



884609

19



**ESCUELA SUPERIOR de CIENCIAS JURIDICAS**

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
NUMERO DE INCORPORACION 90633297-5

**MARCO JURIDICO DE LAS ZONAS ARQUEOLOGICAS  
Y SU FALTA DE PROTECCION EN MEXICO**

**TESIS PROFESIONAL**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**MERARI**

**ROMAN**

**VILLEGAS**

ASESOR DE LA TESIS: LIC. SAUL MANDUJANO RUBIO  
REVISOR DE LA TESIS: LIC. JOSE MIGUEL GONZALEZ SANCHEZ



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

DIRECCION General de Bibliotecas de la  
Fundir en formato electrónico e impreso el  
so de mi trabajo excepcional.

RE: Melani Ramón Villegas

CHA: 28-08-2002

TMA: [Handwritten Signature]

## **AGRADECIMIENTOS**

Muchas gracias a Dios por darme la oportunidad de vivir en esta tierra, con salud y con la inteligencia para poder obtener todo lo que ahora tengo.

A mis padres que son parte esencial en mi vida, obteniendo de mi padre la enseñanza de que con disciplina y constancia se pueden obtener todos tus objetivos, y a mi madre por impulsarme y enseñarme que con confianza también se obtiene inclusive lo que creías imposible.

A mis hermanas por ser gran influencia en la formación mi persona, Yara, te agradezco por ser una segunda madre para mí así como por tener la palabra, el regaño o el silencio oportuno para hacerme entender que puedo salir adelante en mi vida.

Keila gracias por estar siempre pendiente de todos los pasos que doy con la finalidad de hacerme un camino más limpio y tranquilo.

A mi abuela por darme a su forma todo su cariño incondicional y a mi abuelo que me dejó como herencia la enseñanza que sí se puede vivir tranquila y feliz en esta tierra.

A Andrea y su familia por hacerme sentir como una hija más y darme todo su amor incondicional.

A todos mis amigos por estar siempre a mi lado apoyándome en los momentos de luz y oscuridad de mi camino.

A todos los Ramírez Ruiz por hacerme sentir en familia en el lugar donde laboro y por enseñarme que con ética, estudio y disciplina se puede ser un excelente abogado.

A Luis Eduardo por compartir conmigo todos sus conocimientos y hacerse un espacio para decir una palabra de aliento o consejo demostrándome así que es un excelente profesionista, amigo y ser humano.

A Saúl Mandujano por tener confianza en mí y brindarme su apoyo como maestro y como amigo.

A cada uno de mis maestros por saber transmitirme con mucho cariño todos sus conocimientos así como sus consejos para mi vida profesional y personal.

A todos mis compañeros de generación por compartir una misma ilusión y hacerme más grato el tramo de vida que compartimos.

# INDICE

## MARCO JURÍDICO DE LAS ZONAS ARQUEOLÓGICAS Y SU FALTA DE PROTECCIÓN EN MÉXICO

### *Introducción*

#### *Capítulo I.- Antecedentes y conceptos fundamentales sobre la protección jurídica de las zonas arqueológicas en México*

1.1. Origen y desarrollo de la protección jurídica de las zonas arqueológicas en México .....	4
1.1.1 Época prehispánica .....	4
1.1.2 Época de la conquista .....	6
1.1.3 Época de la independencia .....	9
1.1.4 Época revolucionaria .....	14
1.1.5 En el México contemporáneo .....	17
1.2. Conceptos fundamentales .....	22
1.2.1 Patrimonio cultural .....	22
1.2.2 Monumentos arqueológicos .....	24
1.2.3 Monumentos artísticos .....	26
1.2.4 Monumentos históricos .....	28
1.3. Problemática sobre la protección jurídica de las zonas arqueológicas en México .....	30

#### *Capítulo II.- Análisis del derecho positivo en materia de zonas arqueológicas en México.*

2.1 La protección de las zonas arqueológicas en la Constitución Política .....	34
2.2 Incidencia de los tratados internacionales en la protección de las zonas arqueológicas .....	38
2.3 Ley General de Bienes Nacionales .....	43
2.4 Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos .....	46
2.4.1 Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos .....	51

