Instituto, para suspender cualquier trabajo que sin su autorización se ejecute en monumentos arqueológicos o donde haya sustracción de materiales de esa naturaleza, procediendo a la ocupación inmediata del lugar y a la aplicación de las sanciones correspondientes.

En resumen, debo expresar que para el hallazgo o descubrimiento de objetos o bienes inmuebles considerados monumentos arqueológicos, se necesita realizar trabajo de exploración y excavación, para efectuar esos trabajos es requisito ineludible el permiso previo del Instituto Nacional de Antropología e Historia y si específicamente se solicita el permiso para descubrir y explorar monumentos arqueológicos, el Instituto será directamente quien intervenga en los trabajos y los hallazgos estarán bajo su custodia.

---

<sup>21</sup> Ley General de Bienes Nacionales - Editorial Porrúa. 1998.

<sup>22</sup> Código Civil - Editorial Porrúa - 1999. 56

Por lo anterior, al conceder la ley esa facultad al Instituto, se corrobora la clara intención del legislador de proteger y preservar los tesoros de nuestros antepasados, como un acervo de nuestra cultura, por medio del órgano creado específicamente para ese fin, que es el Instituto Nacional de Antropología e Historia, provocando su intervención en todo lo relacionado a los hallazgos de monumentos arqueológicos

**CAPITULO TERCERO.**

**3.- LEGISLACION MEXICANA PROTECTORA DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION.**

**3.1.- ANTECEDENTES.**

**3.2.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**3.3.- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.**

**3.4.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL.**

**3.5.-LEY ORGANICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA.**

**3.6.-LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLOGICOS, ARTISTICOS E HISTORICOS Y SU REGLAMENTO.**

**3.7.- CODIGO PENAL FEDERAL.**

**3.8.- LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.-**

### **3.1.- ANTECEDENTES.**

Consumada la independencia de nuestro País, aparece el esfuerzo de quienes anhelan una Nación soberana, independiente, ahora será la voluntad de su pueblo la que decidirá su destino, es una cuestión verdaderamente trascendente, por las consecuencias y facetas que de ello se desprende, será algo diferente a la anterior forma de gobierno estructurado bajo el colonialismo Español, asentado e impuesto desde la llegada del Conquistador, que durante tres siglos hizo que nuestra nación rindiera vasallaje a la Corona Española.

La preocupación para dar cabida a las aspiraciones legítimas de una nueva Nación que quiere alcanzar su propio destino, resultan evidentes, pero también existe un reconocimiento formal de nuestro pasado, aparece el pronunciamiento de disposiciones legales con las que se asume la defensa y acrecentamiento del Patrimonio Cultural existente, sin perder de vista que en cuanto a monumentos y piezas arqueológicas, solo contaban las que de alguna manera habían escapado a la furia devastadora de los conquistadores y respecto a los monumentos arqueológicos, la gran mayoría de ellos fueron puestos al descubierto en el transcurso de este siglo

Al incursionar en la investigación del tema que es motivo de estudio, en la obra de Alejandro Gertz<sup>23</sup> encontré lo que considero es el antecedente mas remoto de protección a nuestro acervo cultural y aún que parezca increíble, se da durante el tiempo de la colonia, con una disposición dictada por el Rey Carlos III de España, quién luego que en 1773 se reveló el emplazamiento de las ruinas de Palenque, que fue la primera ciudad maya descubierta, ordenó que todos los hallazgos de Palenque debían ser salvaguardados para ilustrar la historia antigua de América.

Posteriormente en el inició a la vida como País independiente, existe referencia que el 16 de noviembre de 1827, se promulgó una Ley contenida en el Arancel de Aduanas, que en su artículo 41 prohibía en forma terminante la extracción de bienes arqueológicos y antigüedades mexicanas.

Con referencia directa a la ley señalada, se menciona una circular del 28 de octubre de 1835 emitida por La Secretaria de Relaciones Exteriores, llamando a la plena observancia de la prohibición mencionada, porque un reporte enviado por nuestro Cónsul en Burdeos, consignó que a la llegada del buque Francés *Joven Emilia* procedente del Puerto de Veracruz, en la declaración de objetos del cargamento, se detectaron dos cajas conteniendo antigüedades arqueológicas mexicanas.

Además de la promulgación de leyes y decretos, para el rescate y protección de vestigios de nuestros antepasados, se da la creación de centros educativos y desde luego el establecimiento del **Museo Nacional**, cuyo primer Reglamento se dictó y entró en vigor en 1826.

---

<sup>23</sup> Gertz Manero Alejandro - La Defensa Jurídica y Social del Patrimonio Cultural. - Fondo de Cultura. 1976

Cuando es promulgada la Constitución de 1857, la preocupación que aparece claramente marcada en el legislador, es encontrar el sistema que permitiera verdaderamente la formación del estado, algo que resulte acorde con la aspiración e ideal de los pensamientos políticos que intervienen y trascienden en la conformación de las dos corrientes del momento histórico político que se vive, así, la precaria estabilidad y escasa definición de la entonces incipiente Nación Mexicana, ahora se ve sacudida por las convulsiones que provocan las intenciones y ambiciones de quienes para hacer prevalecer su liderazgo personal sobresalen y aparecen aglutinados bajo las corrientes de conservadores y liberales, que representan a los principales protagonistas de la clase aspirante para asumir el poder

Para entonces, ya nuestra Nación fue atacada por potencia extranjera y como consecuencia de la invasión, cercenado nuestro territorio, tal vez por esas causas y graves problemas que afectaban directamente a la soberanía y estabilidad interna de la Nación, podamos comprender que en la Constitución de 1857, no existe alusión o facultad específica del Congreso y tampoco del Ejecutivo, en ninguna materia conectada con la protección de nuestro pasado cultural.

Es importante resaltar que durante la época del Imperio de Maximiliano, concretamente el 24 de noviembre de 1864, se impartieron Ordenanzas a efecto de prohibir las excavaciones de monumentos en la Península de Yucatán.

Para finales del siglo pasado durante el régimen de Porfirio Díaz, fueron promulgados varios e importantes decretos, dentro de los que creemos conveniente destacar los dictados el 3 de junio de 1896 y el 11 de mayo de 1897

En el primero de ellos en 1896, faculta al Ejecutivo Federal para conceder permiso a los particulares para realizar exploraciones, pero bajo la vigilancia e inspección del Gobierno, permisos con limite de diez años y a condición de que los objetos encontrados permanezcan de propiedad del Gobierno Federal, a cambio el explorador puede hacer copias o moldes de las piezas encontradas cuando su estado de conservación lo permita.

El segundo decreto citado de 1897, afirma la propiedad de la Nación sobre los Monumentos Arqueológicos y decreta como **delito** su destrucción o deterioro, impone como necesaria la autorización del Ejecutivo para exportar antigüedades. También quedan definidos como Monumentos, las ruinas de ciudades y las casas grandes prehispánicas

En el primer capítulo, anoté que durante la etapa revolucionaria, Victoriano Huerta promulgó un Reglamento del Museo Nacional, pero también el 6 de abril de 1914 expidió el decreto que contiene la LEY SOBRE CONSERVACION DE MONUMENTOS HISTORICOS Y ARTISTICOS Y BELLEZAS NATURALES.

En su exposición de motivos, señala: “Los monumentos constituyen un patrimonio de la cultura universal que los pueblos deben conservar y cuidar empeñosamente” dice que debe impedirse no solo la destrucción, sino aún la restauración desautorizada que haga perder a la obra su carácter original y que todos los objetos y monumentos históricos deben conservarse en el territorio nacional

Ya en su articulado, declara de utilidad pública la conservación de monumentos y objetos que ya existan o estén por descubrirse en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos.

Asigna competencia a la Secretaria de Instrucción Pública y Bellas Artes, para la conservación de los monumentos y objetos históricos, impidiendo su destrucción, alteración y exportación, ordena también un inventario de esos bienes y su clasificación

Con la promulgación de dicha ley se crea la INSPECCION NACIONAL DE MONUMENTOS ARTISTICOS E HISTORICOS, dependiente de la Secretaria de Instrucción Pública y Bellas Artes, que considero viene a ser el verdadero antecedente del actual Instituto

Desde la exposición de motivos, la ley comentada es de un contenido verdaderamente valioso y que se deja olvidada en los archivos, por el estigma histórico del personaje que la promulgó, quién mediante una asonada y victimando al principal expositor de la democracia en México, se alzó con el poder

### 3.2.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.-

La revolución iniciada por Francisco I. Madero el 20 de Noviembre de 1910, comenzó originalmente como un movimiento de tipo político, con la proclama y llamado a exigir una verdadera democracia, pugnando por el respeto al sufragio y combatiendo la eterna reelección del General Porfirio Díaz.

Las precarias y lamentables condiciones de vida de las clases más bajas del estrato social y principalmente el llamado de otros líderes revolucionarios a la gente del campo, con la promesa para reivindicarlos en la posesión de tierras, de las que habían sido despojados en sus congregaciones, originó que un movimiento que inició con tintes políticos sufriera una transformación, convirtiéndose en un verdadero movimiento social, aglutinando a los sectores más desprotegidos y vulnerables de la población, llamando a la reivindicación de sus más elementales derechos, movimiento que culmina triunfante acaudillado por Venustiano Carranza, quién marca la pauta para reunir al Congreso Constituyente en Querétaro y así el día 5 de febrero de 1917 se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Nuestra Carta Magna en su actual artículo 73 fracción XXV otorga al Congreso de la Unión, importantes facultades para legislar en el campo de la cultura, facultades que fueron adicionadas por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de enero de 1966.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Ed Porrúa.- 1998.