**Capítulo III.- Consideraciones sobre la inadecuada protección jurídica de las zonas arqueológicas.**

3.1 Ausencia de una cultura nacional sobre la protección de las zonas arqueológicas .....	55
3.2 Vicisitudes en la protección de las zonas arqueológicas en los ejidos y sus comunidades .....	57
3.3 La insuficiencia e ineficacia del Instituto Nacional de Antropología e Historia en la protección de zonas arqueológicas .....	63
3.4 La indebida explotación del turismo y la habilitación de zonas arqueológicas .....	68
<b>Conclusiones</b> .....	<b>72</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>75</b>

## **INTRODUCCIÓN**

Pocos países como el nuestro tienen un pasado histórico semejante. La riqueza cultural y arqueológica de México no se compara, prácticamente, con la de ningún otro Estado. A pesar de ello, no hemos correspondido con la protección jurídica adecuada.

Resulta paradójico que los mexicanos hagamos alarde del pasado arqueológico heredado, sin contar hasta el momento con un marco normativo digno de responder a esa riqueza cultural.

A lo largo de los años, han existido intentos por normar correctamente la protección del patrimonio arqueológico. Desde la época prehispánica hasta el México contemporáneo, pasando por la época de independencia, se han realizado ciertos esfuerzos, sin embargo, ha existido poco avance en materia de protección jurídica del patrimonio arqueológico. En algunos sexenios se ha intentado hacer bien las cosas, pero la falta de continuidad y seguimiento, sea por ausencia de interés u otras prioridades, ha impedido estructurar el marco normativo pertinente.

Parece que la destrucción del patrimonio arqueológico es la única constante sobre el particular, seguimos deteriorando nuestras zonas arqueológicas, sea por falta de conciencia e interés, imitar o preferir culturas extranjeras o explotar indiscriminadamente los espacios aludidos.

Manifestada en diversos cuerpos legales, la protección jurídica de las zonas arqueológicas se contiene expresamente en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, cuya base constitucional se encuentra en la facultad otorgada al Congreso de la Unión por el artículo 73 fracción XXV de la Constitución Política.

Debido a un problema de definición y clasificación del bien jurídico tutelado, no hemos logrado la protección jurídica más acorde. La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas debió tomar en cuenta criterios más objetivos y menos confusos. Su texto actual no permite la interpretación exacta de sus preceptos.

Aunado a lo anterior, el entorno para el cuidado y protección del patrimonio arqueológico es poco favorable, siendo causas recurrentes:

Ausencia de cultura nacional. La población en general carece de interés en proteger el patrimonio arqueológico.

Inexistencia de campañas permanentes de valoración y conservación.

Escasa difusión en los medios de comunicación con la finalidad de que la población empiece a conocer su patrimonio arqueológico.

: Nula cooperación de propietarios de ejidos y sus comunidades en materia de protección de zonas arqueológicas.

Insuficiencia e ineficacia del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Reducido compromiso de la Comisión Nacional para la Cultura y las Artes.

Indebida explotación del turismo y habilitación de zonas arqueológicas.

Carencia de participación de la iniciativa privada.

Ante el escenario descrito, se genera profunda preocupación por la correcta protección jurídica del patrimonio arqueológico de nuestro país, el trabajo de investigación que se somete a consideración del lector, realiza un análisis detallado del marco jurídico aplicable. Se contiene además una evaluación sobre el mismo, pero sobre todo, se hacen sugerencias normativas y de aplicación práctica.

Conociendo las limitaciones del tema, hemos querido desarrollar una tesis crítica y prepositiva. Por una parte, expresamos severos juicios respecto a la legislación aplicable y actitud de autoridades responsables. Por otra, proponemos la incorporación de medidas consideradas oportunas.

# **CAPÍTULO I.- ANTECEDENTES Y CONCEPTOS FUNDAMENTALES SOBRE LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS ZONAS ARQUEOLÓGICAS EN MÉXICO**

## ***1.1 Origen y desarrollo de la protección jurídica de las zonas arqueológicas en México.-***

### **1.1.1 ÉPOCA PREHISPÁNICA**

La primera manifestación de cultura en México se da en el año 3500 a.C con la implantación de la agricultura, pero la existencia de lo que consideramos una civilización se inicia en el año 800 a.C, en los límites actuales de Tabasco y Veracruz con la cultura olmeca.

Esta cultura ya contaba con sacerdotes, sabios, artistas y artesanos, los cuales para realizar su artesanía manejaban el basalto y jade.

Después de la desaparición de la cultura olmeca aparecen otras culturas como la zapoteca, teotihuacana y maya, teniendo su mayor avance durante los primeros 700 años de esta era, manifestando su cultura en las construcciones que nos dejaron como herencia.

Principalmente la cultura maya alcanza un alto grado de civilización donde los cálculos matemáticos van aparejados con las matemáticas y con su escritura que se emplea a través de una simbología de alta sofisticación.

Posteriormente a raíz de la decadencia de este grupo, se establece en Tula la cultura tolteca, los cuales llegan a dominar totalmente a los mayas, ésta conquista cambió de manera importante la vida maya.

Los toltecas aprovechan la experiencia de la cultura maya, así como también de la teotihuacana organizándose en una sociedad jerarquizada, teniendo como gobernantes a jefes militares, y estando en un rango menor los sacerdotes, comerciantes, artesanos y artistas, siendo la fuente de su economía la clase trabajadora.

La cultura tolteca ya desarrolla el comercio, la cerámica y su arquitectura se caracteriza por exaltar el poder de la clase militar.

La decadencia de los toltecas surge por la ruptura de su unidad cultural, originándose al aceptar dioses diferentes a los suyos, y a consecuencia de esto toman diferentes costumbres, dedicándose sólo al lujo, descuidando el mantenimiento del poder militar, siendo despojados por la cultura chichimeca en el año de 1224.

La herencia cultural más importante de los toltecas es la leyenda de Quetzalcóatl consistente en la historia de un rey o sacerdote hecho dios, el cual predijo su regreso, teniendo ésta leyenda una gran importancia cultural al momento de la aparición de los españoles.

A partir de la caída de la cultura tolteca, se establece el imperio mexica o azteca, teniendo su origen en Aztlán, saliendo en el año de 1168 para fundar Tenochtitlan hasta en el año de 1325.

Dentro de la época prehispánica, el imperio mexica es una de las culturas más importantes en señalar, debido al cambio que sufrió el patrimonio

cultural de México, ya que su forma de conquista se basaba en la destrucción y la imposición de su cultura.

Otra forma de conquista que tenían los aztecas era la manipulación de los caciques, enviando a los lugares en que no querían la guerra un ídolo azteca para ser colocado en sus templos.

Por lo que es importante señalar que durante la época prehispánica las conquistas se llevaban a cabo imponiendo los elementos culturales que para la cultura dominante le eran fundamentales, como los dioses, las artes o el control del comercio a través de tributos.

Podemos decir que después de tener un panorama general de las culturas más importantes en México, todos éstos grupos lograron un alto nivel de civilización manifestándose como una organizada cultura mexicana.

### **1.1.2 ÉPOCA DE LA CONQUISTA**

La conquista de México por España se origina con la llegada del español Hernán Cortés y la coincidencia de la llegada del rey o sacerdote Quetzalcóatl, aprovechándose Hernán Cortés de ésta leyenda para provocar un quebrantamiento y lograr derrotar al imperio azteca.

Para consolidar la conquista fue necesario romper con la unidad nacional de los pueblos y para llevarlo a cabo era de vital importancia quebrantar su estructura social imponiéndoles una nueva religión, nuevas autoridades e idioma.

Por lo que en la época de la conquista se lleva a cabo la más trascendental destrucción del patrimonio cultural de México apoyado en un texto legal

expedido por el emperador en el cual se manifestaba “que se derriben y quiten los ídolos, y prohíba a los Indios comer carne humana.

Ordenamos y mandamos a nuestros Virreyes, Audiencias y Gobernadores de las Indias, que en todas aquellas Provincias hagan derribar y derriben, quitar y quiten los Idolos, Ares, y Adoratorios de la Gentilidad, y sus sacrificios, y prohíban expresamente con graves penas a los Indios idolatrar, y comer carne humana, aunque sea de los prisioneros, y muertos en la guerra, y hacer otras abominaciones contra nuestra Santa Fe Católica, y toda razón natural, y haciendo lo contrario, los castiguen con mucho rigor”.<sup>1</sup>

Al realizar los españoles la destrucción religiosa azteca, esto conlleva lógicamente a la mayor destrucción de documentos y esculturas religiosas, quedando subsistentes sólo los templos debido a su difícil destrucción causada por la grandeza de sus construcciones, por lo que se lleva a cabo una superposición, utilizándolos para ritos católicos.