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 leyes.

En otro de los apartados de este capítulo, estudiaré las leyes reglamentarias de la Constitución, que establecen las bases de operación y funcionamiento de la dependencia de la administración pública federal, a quien se va a encomendar la custodia de nuestro patrimonio cultural.

Para finalizar este apartado debo señalar que la única mención referente al tema motivo de este estudio, es la que se hace al establecer las facultades para legislar al Congreso de la Unión en la frac. XXV del artículo 73 de nuestra Ley Fundamental; en efecto, de nuestra Constitución Política, no se deriva algún precepto en específico que refiera directamente a cuales son los bienes que conforman el Patrimonio Cultural, tampoco su forma de protección y por medio de que Institución el Estado Mexicano va a salvaguardar esos bienes, sin embargo debemos recordar que en

forma genérica si existen la normatividad al establecer nuestra Constitución que la propiedad de todo aquello ubicado en el espacio que ocupa nuestro territorio pertenece originariamente a la Nación Mexicana, lo cual es suficiente para que después en leyes reglamentarias aparezcan las definiciones y las normas protectoras que adelante estudiaremos

### 3.3.- LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

Ordenamiento expedido por decreto del Ejecutivo Federal de fecha 23 de diciembre de 1981 y publicada en el mes de enero de 1982, con reformas realizadas la última ocasión mediante el decreto publicado en 3 enero de 1992.<sup>25</sup>

Antes de comenzar el estudio de los artículos de esta Ley que tienen relación con el tema que desarrollo, quiero advertir que las referencias que la ley hace a la Secretaría de Desarrollo Social, por las reformas de 1996 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal pasaron a ser facultad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, razón por la que en este trabajo se hizo la mención que corresponde, sin que exista ningún animo de cambio en el texto original de la ley.

La Ley General de Bienes Nacionales, en su inicio concretamente en su artículo Primero nos da la conformación del **PATRIMONIO NACIONAL**, que se compone de los bienes de Dominio Público de la Federación y los bienes de Dominio Privado de la Federación

En su artículo Segundo establece la clasificación de los bienes que se consideran del Dominio Público y de acuerdo a la temática que aquí nos ocupa, encontramos tres fracciones de este precepto que bien vale la pena destacar:

---

<sup>25</sup> Ley Citada -

**“Artículo 2o. - Son bienes de Dominio Público :**

Fracción VI.- Los Monumentos Históricos o Artísticos, muebles o inmuebles de propiedad federal.

Fracción VII.- Los Monumentos Arqueológicos muebles o inmuebles.

Fracción XI.- ...las piezas etnológicas y paleontológicas ...piezas históricas de museos. ”

Para que los bienes pertenezcan al dominio público debe existir declaratoria y se deben destinar al uso común, a un servicio público o actividades que se equiparan a los servicios públicos y conforme a la propia ley son inalienables e imprescriptibles, en el artículo 5 segundo párrafo, se menciona que el decreto o acuerdo mediante el cual el Gobierno Federal adquiera, afecte o destine un bien para un servicio público o para uso común, deberá notificarlo a la Legislatura local

El artículo 14 dispone que cuando las adquisiciones por vía de derecho público requieran la declaratoria de utilidad pública, corresponderá a la Autoridad del ramo determinar dicha utilidad, a la Secretaria de Contraloría y Desarrollo Administrativo determinar el procedimiento de ocupación administrativa de la cosa, a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales fijar el monto de la indemnización y a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público determinar el régimen de pago

Este medio de adquisición de un bien, para su incorporación al patrimonio del estado, no requiere una escritura pública, basta la publicación del decreto con los refrendos del secretario del ramo, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Hago un retroceso al artículo 8, para dejar anotado un medio de protección que este precepto indica, al corresponder a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo solicitar a la Procuraduría General de la República, el ejercicio de la acción reivindicatoria de los bienes de la Nación.

Ahora transcribo el artículo 17.- corresponde al Ejecutivo Federal:

Fracción I - Declarar que un bien forma parte del dominio público por estar comprendido en alguna disposición de esta ley.; ponemos por ejemplo los bienes mencionados en las fracciones VI y VII del artículo 2 y en las fracciones XIII y XIV del artículo 29, o porque esos bienes están bajo control y administración del Gobierno Federal.

Continuo con :

Fracción IV.- Dictar las reglas y tomar las medidas, para recuperar la posesión de los bienes de dominio público, prestando su auxilio la Procuraduría General de la República, La Secretaría de Gobernación, La Secretaría de la Defensa Nacional y La Secretaría de Marina.

Al final de este artículo 17, encontramos que estas facultades del ejecutivo se ejercerán por conducto de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

**Artículo 29.- Son bienes de uso común.**

Frac. XIII.- Los Monumentos artísticos e históricos y las construcciones levantadas por el Gobierno Federal en lugares públicos para ornato o comodidad de quienes los visiten.

Frac. XVI.- Los Monumentos arqueológicos inmuebles.

El artículo 37 establece que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para formular el acuerdo de destino cuando se trate de inmuebles con valor arqueológico o histórico, atenderá el dictamen que emita la Secretaría de Educación Pública por conducto del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

El artículo 43 establece también la coordinación que mas adelante trataré entre las varias dependencias del ejecutivo federal, al ordenar la intervención de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, La Secretaria de Educación Publica y el Instituto Nacional de Antropología e Historia, cuando se requiere ejecutar trabajos de construcción, modificación, adaptación, conservación y mantenimiento de inmuebles que tienen carácter arqueológico.

**Artículo 46.- Segundo Párrafo**

Cuando los templos y sus anexidades hayan sido declarados monumentos, quedarán también sujetos a la vigilancia e intervención de la Secretaria de Educación Pública y de los Institutos competentes, en los términos de la ley respectiva

Artículo 83 - La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo llevará un Registro de la Propiedad Inmueble Federal.

En dicho Registro que tiene carácter público, se lleva el inventario general de los bienes de la nación y la designación con la que se conoce en la ley es

**REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD FEDERAL**

La ley de Bienes Nacionales dispone de un capítulo de sanciones que ahora nada mas enunciare, por ser motivo de estudio en el apartado correspondiente.

El artículo 97 prevé sanción para quien, a sabiendas de que un bien pertenece a la nación, lo explote, use, aproveche sin obtener previamente la concesión, permiso o autorización.

El artículo 98 faculta a la autoridad administrativa para que con independencia de la autoridad encargada de perseguir y sancionar los delitos, recupere directamente la tenencia material de los bienes

### 3.4.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA FEDERAL.-

En el marco jurídico de protección al Patrimonio Cultural, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>26</sup> que reglamenta el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos marca las atribuciones que tiene cada una de las dependencias del Ejecutivo Federal

El motivo de estudio en este apartado, es la legislación existente para proteger el patrimonio cultural y al respecto, encuentro que dentro de los asuntos cuyo despacho corresponde a la Secretaría de Educación Pública en el artículo 38 de esta ley, aparecen los siguientes:

Promover la creación de institutos de investigación científica.-

Considero que es la primera medida de protección a los bienes que conforman nuestro patrimonio cultural, la creación de esos institutos de investigación, como es el protagonista central de este trabajo, el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Que tienen que ver la creación de un centro de investigación con la protección? Bueno estimo que es vital que las personas encargadas de salvaguardar los bienes del patrimonio cultural, reciban la preparación, conocimientos y experiencia en

---

<sup>26</sup> Ley Citada.-

esos centros de investigación mediante la capacitación profesional y técnica adecuada para desempeñar su trabajo y esto debe ser una constante en todas las actividades

En el caso concreto, un personal profesional y técnicamente capacitado para proteger y restaurar los monumentos arqueológicos por ejemplo, es preferible a una persona que puede tener muy buena intención de proteger o restaurar un bien de esa naturaleza, pero sin los conocimientos técnico-científicos necesarios, seguramente arruinará el objeto que tuvo intención de proteger.

Otra actividad protectora que encuentro dentro del despacho de los asuntos que corresponden a la Secretaria de Educación Pública, es la formulación del Catalogo del Patrimonio Histórico y el de Monumentos Nacionales

Mediante el adecuado control de todos los bienes que conforman ese patrimonio histórico y cultural, la protección y resguardo a los mismos, será prestada en forma mas efectiva que si no existiera un inventario de esos bienes, que están considerados como monumentos arqueológicos o monumentos históricos.

A la Secretaria de Educación Pública también corresponde organizar y administrar museos y obviamente es en esas instituciones en donde se depositan los bienes muebles que conforman el patrimonio cultural, constituyendo ese resguardo el mejor lugar para lograr una conservación y protección de esos preciados bienes.

Finalmente el precepto en cita dispone que corresponde a la Secretaria de Educación Pública, proteger los monumentos arqueológicos e históricos, así como las ruinas prehispánicas y coloniales.

Ahora bien, ya deje establecido en otro capítulo que para una eficaz atención y eficiente despacho de estos asuntos que competen a la Secretaria de Educación Pública, se le creó un órgano desconcentrado que es el Instituto Nacional de Antropología e Historia, a quien se delegaron esas funciones para que dentro del marco y en el área de su competencia, lleve a cabo la protección de los bienes que conforman el Patrimonio Cultural de la Nación.

### **3.5.- LEY ORGANICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA.**

En anteriores capítulos y apartados, he tratado la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia<sup>27</sup> desde diversos enfoques, que iniciaron con referencias generales del Instituto, su estructura, organización y funcionamiento.

En esta parte voy a estudiar los preceptos de su Ley Orgánica, desde el punto de vista de las facultades que el legislador dispuso para cumplir con uno de sus cometidos primordiales como es, la efectiva protección del patrimonio cultural, mediante la aplicación de la ley del principal protagonista en lo que a protección del patrimonio cultural antropológico e histórico se refiere.

De acuerdo a la explicación anterior, en este apartado será tema de análisis únicamente, los conceptos que existen en su ley orgánica que atienden a las medidas dispuestas con que cuenta el Instituto para proteger el patrimonio cultural y en ese sentido solo abordaré artículos y fracciones concretas de su ley orgánica.

En el inicio mismo de su Ley Orgánica, se impone al Instituto como principal objetivo, la investigación científica sobre antropología e historia relacionada con la conservación y restauración del patrimonio cultural, estableciendo la investigación como un medio o elemento para desarrollar mejores técnicas de protección, luego pasa propiamente al aspecto material de protección, conservación, restauración y recuperación

---

<sup>27</sup> Ley Citada.-

de ese patrimonio; esto que quiere decir, bueno puedo entender que atendiendo a la finalidad que surge en su denominación como instituto, el legislador primeramente destacó el campo de la investigación científica en las materias de su competencia que son la arqueología e historia, referidas a la conservación y restauración de los bienes que conforman el patrimonio cultural.

Así uno de los objetivos primordiales del Instituto será, procurar el desarrollo de estudios que tiendan a mejor conocimiento y aplicación de técnicas de conservación y restauración de monumentos arqueológicos e históricos.

Puedo asumir que cuando se descubre un monumento arqueológico, el objeto entra en contacto con el medio ambiente y comienza un proceso de deterioro, al estar expuesto de manera directa a los elementos de la naturaleza, de los que estaba protegido al permanecer enterrado o de alguna manera cubierto, es ahí en donde el Instituto tiene que aplicar el desarrollo de su investigación, para conservar y restaurar con procedimientos científicos y técnicas adecuadas, a efecto que lo descubierto se conserve y adquiera valor de patrimonio cultural, de otra manera seguramente que al cabo de un breve tiempo, el objeto no podría ser apreciado como una prueba de las culturas que habitaron en nuestro territorio antes de la llegada de la cultura hispánica.

Por lo anterior deduzco que utilizando la investigación científica, se ha creado una medida de protección a nuestro patrimonio cultural.

Posteriormente la Ley Orgánica ya se adentra en forma directa en el señalamiento de los siguientes medios, como son la protección, conservación, restauración y recuperación del patrimonio cultural como un medio en si mismo de proteger el patrimonio cultural cuya custodia se le ha encomendado.

El artículo 2 de la ley orgánica nos dice, que para cumplir sus objetivos, el instituto debe desarrollar las siguientes funciones:

Fuera de las implicaciones científicas que lleva su denominación como instituto, por virtud de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, el Instituto Nacional de Antropología e Historia se convierte en una entidad de la administración pública federal con facultades para aplicar la ley, los Reglamentos, decretos y acuerdos dentro de la esfera de competencia que es la Antropología y la Historia.

En la fracción IX del artículo 2 encontramos una suma de las facultades con que está dotado el Instituto, para llevar a cabo la protección de nuestro patrimonio cultural detallando los aspectos de identificación, investigación, recuperación, rescate, restauración, rehabilitación, vigilancia y custodia de los monumentos y zonas, así como los bienes asociados a ellos.

Destaca por su importancia la fracción XI del precepto que estamos comentando, ahí se dispone que por razón de la declaratoria que deba hacer el ejecutivo

respecto de los monumentos y zonas, esos bienes entrarán al régimen de protección legal bajo custodia del Instituto, que es un medio muy directo de llevar a cabo esa función que tiene.

La fracción XIX también es necesaria su inclusión, porque como titular de la custodia de los bienes que conforman nuestro patrimonio cultural, el Instituto es el único facultado para autorizar, controlar y vigilar las misiones de exploración y estudio de científicos extranjeros.

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

### **3.6.- LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLOGICAS, ARTISTICOS E HISTORICOS Y SU REGLAMENTO.**

Antes de entrar al estudio de esta ley, considero pertinente mencionar cuales son los antecedentes de la misma y señalaré que en 1930 el entonces Presidente de la República Emilio Portes Gil decreta la promulgación de Ley Sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales

Es característica de esta Ley, detallar por rubros las materias de que se ocupa y también establece un capítulo de sanciones y penas, tipificando la destrucción o deterioro de los monumentos o joyas nacionales y prohíbe su ilegal exportación sancionando el mismo como delito de contrabando

En 1934, durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez se promulga una nueva Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural, que trata de adicionar nuevos conceptos a la anterior, estableciendo como verdadera novedad el sistema obligatorio de Registro de la Propiedad Arqueológica Particular

Tres meses después, es promulgado el Reglamento de la ley anterior, que establece la competencia de la Secretaria de Educación Pública, para otorgar los permisos o concesiones para trabajos que tiendan a descubrir monumentos o explorar los ya descubiertos y para reproducir en copia los objetos descubiertos

El 6 de mayo de 1972, se publica en el Diario Oficial la **Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.**<sup>28</sup>

Esta es una ley sumamente importante para nuestro estudio por las definiciones que contiene, destacando primordialmente lo siguiente :

Declara de interés social y nacional su objeto, de orden público sus disposiciones.

En su artículo segundo asigna el carácter de utilidad pública a la investigación, protección, conservación, restauración, recuperación de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos ; en suma podemos apreciar la importancia que se pone de manifiesto en aspectos fundamentales que ahora sabemos, forman parte de la declaración de los objetivos generales que tiene el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

De la lectura anterior deduzco la protección que el legislador dispone para los monumentos arqueológicos, históricos y las zonas de monumentos

El artículo 3 dispone a quien compete la aplicación de la presente ley, precepto que por su importancia a continuación transcribo:

---

<sup>28</sup> Ley Citada -

## Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e

Históricos.

### Capítulo I.-

#### Disposiciones Generales.-

Artículo 3 - La aplicación de esta ley corresponde a:

I.- Al Presidente de la República;

Entendible por ser la máxima autoridad del Poder Ejecutivo.

II.- Al Secretario de Educación Pública;

El segundo término en la escala, corresponde a la Dependencia del Ejecutivo que de acuerdo al artículo 38 Frac. XXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compete conocer de la protección de monumentos arqueológicos y objetos históricos, que es el objetivo de esta ley.

III - Al Secretario del Patrimonio Nacional;

En la actualidad, estas facultades se encuentran ubicadas a favor de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

IV.- Al Instituto Nacional de Antropología e Historia;

Este último es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, al que específicamente se le delegan entre otras, las facultades de protección a nuestro patrimonio cultural en materia de monumentos arqueológicos y objetos históricos.

Aparece especificado en la ley, que los Monumentos o Zonas, tienen esa determinación, porque así los clasifica la propia ley o por declaratoria dictada por el Presidente o en su caso por el Secretario de Educación Pública.

El artículo 5 de esta Ley dispone que la declaratoria se podrá hacer de oficio o a petición del parte.

En el artículo 10 las autoridades encargadas de aplicar la presente ley, disponen de un medio de protección a los monumentos históricos, ya que en este precepto, aparece previsto que el Instituto procederá a realizar las obras de restauración en un inmueble con esa característica, cuando su propietario ha sido requerido para hacer esos trabajos y no los efectúa, ordenando la intervención de la Tesorería de la Federación para hacer efectivo el cobro de las obras.

Esta ley faculta expresamente al Instituto Nacional de Antropología e Historia, para suspender cualquier obra de restauración o conservación en inmuebles declarados monumentos, que se lleven a cabo sin el permiso respectivo y autoriza a cualquier autoridad municipal para que en caso de urgencia y en auxilio del Instituto ordene la suspensión provisional de las obras.

El artículo 14 dispone que el destino o cambio de destino en inmuebles de propiedad federal declarados monumentos arqueológicos o históricos, se debe hacer por decreto del Ejecutivo Federal, atendiendo el dictamen de la Secretaría de Educación Pública

El artículo 16 permite la exportación temporal de monumentos históricos de propiedad particular mediante permiso del Instituto y prohíbe la exportación de monumentos arqueológicos.

En este mismo precepto encuentro que el Instituto Nacional de Antropología e Historia promoverá la recuperación de monumentos arqueológicos que se encuentran en el extranjero.

Resulta conveniente recordar que muchos de los monumentos arqueológicos que forman parte de nuestro patrimonio cultural, se pusieron a descubierto con motivo de excavaciones para obra pública, por tal motivo en esta ley, queda previsto que el Gobierno Federal, el del Distrito Federal y los organismos descentralizados cuando realizan ese tipo de obra, están obligados a utilizar los servicios de antropólogos que asesoren y dirijan los rescates arqueológicos y los obliga a entregar las piezas al Instituto Nacional de Antropología e Historia.

En este cuerpo normativo queda previsto que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuidará que el Instituto cuente oportunamente con la asignación presupuestal que le permita el cumplimiento de sus funciones.

Mediante esta Ley se crea el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas dependiente del Instituto Nacional de Antropología e

Historia; en donde se inscribirán los monumentos arqueológicos, históricos y las declaratorias de las zonas respectivas

La ley prevé que la inscripción no determina la autenticidad de un bien registrado.