Después de cambiar la religión azteca, se inicia el cambio de su ideología y para esto se crean escuelas para los nobles indígenas, también se distribuyen por el territorio tres órdenes de misioneros, siendo los franciscanos, dominicos y agustinos, cuya finalidad era la enseñanza de su religión y la creación de un nuevo patrimonio cultural enseñándoles a los indígenas la artesanía de la pluma, la herrería y la pintura.

Con respecto a la arquitectura, se caracterizó por los grandes espacios, construyendo grandes atrios o capillas abiertas.

---

<sup>1</sup> BALBAS, Antonio. Recopilación de Leyes de las Indias hecha por Majestad Católica del Rey Don Carlos II, Madrid. 1756. 2ª edición.

La capital del nuevo gobierno por decisión de Hernán Cortés se implanta en la capital del imperio azteca significando el total dominio por parte de los españoles.

Posteriormente al impacto de la conquista, sobreviene un asentamiento, conformándose lo que sería la Nueva España.

Se crea una nueva formación social dividiéndose en indios, españoles y negros.

Como producto de la creación de esta nueva colonia se edifica en el año de 1531 el primer santuario católico, siendo la Basílica de la Virgen de Guadalupe.

En esta época existen dos acontecimientos importantes, uno; la ley emitida por Felipe II en el año de 1573, en la que se mencionaba sobre las pacificaciones y la enseñanza de la religión católica hacia los indígenas de manera más prudente y la segunda la llegada de los jesuitas a México, siendo éstos en contraposición con los misioneros, órdenes dedicadas también a la educación religiosa pero de manera más moderna.

Estos sucesos anteriormente mencionados traen como consecuencia la creación de varias escuelas y esto a su vez la exaltación de talentos humanistas siendo los más importantes, Sor Juana Inés de la Cruz, Juan Ruiz de Alarcón y Bernardo de Balbuena.

En la arquitectura también se manifiesta este progreso realizando magníficas construcciones religiosas, aunque como consecuencia de las constantes destrucciones y superposiciones la arquitectura de México se caracterizó por la utilización de diversos estilos arquitectónicos.

Para el siglo XVIII llega a su máximo esplendor el culto a la razón y se funda en este momento la Real Academia de San Carlos, su arquitectura se manifiesta con el arte neoclásico y ésta nueva ideología dará impulso a una nación independiente.

Para entonces el grupo dominante son los criollos quienes desean la independencia de México debido a que se sienten marginados por los peninsulares y desean tener mayores privilegios, por otro lado, los mestizos requieren un mejor tipo de vida para las clases bajas.

En la época de la conquista podemos señalar que el mayor impacto que tuvo el imperio mexica no fue causado tanto por la derrota por medio de la fuerza militar, sino la imposición de una nueva cultura que no era comprendida por los mexicas pero que supo plantarse utilizando de manera hábil las debilidades del imperio conquistado.

### **1.1.3 ÉPOCA DE LA INDEPENDENCIA**

En esta época existía una lucha en la denominada Nueva España donde un grupo deseaba continuar con el dominio de España con la finalidad de seguir conservando sus privilegios, y por otro lado los que deseaban a una Nueva España independiente, siendo éstos los criollos, cuyo objetivo era independizarse para poder acrecentar sus privilegios; a éste grupo se le unieron mestizos, que aunque no concordaban del todo con los ideales de los criollos, era la manera más sencilla de lograr la independencia.

Con el movimiento hacia la Independencia, en toda ésa lucha interna, los mestizos son aplastados, lo que demora un poco el logro de la Independencia. Esta se concretiza hasta el año de 1821 cuando la corona española se ve en la necesidad de aceptar la Constitución de Cádiz y declaran la Independencia.

Al obtener la Independencia sobreviene la restauración donde lo primordial es cambiar la ideología, y lograr obtener una modernización del país apoyándose principalmente en el modelo de los Estados Unidos de América.

Al implantar este nuevo modelo de vida, provoca lógicamente la intervención ideológica de los Estados Unidos de América expresándose a través de modelos liberales y principalmente en la idea del federalismo.

En esta época nuestro país es visitado por importantes viajeros, quienes se encargaron de difundir en el extranjero el valor artístico e histórico de los monumentos prehispánicos, exaltando así la cultura mexicana en el exterior; esto conlleva a atraer la atención de los coleccionistas, provocando el saqueo de los monumentos y el comercio clandestino.

Para 1859 la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, la cual se formalizó desde 1851 denunció el peligro en que se encontraban los monumentos y propuso al gobierno que fueran declaradas vigentes las leyes españolas relativas a la conservación de las antigüedades nacionales, pero el gobierno en respuesta les propuso realizar un proyecto de ley, el

cual se llevó a cabo en 1862, la cual nunca se concretizó debido a la intervención francesa y la guerra civil.<sup>2</sup>

Pero donde sí se logra crear una ley protectora de monumentos en esta época es en Zacatecas, los antecedentes de su realización fue la necesidad de conservar las ruinas de La Quemada, las que estaban siendo destruidas por las actividades agrícolas y extracción de materiales de construcción.

En ésta se faculta al gobierno que para cuando el Estado tenga fondos pueda hacer los gastos necesarios para la conservación de los edificios antiguos en Juchipila y otros de esta clase.

Para hacer en ellos o en otros lugares del estado excavaciones con el objeto de buscar antigüedades.

Las piezas de losa antigua, que se han encontrado en Juchipila y los demás restos de antigüedades de esta clase que lleguen a adquirirse, se depositarán en la biblioteca pública, mientras se reúne un número suficiente para formar un museo de antigüedades en la capital del estado.

Este decreto consideramos que fue de gran trascendencia ya que constituye la primera mención formal de protección a los monumentos y con fondos del estado.<sup>3</sup> Se lleva a cabo la creación de establecimientos educativos, la creación de un museo nacional.

Se transforman academias y bibliotecas y se crean otras.

Todas estas creaciones traen como consecuencia la consumación de los ideales de los mestizos y liberales a través de la promulgación de la Constitución de 1857 cuyo espíritu de la ley fue en la visión de un próspero

---

<sup>2</sup> NEGRETE, Olivé. INAH. *Una Historia*. Ed. CONACULTA. México, 1995. pág. 27.

<sup>3</sup> RODRÍGUEZ HERRERA, Daniela. *Ley Agraria y protección del patrimonio arqueológico*. Ed. Casa Juan Pablos. México. Pág. 26.

campesinado independiente; lo que consideramos que fue erróneo, debido a que en esa época no se encontraban todavía preparados para enfrentar una gran responsabilidad y libertad.

En el ámbito cultural, con la creación de ésta Constitución no se especificó ninguna facultad al Congreso de la Unión ni al poder Ejecutivo para tomar decisiones con respecto a la protección del patrimonio cultural.

Con toda esta necesidad mexicana del modernismo implantado por los liberales, se realizan varios monumentos, sobresaliendo ya políticamente Benito Juárez y culturalmente a través de las artes Ignacio Manuel Altamirano, creando una revista denominada El Renacimiento, cuya finalidad era expresar una literatura propia, producto del conocimiento de todas las artes occidentales.

Para entonces, en el año de 1876 Porfirio Díaz sube a la presidencia, Con Porfirio Díaz en la presidencia también se cambia la ideología en México, al positivismo cuyo lema principal era orden, paz y progreso.

Ahora la influencia es la francesa, con el propósito de negar la importante invasión ideológica estadounidense.

Con el gobierno de Porfirio Díaz se crearon instituciones públicas, cuyo objetivo era la expresión cultural, siendo una de las más importantes la creación de la Universidad debido a la insistencia de Justo Sierra.

El presidente Porfirio Díaz en defensa del patrimonio cultural expide dos decretos, los cuales fueron promulgados el 3 de Junio de 1896 y el 11 de mayo de 1897.

En el primer decreto se facultó al poder ejecutivo para permitir a los particulares exploraciones bajo vigilancia e inspección del gobierno, con

concesiones no mayores a diez años y con la condición de que todo lo que encontraran fuera propiedad del gobierno.