Parte fundamental para este estudio es el Capítulo Tercero de la Ley, establece a que régimen legal quedan sometidos los monumentos arqueológicos, la definición legal de ellos, determina la situación de los hallazgos arqueológicos, como ahora veré al estudiar las siguientes normas

El artículo 27 declara que los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles pertenecen a la Nación y son inalienables e imprescriptibles

La definición legal de monumento arqueológico queda establecida en el artículo 28 que dispone : Son monumentos arqueológicos, los bienes muebles e inmuebles producto de culturas asentadas en nuestro territorio con anterioridad al establecimiento de la cultura hispánica, quedan incluidos en tal definición los restos humanos, la fauna; en tal circunstancia resulta aplicable a los vestigios o restos fósiles de seres orgánicos que habitaron nuestro territorio.

En lo que refiere a los monumentos históricos el artículo 35 los define como los bienes vinculados con la historia de la nación a partir del establecimiento de la cultura hispánica, en los términos de la declaratoria o por determinación de la ley.

El concepto anterior me lleva a diferenciar que algunos monumentos históricos lo son por que así los considera la ley, encontrando dentro de esta categoría los que enumera la fracción I del artículo 36 que son. Los inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX, destinados a templos, arzobispados, conventos, centros de enseñanza o practica de un culto religioso, para uso de autoridades civiles y militares; declarando también en esta categoría los muebles que se hayan encontrado en dichos inmuebles.

En la fracción II se menciona a los archivos y documentos que pertenezcan a la federación, estados, municipios y casa curiales

La fracción III incluye a los manuscritos relacionados con la historia de México.

En otro de sus capítulos, esta ley define las zonas de monumentos arqueológicos e históricos, como el área que comprende varios de estos monumentos y que el presidente de la República mediante decreto debe hacer la declaratoria, indicando también que dichas zonas estarán sujetas a la jurisdicción de los poderes federales.

En cuanto a los monumentos arqueológicos e Históricos le asigna competencia al Instituto Nacional de Antropología e Historia, señalando que prevalece el criterio arqueológico sobre el histórico.

Dentro de sus preceptos, también encuentro, las modalidades y limitaciones que se establece a la propiedad privada respecto de monumentos históricos y artísticos que son susceptibles de ese tipo de propiedad, asignando a los propietarios de muebles o inmuebles de esa naturaleza, la obligación de conservarlos y restaurar bajo la licencia, autorización, vigilancia y asesoría del Instituto y en caso de traslación de dominio, dar el aviso al Instituto respectivo para ejercer el derecho del tanto, además de inscribir los bienes y actos que modifiquen o afecten su situación y naturaleza legal, en el registro de dichos bienes.

La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas, en su capítulo final contempla diversas conductas que son tipificadas como delito y que ha continuación solo enuncio, porque son motivo de estudio de un apartado en el siguiente capítulo

Conductas sancionadas por esta ley:

Realizar trabajos de exploración arqueológica sin autorización del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Disponer para sí o para otro de un monumento arqueológico mueble, valiéndose del cargo, comisión o autorización otorgada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia

Efectuar actos traslativos de dominio de monumentos arqueológicos muebles, transportarlos, exhibirlos, o reproducirlos sin el correspondiente permiso o inscripción.

Poseer ilegalmente un monumentos arqueológico.

Apoderarse de un monumento arqueológico sin consentimiento de quién puede disponer legalmente del mismo.

Dañar o destruir por incendio, inundación o explosión o por cualquier otro medio un monumento arqueológico, histórico o artístico.

Llevar fuera del País uno de esos monumentos o intentar hacerlo

La misma Ley asigna a la Secretaria de Educación Pública, al Instituto Nacional de Antropología e Historia y al Instituto Nacional de Bellas Artes, la obligación de realizar campañas para fomentar el conocimiento y respeto por lo monumentos, que representan un sólido vestigio del esplendor cultural de nuestros antepasados, labor que deben realizar en coordinación con Autoridades Estatales y Municipales, así mismo organizar asociaciones para impedir el saqueo arqueológico y en general medidas que tiendan a proteger y preservar el Patrimonio Cultural de la Nación.

Como un medio eficaz de fomentar el conocimiento de nuestra cultura, la ley ordena el establecimiento de Museos regionales.

## **REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS.**

De acuerdo a este Reglamento<sup>29</sup>, el Instituto debe organizar y autorizar grupos ciudadanos que hoy es más común conocerlos como integrantes de la sociedad civil, para que funcionen como órganos auxiliares de la autoridad competente, para impedir el saqueo arqueológico y preservar el patrimonio cultural de nuestra nación.

Estas asociaciones o grupos, contando con la previa autorización del Instituto, pueden crear o montar museos regionales.

También en el reglamento se establece que la declaratoria de monumentos históricos pertenecientes a la federación, Distrito Federal, Estados y municipios, así como las declaratorias de zonas arqueológicas, serán expedidas o revocadas en su caso, por el Presidente de la República. En los demás casos la declaratoria corresponde al Secretario de Educación Pública.

Para comprender mejor la anterior situación, puedo mencionar que la declaratoria para un monumento histórico de propiedad de los particulares, como por ejemplo un edificio o construcción que no pertenece a la nación, corresponde en este caso su declaratoria al Secretario de Educación Pública.

En este espacio debo dejar consignado algunos casos de excepción, al percatarme de lo que considero un abuso que se ha hecho de esta prerrogativa por parte de la autoridad, ya que con frecuencia en nuestra ciudad, se ven viejas edificaciones que solo por su estilo arquitectónico con que fueron construidas, el Instituto Nacional de Antropología e Historia les coloca una placa, claro previo el procedimiento de declaratoria, en la que avisa que ese inmueble está considerado monumento histórico por

---

<sup>29</sup> Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Ed. Porrúa - México - 1998 -

la autoridad y que en consecuencia se prohíbe cualquier tipo de obra o proyecto que lo afecte.

En muchos casos, lo anterior se transforma en una desgracia para los propietarios que carecen de los recursos económicos suficientes para mantener y embellecer ese inmueble y el Instituto también carece del presupuesto necesario para rehabilitarlo y tampoco ejerce las acciones legales, para obligar al propietario a que realice los trabajos que el Instituto Nacional de Antropología e Historia determine para el inmueble, como consecuencia frecuentemente apreciamos que el inmueble se sigue deteriorando hasta mostrar aspectos verdaderamente fantasmales.

Considero que aún cuando los propietarios cuentan con recursos legales que la mayor de las veces no utilizan, en la realidad las declaratorias deberían circunscribirse exclusivamente a inmuebles, que verdaderamente se vieron involucrados en algún acontecimiento histórico de nuestra nación y como excepción salvaguardar aquellos inmuebles cuya arquitectura resulte verdaderamente excepcional y digna de conservarse, vaya que justifique ampliamente la declaratoria de monumento histórico.

Con la salvedad y bajo la premisa que los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles pertenecen a la nación; en el artículo 10 de este Reglamento se dispone que el Instituto Nacional de Antropología e Historia tratándose de monumentos arqueológicos muebles, puede conceder el derecho de uso para la persona que detente el monumento.

El artículo 11 dispone que la concesión de uso, solo puede ser otorgada por el Instituto siempre y cuando se cumplan con los requisitos de formular una solicitud utilizando el formato aprobado y presentando el objeto considerado monumento.

El Reglamento previene que esa concesión de uso es nominativa, intransferible y por tiempo indefinido

En el artículo 14 aparece que referente a la competencia de los poderes federales en las zonas de monumentos, existe una limitación que lo circunscribe únicamente a la protección, conservación, restauración y recuperación

En las disposiciones de este reglamento encuentro un caso de coordinación con otras autoridades y que en otro capítulo haré referencia, cuando menciona que en el desempeño de su trabajo, los inspectores del Instituto Nacional de Antropología e Historia pueden solicitar el auxilio de las autoridades civiles y militares.

En este Reglamento se describe la forma como debe funcionar y como se debe hacer la inscripción de monumentos, zonas de monumentos y sus declaratorias en el Registro Público de Monumentos y Zonas que desde luego esta a cargo del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

El Reglamento contempla el esquema para obtener el registro de monumentos a petición de parte y es requisitando la solicitud en formato aprobado, exhibiendo la declaratoria, presentando el documento de propiedad o posesión, si es inmueble deberá el interesado presentar los planos y fotografías del monumento.

El Registro Público llevará un catalogo de los monumentos y zonas

Los interesados pueden solicitar al Instituto Nacional de Antropología e Historia, un certificado de autenticidad de un monumento, que se otorga previo dictamen de los técnicos del Instituto y este resolverá atendiendo a esa constancia y a la solicitud.

Para la protección de los bienes que conforman el patrimonio cultural de la nación, el reglamento prohíbe la exportación definitiva de monumentos históricos de propiedad particular y para la exportación temporal el interesado debe constituir fianza suficiente que garantice el retorno del monumento a nuestro país

Para la prohibición anterior a la exportación definitiva, existen excepción o salvedad y se da en el caso de donación que hace nuestra nación a gobiernos o institutos extranjeros, pero ese acto debe ser respaldado por acuerdo presidencial.

A la exportación temporal, también le impone restricciones ya que el reglamento dispone que solo puede permitirse la exportación temporal para fines de exhibición y le impone como requisito el permiso previo del Secretario de Educación Pública con opinión del Secretario de Relaciones Exteriores y del Instituto Nacional de Antropología e Historia

En el caso de esas exportaciones, será el Instituto el encargado de hacer el embalaje para la transportación y formula el avalúo para su aseguramiento.

Previene que el Instituto Nacional de Antropología e Historia es la entidad que está facultada para autorizar reproducciones o copias de monumentos, demostrando el solicitante que cumple con la Ley Federal de Derechos de Autor.