El segundo decreto se declaró como delito al deterioro o destrucción de los monumentos arqueológicos y era necesaria la autorización del poder ejecutivo para poder exportar antigüedades y demás objetos de interés para el estudio de la historia de México, además que todas las antigüedades adquiridas por el poder ejecutivo sean depositadas en el Museo Nacional.

Y lo más importante de este decreto es la definición de los monumentos arqueológicos donde son considerados como tal a: "las ruinas de ciudades, las casas grandes, las habitaciones trogloditas, las fortificaciones, palacios, templos, rocas esculpidas o con inscripciones y, en general, todos los edificios que bajo cualquier aspecto sean interesantes para el estudio de la historia"<sup>4</sup>.

De toda esta época podemos decir que a pesar de que se realizaron grandes avances en el ámbito cultural y en defensa del patrimonio cultural de México, consideramos que toda ésta influencia francesa y principalmente estadounidense no conllevó a nada propiamente bueno, debido a que en lugar de reencontrarnos con nuestras raíces, solamente se produjo una nueva superposición, pero ahora basada en modelos

---

<sup>4</sup> GERTZ MANERO. La defensa jurídica del patrimonio cultural en México. Ed. F.C.E. México pág.76.

estadounidenses y franceses con el afán de obtener un avance, fundamentado en modelos que no nos correspondían.

#### **1.1.4 ÉPOCA REVOLUCIONARIA**

Este movimiento comenzó del cansancio provocado hacia los niveles económicos que se encontraban debajo de las clases terratenientes causadas por políticas excesivamente duras.

Existieron una serie de movimientos revolucionarios con la finalidad de estar en posibilidad de ejercer algunos derechos democráticos.

La clase social más importante en esta época revolucionaria fue la obrera quienes expusieron sus principios con una ideología concreta y como consecuencia, en esta época su participación conllevó a resultados reales.

Como su palabra lo dice, en esta etapa respecto al patrimonio cultural, es de nueva cuenta destruido una gran parte de él.

Y en contraposición a esta gran destrucción del patrimonio, viene un renacimiento de todo lo que respecta a la cultura, ya que se generó una serie de pensadores importantes con el objetivo de tener una mejor comprensión de la cultura mexicana, concretizándose con José Vasconcelos quien se encontraba al frente de la labor educativa de esta época, esto trajo como consecuencia el movimiento pictórico del muralismo mexicano, utilizando todas las técnicas de las cuales tuvieran conocimiento sin importar su origen, con la finalidad de poder manifestar los sucesos de ese momento, teniendo una divulgación importante de su pintura.

Todo esto conllevó a que para ése entonces el grupo de propietarios medios representado por Venustiano Carranza aceptara algunas reivindicaciones

campesinas y obreras, logrando así el triunfo y la paz, para el año de 1917 fue redactada por éste grupo la Constitución.

Durante esta época cabe destacar la creación de dos leyes; en 1914 la primera expedida por Victoriano Huerta en la cual incorpora al Museo Nacional la Inspección de Monumentos Históricos, y las materias de arqueología, etnografía e historia fueron trasladadas a la Escuela de Altos Estudios, la cual fue fundada por Justo Sierra en 1910 y la segunda en el año de 1916 expedida por Venustiano Carranza, en la cual también se toca el tema respecto a la conservación de monumentos y objetos históricos y artísticos, así como de las bellezas naturales.

También ordena que se suprima la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes con la finalidad de que todos pudieran gozar de una educación y no solo una minoría de los mexicanos, por lo que solo deja vigente el Departamento Universitario, (donde se encontraba el Museo Nacional) y las direcciones de Educación Primaria, Normal, Preparatoria y de Bellas Artes.<sup>5</sup>

En esta época sobresale un personaje importante debido a las ideas que aportó en materia de antropología, él propuso que se aplicaran los estudios antropológicos para resolver los problemas de la población en materia de educación, su propuesta fue planteada por vez primera en América Latina en el segundo Congreso Panamericano celebrado en Washington en el año de 1915, concretizando su idea en crear un Instituto de Antropología en

---

<sup>5</sup> OLIVÉ NEGRETE, Julio César. *INAH Una Historia*. Ed. CONACULTA. 1995. pág.28.

cada país de América, el cual se dedicaría al estudio científico de los problemas de la población y tomar las medidas para su solución.<sup>6</sup>

Pero en realidad todo se concretiza con la Constitución de 1917 en la cual todavía se refleja el choque de diferentes clases sociales.

En su artículo 73, fracción XXVII es otorgado al Congreso de la Unión facultades para legislar en el ámbito de la cultura.

También se ratificó el artículo 13 transitorio donde se estableció la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y de Bellas Artes.

Se crea la Dirección de Estudios Arqueológicos y Etnográficos en la Secretaría de Agricultura y Fomento, dirigido por Manuel Gamio, cuyo objetivo fue el estudio del territorio así como la investigación de los antecedentes y características de la población.

Para 1921 se crea la Secretaría de Educación Pública y Manuel Gamio toma posesión del cargo de subsecretario e incorpora la Dirección de Antropología (anteriormente denominada como Dirección de Estudios Arqueológicos y Etnográficos) a la Secretaría de Educación Pública.<sup>7</sup>

Esta nueva dirección realizó un gran proyecto en el valle de Teotihuacán, el cual llevó varios años para estudiar el clima, la hidrografía, características físicas, culturales y educativas de quienes habitaban Teotihuacán, al mismo tiempo se realizaban exploraciones arqueológicas y se estudiaban documentos históricos.

---

<sup>6</sup> Idem. pág.29

<sup>7</sup> RODRÍGUEZ HERRERA, Daniela. *Ley Agraria y Protección del Patrimonio Arqueológico*. Ed. Casa Juan Pablos. México 2000. pág.30.

Se establecieron escuelas, talleres y centros de educación, también se creó el museo arqueológico del sitio.

Este proyecto trajo como consecuencia un verdadero conocimiento de los habitantes del valle de Teotihuacan, mejores niveles de vida a éstos y una gran aportación a la antropología.<sup>8</sup>

Es importante destacar que durante todo el acontecimiento revolucionario continuaron vigentes los decretos porfirianos de 1896 y 1897 hasta el año de 1930 cuando fueron sustituidos.

Para concluir con este inciso, cabe señalar que durante este movimiento revolucionario existió el resurgimiento activo de la clases sociales más bajas de México, las cuales se encontraban relegadas desde el movimiento independentista, así como también existió un fuerte movimiento en el ámbito del arte.

### **1.1.5 EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO**

Posterior a la promulgación de la Constitución de 1917 sobreviene un periodo de estabilización con la creación del Partido Nacional Revolucionario, sucediendo esto para el año de 1929.

Con esta etapa de estabilización y con el afán de buscar la modernización del país, de nueva cuenta se busca imitar modelos de los países más avanzados de esta época, por lo que los Estados Unidos Americanos genera influencia económica y consecuentemente aumenta la influencia social y

---

<sup>8</sup> OLIVÉ NEGRETE, Julio César. *INAH Una Historia*. Ed. CONACULTA. México. 1995. págs. 29-30.

cultural manifestándose principalmente en los modos de vida de la población que habita en la ciudad.

Lo que si bien es cierto es que con la necesidad de obtener una estabilización en el país, también sobreviene la inquietud de crear leyes con la finalidad de proteger el patrimonio cultural existente.

Con el gobierno del presidente Emilio Portes Gil en el año de 1930 se promulga la ley sobre protección y conservación de monumentos y bellezas naturales, esta ley es creada con la finalidad de castigar severamente por medio de sanciones penales debidamente detalladas a quien atente contra el patrimonio cultural.

También se fusiona la Dirección de Arqueología y la Inspección General de Monumentos Artísticos, Arqueológicos e Históricos de la Secretaría de Educación Pública cuyo objetivo era catalogar y proteger los monumentos de propiedad nacional y los lugares de belleza natural.

La finalidad de unir estas dos direcciones fue con el objetivo de impulsar los trabajos que se estaban llevando a cabo y vigilar la conservación de monumentos y bellezas naturales.