Como medida de protección indirecta a los monumentos arqueológicos e históricos, el Reglamento obliga a los propietarios de un bien colindante, a contar con el permiso previo del Instituto Nacional de Antropología e Historia para cualquier trabajo de construcción ha realizar en su predio

Finalmente el reglamento establece el procedimiento de inconformidad que deben hacer los interesados ante las resoluciones que en su contra dicta el Instituto, utilizando el recurso de reconsideración ante las decisiones de la autoridad que les afecte, el cual se interpone ante el Secretario de Educación Pública por conducto del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

### 3.7.- CODIGO PENAL FEDERAL.-

La protección jurídico penal de los monumentos arqueológicos e históricos que conforman el Patrimonio Cultural, aparece encuadrada dentro del ramo federal, en principio porque se trata de conductas ilícitas que afectan bienes pertenecientes al dominio público, luego por la legislación de carácter federal que los prevee como es la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y luego, porque los monumentos arqueológicos e históricos, generalmente están ubicados en zonas consideradas federales.

Realice una búsqueda en el Código Penal Federal<sup>30</sup>, de preceptos en los que aparezca el patrimonio cultural de la nación, su integridad o seguridad, como bien jurídico tutelado por la norma y sinceramente me percaté que en este código no existen normas dispuestas para la protección de ese patrimonio, seguramente justificado en el hecho que existen dispositivos legales que fueron creados como delitos especiales y que aparecen contenidos en la última parte de la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

En el tema de protección a los monumentos, el Código Penal tiene una sola disposición que refiere en forma generalizada a monumentos PUBLICOS, al tipificar y sancionar una conducta delictiva que aparece en el capítulo de daño en propiedad ajena

En seguida hago transcripción del único precepto de este código que tipifica y sanciona conductas ilícitas, realizadas por actos u omisiones que se cometen en agravio de los bienes considerados monumentos públicos.

---

<sup>30</sup> Código Penal Federal - Editorial Sista - México - 2000 -

Código Penal Federal -

Artículo 397.-

Se impondrán de cinco a diez años de prisión y multa de cien a cinco mil pesos, a los que causen incendio, inundación o explosión con daño o peligro de:

I.- Un edificio, vivienda o cuarto donde se encuentre alguna persona;

II.- Ropas muebles u objetos en tal forma que puedan causar graves daños personales;

III.- Archivos públicos o notariales,

IV.- Bibliotecas, museos, templos, escuelas o edificios y monumentos públicos; y

V.- Montes, bosques, selvas, pastos, mieses o cultivos de cualquier genero.

Desde luego que para apegarme al tema de este estudio, solo voy a referir los conceptos contenidos en las fracciones III y IV, en donde aparece dispuesto por el legislador, la protección a bienes que conforme a la ley o por declaratoria, pueden considerarse monumentos.

El bien jurídico tutelado es el Patrimonio Cultural de la Nación y la seguridad de los bienes pertenecientes a esta.

La conducta tipificada es por acto u omisión que cause incendio, inundación o explosión, provocando daño y peligro en el bien jurídicamente tutelado.

La sanción para la conducta tipificada va de cinco a diez años de prisión.

Como consecuencia de esta sanción, el delito por su término medio aritmético no es de los que admita fianza para que el inculpado pueda gozar de esa libertad durante el proceso que se le instruya.

En el Código Penal para el Distrito Federal<sup>31</sup> aún con las reformas de mayo de 1999 y los cambios de denominación, a pesar de ser delitos del orden federal, siguen vigentes las fracciones III y IV del mismo artículo 397

---

<sup>31</sup> Código Penal para el Distrito Federal - Editorial Sista - México - 2000

### **3.8.- LEY ORGANICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA.-**

Con referencia al tema motivo de este estudio, que es la protección jurídica del Patrimonio Cultural de la Nación, puedo mencionar que si bien el Instituto Nacional de Antropología e Historia es la autoridad en la que recae la facultad de aplicar las leyes de la materia principalmente la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas Artísticas e Históricas<sup>32</sup>, cuando se cometen ilícitos que afectan los bienes que se encuentran protegidos por esa ley, necesariamente el Instituto tiene que apoyarse en la autoridad encargada de perseguir los delitos y en el caso de los monumentos arqueológicos e históricos, la competencia que naturalmente se deduce es de carácter federal, por lo tanto le corresponde a la Procuraduría General de la República integrar la averiguación previa en caso de contravención a la ley, en donde quede involucrado el interés patrimonial de tipo cultural de la nación

Así en la consulta efectuada en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República<sup>33</sup>, encontré el fundamento legal de su actuación que aparece en su artículo 2.

Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Artículo 2.- Corresponde la Ministerio Público de la Federación:

I.- Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas;

II.- Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;

---

<sup>32</sup> Ley Citada.-

<sup>33</sup> L.O.P.G.R. Texto íntegro emitido en el D.O. F. \_Visión Jurídica Profesional.- 1998.- Casa Zepol S.A. de C.V.

III - Velar por el respeto de los derechos humanos en la esfera de su competencia;

IV.- Intervenir ante las autoridades judiciales en todos los negocios en que la federación sea parte, cuando se afecten sus intereses patrimoniales o tenga interés jurídico, así como en los casos de los diplomáticos y cónsules generales;

V - Perseguir los delitos del orden federal,

VI.- Intervenir en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en lo que hace a las materias de su competencia,

VII.- Participar en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de conformidad con lo establecido en la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables,

VIII.- Dar cumplimiento a las leyes así como a los tratados y acuerdos internacionales en los que se prevea la intervención del Gobierno Federal en asuntos concernientes a las atribuciones de la Institución y con la intervención que, en su caso, corresponda a las dependencias de la Administración Pública Federal,

IX.- Representar al Gobierno Federal en la celebración de convenios de colaboración que se refiere el artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X.- Convenir con las autoridades competentes de las entidades federativas sobre materias del ámbito de su competencia; y

XI - Las demás que las leyes determinen.

Relacionadas al tema de este trabajo, considero que son importantes las facultades señaladas en las fracciones I, II, IV, V, VIII, IX y X, las que a continuación comento

Fracción I - Corresponderá a la Procuraduría General de la República, intervenir para que todas las autoridades, se mantengan dentro de la constitucionalidad en el manejo e intervención, de los asuntos que involucren a bienes que conforman el Patrimonio Cultural de la Nación.

Fracción II - Para una mejor realización de los fines y tareas que le son asignadas a la Procuraduría General de la República, deberá promover que la justicia se realice en forma oportuna, en este caso, en los asuntos en que aparecen involucrados los bienes pertenecientes al patrimonio cultural; la exigencia de un actuar oportuno, será benéfica al detener o minimizar el daño que pueden sufrir esos bienes.

Fracción IV.- Corresponderá a la Procuraduría General de la República, la representación de la Federación ante las Autoridades Judiciales cuando los intereses patrimoniales de esta se vean involucrados, y como a esta naturaleza pertenecen los monumentos arqueológicos e históricos, es claro que está ampliamente justificada la intervención de la Procuraduría.

Fracción VIII.- Nuestro País tiene celebrados tratados con otras naciones en el mundo y la Procuraduría debe encargarse de dar cumplimiento a esos convenios que conforme a la temática de este trabajo, pueden ser en el ámbito de protección a los bienes que conforman nuestro patrimonio cultural.

Fracción IX.- En los convenios de colaboración entre la Federación con los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, será la Procuraduría General de la República quien represente al Gobierno Federal en tratándose de las diligencias de requerimiento para entrega de indiciados, procesados, aseguramiento, entrega de objetos o instrumentos del delito, siendo al caso con motivo de los delitos en que se ven involucrados los bienes que conforman el patrimonio cultural

Fracción X.- La Procuraduría General de la República, en las materias que resultan de su competencia debe establecer y celebrar convenios con las entidades federativas y aquí cabe desde luego, lo referente a las medidas que se deben desarrollar cuando se ha visto afectado algún bien cuya naturaleza resulte considerar como un monumentos arqueológico o histórico.

En suma, es a la Procuraduría General de la República, a la autoridad que por disposición de la ley, corresponde llevar a cabo el seguimiento de las denuncias que presente primordialmente el Instituto Nacional de Antropología e Historia, integrando la averiguación previa, por medio de todas las diligencias que se hagan necesarias para que se sancionen los delitos cometidos en contra del patrimonio cultural.

## **CAPITULO CUARTO.**

4.- COORDINACION JURIDICA ESTABLECIDA  
ENTRE EL INSTITUTO NACIONAL  
DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA  
LAS DEPENDENCIAS Y GOBIERNOS ESTATALES  
Y ANALISIS DE PENAS Y SANCIONES.

4.1.- SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.

4.2.- SECRETARIA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO  
ADMINISTRATIVO.

4.3.- SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.

4.4.- GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPIOS.

4.5.- PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

4.6.- ANALISIS DE PENAS Y SANCIONES.

Como preámbulo de este capítulo, estimo pertinente dejar anotada la definición de COORDINACIÓN, para ello consulte el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia <sup>34</sup> y nos dice que COORDINAR proviene del latín CO que significa por y de ORDINARE que significa ORDENAR, así por traslación la palabra COORDINAR significa disponer las cosas en forma metódica, en consecuencia coordinar es la acción y efecto de ordenar las cosas y el diccionario consultado nos dice que por COORDINAR también se debe entender lo unido.

Para los efectos de este trabajo, atenderé al concepto referido como la acción que practica el Instituto Nacional de Antropología e Historia en unión de otras dependencias y entidades de la administración pública, para cumplir en forma eficiente, con los objetivos que le son marcados en su propia ley orgánica y que tienden a la mejor protección de los bienes que conforman el patrimonio cultural de la nación.

Por el estudio realizado en los capítulos anteriores, reconozco que el Instituto Nacional de Antropología e Historia, es la principal autoridad encargada de aplicar las leyes que existen para proteger y conservar los bienes arqueológicos e históricos, cuya custodia la ley le tiene encomendada.

Para llevar a cabo de manera eficiente esa protección, resulta necesario que el Instituto Nacional de Antropología e Historia coordine sus actividades con distintas autoridades, a las cuales encontramos ubicadas dentro de la administración pública y en este capítulo quedarán expuestos los diferentes aspectos de la coordinación que hace el Instituto con otras autoridades.

---

<sup>34</sup> Obra citada -

#### 4.1.- SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA.-

La Secretaria de Educación Pública, como ya deje anotado en otro capítulo, es una dependencia de la administración pública federal que forma parte del poder ejecutivo, su actividad esta regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.<sup>35</sup> con la suma de facultades de asuntos en los que le concierne intervenir.

También aborde el despacho de los asuntos que conforme al artículo 38 de la legislación citada, corresponden a la Secretaria de Educación Pública.

Para evitar repeticiones y no alejarme del tema central de este capítulo, me voy a referir únicamente a las fracciones del artículo 38 en las que se infiere o refiere a algún aspecto de coordinación con el Instituto Nacional de Antropología e Historia

Comienza en la misma fracción I, que dispone para la Secretaria de Educación Pública la organización, vigilancia y desarrollo en las escuelas oficiales y en el inciso e) precisa la enseñanza superior y profesional

De estos aspectos referidos al ámbito de la protección al patrimonio cultural y en especial a la coordinación, interesan los concernientes a la formación de profesionales, con los que el Instituto Nacional de Antropología e Historia se nutre para cumplir sus tareas, principalmente en el campo de las disciplinas en las que interviene y considero indispensable la coordinación, con la dependencia a la que esta ligada inclusive por motivo de dependencia y subordinación.

Después la fracción VIII nos dice que corresponde a la Secretaria de Educación Pública: promover la creación de Institutos de investigación científica; aquí

---

<sup>35</sup> Ley Citada -

también vemos la justificación a la coordinación que debe existir entre la Secretaría y el Instituto Nacional de Antropología e Historia, con la importante intervención de las instituciones educativas que de ahí dependen, como la Escuela Nacional de Antropología e Historia y la Escuela Nacional de Restauración Conservación y Museografía, que tienen relevancia por la formación de profesionales capacitados en las ramas específicas y generales, para la protección, restauración y conservación de los bienes que están considerados monumentos arqueológicos o históricos.

A continuación, la fracción X del mismo artículo 38 dispone que la Secretaría de Educación Pública deberá fomentar las relaciones culturales con países extranjeros, en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores y si esas relaciones refieren a la esfera de competencia del Instituto Nacional de Antropología e Historia, entonces existirá una necesaria coordinación con esas dos dependencias

El mismo caso antes referido, aparece nuevamente en la fracción XVII, con la salvedad que en lugar de las relaciones culturales, en esta fracción se menciona las misiones culturales; doy por sentada la misma coordinación entre el Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Las fracciones XVIII y XIX disponen la formulación del Catálogo del Patrimonio Histórico y el de Monumentos Nacionales

La encomienda que hace el legislador en la Ley Orgánica de la Administración Pública a la Secretaría de Educación Pública, fue delegada a un órgano desconcentrado de la misma, que resulta ser el Instituto Nacional de Antropología e Historia y como tal, tiene una necesaria coordinación con la dependencia de la cual es subordinado para la formulación de esos catálogos.

En la fracción XX se previene, que a la Secretaría de Educación Pública corresponde organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de los tesoros históricos del patrimonio cultural.

En la fracción XXI aparece que corresponde a la Secretaría de Educación Pública proteger los monumentos arqueológicos, los objetos históricos, las ruinas prehispánicas y coloniales

Las dos anteriores fracciones, contienen la suma de atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala para la Secretaría de Educación Pública en materia de protección al Patrimonio Cultural y en ellas se resume también la razón de la existencia del Instituto Nacional de Antropología e Historia, al que son delegadas esas funciones cuando fue creado como un órgano desconcentrado de esa dependencia, con la que tiene necesariamente actividades de coordinación que se dan en forma estrecha, por la razón misma de la subordinación y dependencia que existe del Instituto con respecto a la Secretaría.

En la Ley General de Bienes Nacionales<sup>36</sup> encuentro tres preceptos que contemplan casos de la coordinación que debe darse entre la Secretaría de Educación Pública y el Instituto con otras dependencias.

El artículo 43 establece que cuando se requiera la ejecución de trabajos en inmuebles que tengan carácter histórico o arqueológico, tendrá la intervención que corresponda la Secretaría de Educación Pública por conducto del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

El artículo 46 ordena que cuando los templos y sus anexidades hayan sido declarados monumentos, quedarán también sujetos a la vigilancia de la Secretaría de Educación Pública y del Instituto Nacional de Antropología e Historia

Con ello se imponen definitivamente los acuerdos de coordinación entre la dependencia y el instituto, para que exista mayor eficacia en el cumplimiento de la ley, evitando la duplicidad de funciones entre distintas dependencias de la administración pública.

---

<sup>36</sup> Ley Citada -

El artículo 47 dispone que cuando se vayan a realizar obras de conservación en templos que hayan sido declarados monumentos, la Secretaría de Desarrollo Social (hoy corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) dispondrá la ejecución de las obras, siempre y cuando cuente con el dictamen y opinión de la Secretaría de Educación Pública, este dictamen debe ser emitido por conducto del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

#### 4.2.- SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo fungiendo como un administrador general de los inmuebles de la federación, aún cuando los bienes considerados monumentos arqueológicos e históricos están bajo la custodia y vigilancia del Instituto Nacional de Antropología e Historia, éste entra en coordinación con la Secretaría de estado referida, en la administración de proyectos y obra realizados con fines de conservación o restauración de los bienes que están considerados dentro del Patrimonio Cultural de la Nación.

La legislación actual, todavía contempla la intervención o coordinación del Instituto Nacional de Antropología e Historia con la Secretaría de Desarrollo Social en relación con los inmuebles propiedad de la Nación, para este trabajo me interesa los aspectos de coordinación encuadrados o que refieren a los bienes dentro de la categoría que corresponde a los monumentos arqueológicos e históricos.

Por la reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 28 de diciembre de 1994, la intervención y coordinación que tenía la dependencia mencionada con el Instituto, pasó a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, dependencia que conforme al artículo 37 de esa ley, tiene ahora esas facultades como enseguida quedará anotado al transcribir el precepto

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal -

Artículo 37.- A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Fracción VIII.- Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de : sistemas de registro y contabilidad

...conservación, uso, destino, afectación ... de bienes muebles o inmuebles, de la administración pública federal.

Aquí se dará la coordinación del Instituto Nacional de Antropología e Historia con esta dependencia, porque conforme a la Ley Orgánica del Instituto y a la Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos, la salvaguarda, protección y conservación de los muebles e inmuebles considerados monumentos corresponde al Instituto y por medio de la coordinación se evita duplicidad en las funciones de las dependencias que por ley tienen la intervención en el patrimonio del estado.

Nos indica esta fracción que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo inspeccionará y vigilará, directamente o a través de los contralores internos de las dependencias y entidades de la administración pública federal, cumplan con las normas de conservación, uso, destino, afectación, de los bienes muebles e inmuebles que pertenecen a la federación.

Esto quiere decir que el Instituto Nacional de Antropología e Historia, que es un órgano desconcentrado de una dependencia de la administración pública federal, está sujeto a la vigilancia directa o a través de su propia contraloría, para cumplir las normas referentes a la conservación, destino y afectación de los bienes que son considerados Patrimonio Cultural de la Nación

#### **4.3.- SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.-**

La creación y existencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, aparece fundada en los artículos 26 y 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En forma generalizada dejo señalado, que esta dependencia está encargada de conducir la política exterior de la nación, así como llevar a cabo la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Los principales aspectos de coordinación que existe entre esta dependencia y el Instituto Nacional de Antropología e Historia, se encuentran previstos en la Ley Orgánica del Instituto.

En primer término, la fracción XX del artículo segundo dispone que los tramites que debe realizar el Instituto para obtener la devolución de los bienes arqueológicos e históricos que se hayan detectado y se encuentren en el extranjero, debe ser por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, tramite en el que también tiene intervención la Secretaria de Gobernación y la Procuraduría General de la República.

La labor de detección de esos bienes como tal no existe, pero cuando un bien que pertenece al patrimonio cultural de la nación aparece o está exhibido en algún país extranjero, los consulados mexicanos entran en coordinación con el Instituto Nacional de Antropología e Historia, quien se coordina con las demás dependencias señaladas, para iniciar por los canales diplomáticos, el procedimiento reivindicatorio para obtener la devolución a nuestro país de los bienes que pertenecen al Patrimonio Cultural.

Otro aspecto de coordinación existe entre el Instituto y la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuando misiones científicas extranjeras manifiestan su interés en realizar labores de exploración científica en nuestro país, que en principio es canalizado por la ésta dependencia y cuando se refiere a la autorización para internarse al país y efectuar esos trabajos, intervienen coordinadamente la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaria de Gobernación, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaria de Educación Pública y el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

#### 4.4.- GOBIERNOS ESTATALES Y MUNICIPALES.-

Conforme a la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia,<sup>37</sup> el Instituto debe llevar a cabo algunas de sus funciones en coordinación con los gobiernos de los estados y los municipios.

Estos casos de coordinación se dan cuando los gobiernos de los estados o de los municipios realizan obras de restauración o conservación en bienes considerados monumentos arqueológicos o históricos, ya que deben contar con el permiso previo del Instituto y bajo la responsabilidad de éste quedará la dirección y supervisión de esos trabajos

Otro aspecto de coordinación existe cuando el Instituto propone con la intervención de la Secretaría de Educación Pública y de la Secretaría de Gobernación, la expedición de reglamentos con normas generales para la conservación y restauración de monumentos arqueológicos e históricos, ya que una vez expedidos su aplicación dispone la ley, se hará en forma coordinada entre el Instituto y los gobiernos estatales y municipales, mediante la elaboración de manuales y cartillas de protección al Patrimonio Cultural.

También existe coordinación entre el Instituto y los gobiernos municipales, cuando es necesario suspender alguna obra civil que pueda llegar a producir afectación, en algún bien considerado dentro de la categoría de monumento arqueológico o histórico.

---

<sup>37</sup> Ley Citada. -

#### 4.5.- ANALISIS DE PENAS Y SANCIONES.-

Desde tiempo pasado, la legislación que ha existido en materia de protección a los monumentos arqueológicos e históricos, definitivamente no ha resultado un instrumento eficaz para resguardar y garantizar la integridad del Patrimonio Cultural Mexicano, esto ha permitido desde siempre, que las riquezas pertenecientes a las culturas antiguas que se asentaron en diversas regiones del territorio nacional, hayan sido saqueadas y exportadas para ser exhibidas en colecciones particulares; por ello, la legislación en materia de protección al Patrimonio Cultural, se deben aplicar y observar estrictamente.

La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas<sup>38</sup> en su capítulo final, establece una serie de delitos especiales en los que describe los tipos de conducta que son sancionadas con penas privativas de libertad y sanción pecuniaria, como en seguida lo anoto:

Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.-

Capítulo VI.-

De las sanciones.-

Artículo 47.- Al que realice trabajos de exploración arqueológica, por excavación, remoción o por cualquiera 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

---

<sup>38</sup> Ley Citada.-

En este artículo se aplica sanción de uno a diez años de prisión y multa, por realizar exploración arqueológica utilizando como medio la excavación, remoción, o cualquier otra forma en monumentos arqueológicos inmuebles o zona de monumentos, sin contar con la autorización del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

El bien jurídico tutelado es la integridad del Patrimonio Cultural representado en este caso por los monumentos arqueológicos inmuebles o las zonas de monumentos.

En este artículo se tutela exclusivamente a los INMUEBLES que tengan el carácter de monumentos arqueológicos, o sea, aquellos que su creación proviene de culturas anteriores al establecimiento de la cultura hispánica en nuestro País.

La conducta sancionada, es simplemente la realización de trabajos de exploración arqueológica por cualquier medio, que es efectuada sin el permiso del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Para adecuar la conducta al tipo, deben concurrir tres elementos.

a).- Que se efectuó exploración arqueológica.

b).- Que se realice en inmuebles considerados monumentos o en la zona que comprende a estos.

c).- Que no exista autorización del Instituto.

Una vez acreditada la responsabilidad de la conducta realizada por el sujeto activo del delito, la sanción que establece este artículo es de uno a diez años y multa hasta de diez mil pesos. En el caso de la pena privativa de libertad, considero que es adecuado el margen que se concede al juzgador y lo mas importante es, que si bien es cierto que los delitos previstos en este capítulo no aparecen en la lista de delitos graves, también es cierto que su término medio aritmético es mayor a los cinco años, lo cual impide al infractor gozar del beneficio de la libertad bajo fianza

Artículo 48.- 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 si o para otro de un monumentos arqueológico mueble, se le impondrá prisión de uno a diez años y multa de tres mil a quince mil pesos.

Este artículo sanciona la conducta realizada por los funcionarios del Instituto o bien de las personas que obtienen la autorización para realizar trabajos arqueológicos y dispongan para ellos o para otro, de un objeto MUEBLE considerado monumento arqueológico, se le castiga con uno a diez años de prisión y multa.

En este precepto el bien jurídico tutelado en forma amplia es el Patrimonio Cultural, en especial los objetos que provienen de culturas anteriores a la llegada de los españoles y también queda tutelada la confianza y seguridad otorgada al personal que labora en el Instituto en el desempeño de su cargo que debe ser fiel

Los elementos que deben concurrir en la conducta son:

a).- La disposición del objeto que de acuerdo a la ley, esta considerado monumento arqueológico.

b).- Tener cargo en el Instituto o contar con autorización para realizar trabajos arqueológicos.

En lo que refiere a la pena privativa de libertad, considero que debería ser mas severa la aplicable a aquel que tiene cargo en el Instituto; en cuanto a la sanción económica sería preferible aplicar 180 días del salario que estaba recibiendo el infractor.

Artículo 49.- 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

El artículo sanciona los actos traslativos de dominio de monumentos arqueológicos muebles o el comercio con ellos, incluye su transporte, exhibición o reproducción sin el permiso y la inscripción respectiva.

En este caso, el bien jurídico tutelado es la integridad del Patrimonio Cultural, específicamente los objetos provenientes de culturas anteriores a la hispánica y la seguridad del Patrimonio del Estado, ya que estos bienes de acuerdo al artículo 27 de la Ley de Bienes Nacionales resultan propiedad de la Nación.

Este artículo sanciona propiamente, cualquier conducta que lleve como finalidad traficar o comercializar en cualquier forma con objetos considerados por la ley como monumentos arqueológicos. Debo precisar que toda actividad con monumentos debe ser autorizada por el Instituto Nacional de Antropología e Historia y además el objeto debe estar inscrito en el Registro Público de Monumentos.

Los elementos para cubrir el tipo legal son.

- a).- El tráfico o comercialización de un objeto considerado monumento
- b).- Carecer de permiso o de la inscripción del objeto en el Registro Público de Monumentos.

En este artículo queda prevista y sancionada casi cualquier conducta ilícita realizada con objetos provenientes de culturas antiguas.

Las conductas previstas y sancionadas son:

- 1).- La comercialización de un bien considerado monumento.
- 2).- La transportación del mismo.
- 3).- La exhibición que de él se haga.
- 4) - La reproducción desautorizada.
- 5).- Carecer de registro e inscripción del monumento.

Considero que deberían quedar separadas las conductas previstas en este artículo, aún cuando es considerable el margen de la pena menor a la pena mayor porque va de uno a diez años, estimo que debe ser un tipo diferente para sancionar a quien comercializa y otro para sancionar a quien transporta o exhibe y también para quien reproduce sin autorización

Normalmente quien transporta es ajeno a la comisión del ilícito y con la sanción prevista se le priva del beneficio de gozar de la libertad bajo fianza.

Por otra parte la sanción económica en el nivel alto señala que es de quince mil pesos y creo que debería ser por una cuantía mucho mayor, para quien realiza cualquier tipo de comercio con objetos considerados monumentos.

Artículo 50.- Al que ilegalmente tenga en su poder un monumento arqueológico o un monumentos histórico mueble y que éste se haya encontrado en o que proceda de un inmueble a los que refiere la fracción I del artículo 36, se le impondrá prisión de uno a seis años y multa de cien a cincuenta mil pesos.

Este artículo sanciona la tenencia y posesión ilegal de un monumento arqueológico o histórico mueble y que se haya encontrado o proceda de un monumento de los determinados por la ley como histórico, como templos, conventos, centros dedicados a la enseñanza del culto o educación, beneficencias o instalaciones que usaron autoridades civiles y militares.

El precepto condiciona la ilicitud de la conducta a que el objeto de que se tenga la tenencia o posesión ilegal, provenga de un inmueble específico considerado monumento histórico. De estas características se dan los elementos que deben concurrir en la conducta del sujeto, o sea de la tenencia y de la procedencia del objeto.

Aquí el bien jurídico tutelado es la seguridad del patrimonio cultural que pertenece a la nación.

En este caso considero adecuadas las sanciones previstas y es el único caso de los previstos en esta ley, en la que el infractor tiene el beneficio de la libertad bajo fianza.

Artículo 51.- Al que se apodere de un monumento mueble arqueológico, histórico o artístico 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 a quince mil pesos.

El precepto legal penaliza el robo de un monumento mueble arqueológico, histórico o artístico

El apoderamiento sin derecho de un monumento mueble se castiga con prisión de 2 a 10 años y la multa señalada.

El bien jurídico tutelado es la seguridad en la tenencia del objeto, por la institución o persona que de acuerdo a la ley, tiene la custodia del mismo.

Considero que tanto la sanción privativa de libertad como la pecuniaria son adecuadas.

Artículo 52.- Al que por medio de incendio, inundación o explosión dañe o destruya un monumento arqueológico, artístico o histórico, se le impondrá prisión de dos a diez años y multa hasta por el valor del daño causado.

Al que por cualquier otro medio dañe o destruye un monumento arqueológico, artístico o histórico, se le impondrá prisión de uno a diez años y multa hasta por el valor del daño causado.

El bien jurídico tutelado en la norma es la integridad y seguridad de los bienes que conforman el patrimonio cultural de la nación, sea cual sea el origen o medio por el cual se causa el daño.

Las sanciones previstas considero que son adecuadas.

Artículo 53.-Al que por cualquier medio pretenda sacar o saque del país un monumento arqueológico, artístico o histórico, sin permiso del instituto competente, se le impondrá prisión de dos a doce años y multa de cien a cincuenta mil pesos.

Al igual que en el precepto anterior se tutela la seguridad del patrimonio cultural que pertenece a la nación.

Este precepto tipifica y penaliza el contrabando de bienes considerados monumentos.

Las sanciones establecidas son adecuadas, pero estaría mejor si no existiera el límite inferior y se estableciera como sanción única cincuenta mil pesos.

Artículo 54.- A los reincidentes en los delitos tipificados en 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 reincidencia y habitualidad se estará a los principios del Código Penal para el Distrito Federal aplicable en toda la república en materia federal.

Los traficantes de monumentos arqueológicos serán considerados delincuentes habituales para los efectos de esta ley.

La graduación de las sanciones a que esta ley se refiere se hará tomando en cuenta la educación, las costumbres y la conducta del sujeto, sus condiciones económicas y los motivos y circunstancias que lo impulsaron a delinquir

Este precepto dispone normas generales que debe tomar en consideración el juzgador, en la aplicación de las penas a los sujetos que han realizado conductas ilícitas previstas y sancionadas en esta ley

Para los reincidentes, la pena aumenta de dos tercios hasta otro tanto de la establecida, pero para su aplicación tendrá que atender a los principios establecidos en el Código Penal.

Para los habituales la pena puede aumentar uno o dos tantos de la que corresponda al delito mayor dice este precepto.

El artículo en cita dispone que los traficantes de monumentos arqueológicos serán considerados delincuentes habituales, lo cual aumenta automáticamente su sanción

Es pertinente anotar que de acuerdo a la ley penal se considera reincidente, a quien fue condenado por sentencia ejecutoria y comete nuevo delito, si no ha transcurrido desde el cumplimiento de la condena, un termino igual al de la prescripción.

Delincuente habitual de acuerdo a la ley penal, es aquel reincidente que comete otra vez nuevo delito y las tres infracciones están cometidas en un periodo no mayor de diez años.

Artículo 55 - Cualquier infracción a esta ley o a su reglamento, que no este prevista en este capítulo, será sancionada por los institutos competentes, con multa de cien a cincuenta mil pesos, la que podrá ser impugnada mediante el recurso de reconsideración, en los términos del reglamento de esta ley.

En el Reglamento establece que el recurso se debe interponer en el término de cinco días y ante el Secretario de Educación Pública por conducto del Instituto y se pueden ofrecer pruebas que serán desahogadas en una audiencia en la que también se dictará la resolución

## CONCLUSIONES.-

Primera.- Sistematización en la creación y denominación de órganos auxiliares de la administración pública.-

La Legislación Mexicana debe adecuarse a este siglo XXI con la actualización de su sistema normativo de los órganos auxiliares de la administración pública, para que dejen de existir las innumerables excepciones a la regla general y contradicciones en sus decretos de creación, como lo encontré en el Órgano atípico que fue el centro de este estudio; así desde la creación, las características, naturaleza jurídica y demás atributos de conformación, se den en la manera correcta, para ello debo esperar que desde la asesoría o consultoría legal de las dependencias del ejecutivo y los mismos cuerpos de asesores de nuestros legisladores actuando como verdaderos profesionales y estudiosos del derecho, encaminen los proyectos de creación de los órganos llamados a ser auxiliares de la administración pública, para encuadrarlos dentro del marco legal que realmente les corresponde y con las características de creación que pertenezca a la naturaleza y finalidad con la que van a funcionar, como un verdadero auxiliar de la administración pública, ya como organismos descentralizados o como órganos desconcentrados y en su denominación atender a estas mismas reglas, para que por ejemplo los consejos resulten verdaderos asesores de los organismos de la Administración Pública, los institutos creados se dediquen a la enseñanza e investigación, o sea, que su denominación responda al concepto de las actividades específicas para las que son creados

Segunda.- Definición del Instituto Nacional de Antropología e Historia, mediante la reforma a su Ley Orgánica.-

Ante la falta de definición del Instituto en su Ley Orgánica, considero que se debe reformar la misma para definirlo; reconocer desde su ley orgánica que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, atípico porque esta dotado de personalidad y patrimonio, enriqueciendo su Ley al exponer que esas características le han sido otorgadas para lograr un mejor desempeño y funcionamiento en los objetivos

de Antropología e Historia, formulando ya, en forma seria y responsable, nuestra carta arqueológica, para beneficio de los mexicanos y facilidad de ubicación de los monumentos arqueológicos, que sería de gran utilidad al promover el turismo extranjero

#### Quinta.- Regulación mas adecuada para los Hallazgos -

Definitivamente es muy escasa la regulación de este concepto tan importante para conservar y acrecentar los bienes que conforman el Patrimonio Cultural de nuestra Nación, nuestra legislación debe ser categórica e imperativa y en base a la Ley de Bienes Nacionales que declara todos los monumentos arqueológicos como propiedad de la Nación, expedir artículos complementarios de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas Artísticas e Históricas, en los que aparezca dispuesto con firmeza, que cuando alguien por cualquier medio, realice un hallazgo de piezas susceptibles de ser consideradas monumentos arqueológicos o sea, que provengan de culturas existentes con anterioridad al establecimiento de la cultura hispánica o algún bien que se considere histórico por estar vinculado con algún suceso importante de nuestro pasado, ese hallazgo debe ser puesto a disposición inmediata del Instituto Nacional de Antropología e Historia por conducto de la autoridad mas próxima al lugar en que se verifique el descubrimiento, sin que se tenga que definir que el hallazgo debe ser producto o consecuencia de una exploración o excavación con fines arqueológicos, la que desde luego suponemos lícita, al existir la necesidad del permiso previo que para esos trabajos otorga el Instituto Nacional de Antropología e Historia

Sexta.- Dar plena vigencia a la legislación existente y lograr una verdadera protección de nuestro patrimonio cultural.-

En el momento político y social que vive nuestro país, nuestros dirigentes dicen que una aspiración legítima es desarrollarnos como una nación en su connotación mas amplia,

respetuosa de un estado de derecho, sin embargo en muchas ocasiones la ley vigente se convierte en letra muerta; por ejemplo en el caso de protección a monumentos, diversas circunstancias como pueden ser la extrema pobreza y marginación de los habitantes en algunas zonas de nuestro País, la misma falta de educación y cultura, provocan que por ignorancia o corrupción, los hallazgos de objetos que provienen de culturas antiguas establecidas en nuestro territorio, se pierdan para la Nación Mexicana para ir a parar a colecciones particulares y en el mayor de los casos, salen clandestinamente de nuestro país, inclusive con la complacencia de autoridades aduanales bajo el oprobioso manto del soborno. El único medio para combatir estos males es la educación de nuestro pueblo y promover el conocimiento del valor intrínseco que tienen esos tesoros, los cuales es necesario conservar, para ilustrarnos de las formas de vida y costumbre de nuestros antepasados. A través de los objetos producidos en tiempos remotos, es como en el futuro vamos a evitar que piezas arqueológicas e históricas se pierdan para la Nación Mexicana y ante el caso de ilícitos, aplicar con todo rigor la ley, convirtiéndola en un legislación con plena vigencia, imponiendo sanciones severas sobre los traficantes de estos objetos, para desalentar la comisión de delitos que tiendan a destruir o sustraer esos tesoros pertenecientes al Pueblo de México

## BIBLIOGRAFIA.

### I- Doctrina

- 1 - Fraga Gabino - Derecho Administrativo - Editorial Porrúa -
- 2 - Gertz Manero Alejandro.- La Defensa Jurídica y Social del Patrimonio Cultural.- Editorial Fondo de Cultura Económica - 1976.-
- 3 - Martínez Morales Rafael I.-  
Derecho Administrativo 2 Curso.- Editorial Harla - 1991.-  
Catalogo de ordenamientos Jurídicos de la Administración Pública Federal.- \*obra conjunta con el maestro Miguel Acosta Romero.-Editorial Porrúa.- 1989.-
- 4.- Pallares Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Civil - Editorial Porrúa - 1991.-
- 5.- Porrúa Pérez Francisco.- Teoría del Estado.- Editorial Porrúa.- 1992.-
- 6 - Serra Rojas Andrés.- Derecho Administrativo I y II - Editorial Porrúa.- 1992.-

### II.- Marco Jurídico y Legislación.-

- 7 - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Editorial Porrúa. 1998 -
- 8 - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Editorial Sista.- 1997.-
- 9.-Ley Federal de las Entidades Paraestatales - Editorial Sista.- 1997.-
- 10.- Ley de Bienes Nacionales.- Editorial Porrúa.- 1998.-
- 11.- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos - Editorial Porrúa.- 1998.-
- 12.- Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.- Editada por el INAH. 1987 -
- 13.- Leyes y Reglamentos - Editado por el INAH.- 1963.-
- 14.- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.- Editorial Sista - 1997.-
- 15.- Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos.- Editorial Porrúa.- 1998.-
- 16 - Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública.- 18/06/99.-C D.Compila 2000 - Enterprise Software -
- 17.- Reglamento del Museo Nacional de Arqueología, Historia y etnografía.- facsímil de la primera edición de 1923 editado por INAH.- 1990.-

### III.- Jurisprudencia -

Se realizó una búsqueda temática en los actuales sistemas de consulta de base de datos por computadora, en C-D IUS 9 con información de la Suprema Corte de Justicia, encontrando escasa información relacionada al tema, sin que existan criterios definidos o que hayan constituido jurisprudencia.-

#### IV.- Diccionarios y Enciclopedias.-

- 18 - Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española.- 1991.-
- 19 - Diccionario Enciclopédico Espasa.- 1979.
- 20.- Historia de México.- Editorial Salvat.-1978.
- 21.- Memoria de un debate 1880.- Díaz y de Ovando Clementina.- UNAM - 1990 -
- 22.- Nuestra Constitución.- Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.- Secretaría de Gobernación.-

#### V - Otros documentos.-

Revistas de Arqueología.- Editadas por el INAH.-