Esta ley también creó un Departamento de Museos que coordinara a los de Arqueología, Historia y Etnografía, así como las galerías de escultura y pintura, pero éste departamento nunca llegó a organizarse.<sup>9</sup>

Para 1934, con Abelardo Rodríguez en la presidencia se promulga otra ley en ésta materia donde se integra un Comisión Consultiva de Monumentos, la cual contenía representantes de diferentes dependencias gubernamentales, instituciones científicas y profesionales, con la finalidad de consultar la opinión de éstos para la toma de decisiones que afectarían los monumentos; también se lleva a cabo la creación del registro de propiedad arqueológica de bienes muebles, estableciendo la inscripción de manera obligatoria; esta ley fue muy criticada ya que no existía fundamento alguno en la Constitución para crear una ley federal en materia arqueológica.

Por lo que para enmendar este error, en la fracción XXV del artículo 73 constitucional en donde ya se facultaba al Congreso de la Unión a legislar en el ámbito de la cultura, se adiciona de manera específica la facultad de legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

Las dos leyes anteriormente mencionadas a pesar de ser bastante ambiguas permitieron grandes avances en materia de protección del patrimonio cultural.

Para el año de 1939 se crea el Instituto Nacional de Antropología e Historia como organismo autónomo, con el objeto de llevar a cabo las funciones de exploración, vigilancia, conservación y restauración de monumentos y zonas arqueológicas.

---

<sup>9</sup> OLIVÉ NEGRETE, Julio César. *INAH Una Historia*. Ed. CONACULTA. México. 1995. pág.31

En 1969 se dictó la Ley General de Bienes Nacionales en donde se estipula que los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, muebles o inmuebles son propiedad federal.<sup>10</sup>

Posteriormente, en el año de 1970 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación, la cual tuvo una vigencia muy breve, debido a que fue abrogada por la vigente Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, promulgada el 28 de abril de 1972.

Declarando esta ley como de interés social y nacional siendo de orden público sus disposiciones, conteniendo nuevas definiciones de gran importancia, la cual se señalará y analizará de manera detallada en el capítulo siguiente.

Además de la promulgación de esta disposición legal, México se interesa por participar en convenios internacionales, con el objetivo de proteger el patrimonio cultural a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura, (UNESCO), organización fundada en noviembre de 1946, la cual promueve reuniones con la finalidad de discutir los problemas existentes en el ámbito del patrimonio cultural de los países participantes y lograr la defensa y conservación de su patrimonio.

Nuestro país participa en una convención de gran trascendencia celebrada en París, en noviembre de 1970 donde se establecieron medidas para la

---

<sup>10</sup> RODRÍGUEZ HERRERA, Daniela. *Ley Agraria y Protección del Patrimonio Arqueológico*. Ed. Casa Juan Pablos. México. 2000. pág.31-32.

prohibición de la importación, exportación y transferencia ilícita de bienes culturales.

También es importante señalar que México realizó convenios en defensa de los patrimonios culturales con países de América Latina.

Durante toda esta época de estabilización mexicana, cabe hacer notar que antes del año de 1970, que es cuando se promulga la Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación, no existió una constancia de avance en materia de protección del patrimonio cultural de la Nación.

A partir de la ley anteriormente señalada se creó una unidad especial con el apoyo de Agentes del Ministerio Público Federal, de la Policía Judicial Federal y peritos, la cual era dirigida por el propio procurador, y fue una de las más intensas campañas protectoras de los bienes culturales de la Nación.

Con esto sobreviene la promulgación de la ley vigente de 1972.

Todo este interés y constancia conllevó a importantes avances logrando la realización de catálogos y edición de discos compactos que contenían la información respecto a obras culturales.

Para el año de 1989 hasta 1993 se recuperaron aproximadamente más de doce mil objetos con la ayuda de la Procuraduría General de la República.

Durante este periodo el INAH también realizó varios convenios con diversas entidades con la finalidad de financiar proyectos en zonas arqueológicas para su investigación y rescate; por mencionar solo algunos, se realizaron con la Fundación Domecq para la remodelación del museo de Teotihuacan, con la empresa Nestlé para construir en la zona de Palenque unidades de servicios.

Con los gobiernos de cada estado y la participación de la Secretaría de Turismo, se llevó a cabo un modelo donde cada participante aportó un fondo igual destinado a exploraciones y restauración arqueológica en diversos sitios de Yucatán, Campeche, Tabasco, Chiapas y Quintana Roo.<sup>11</sup>

## **1.2 CONCEPTOS FUNDAMENTALES.-**

### **1.2.1 PATRIMONIO CULTURAL**

Consideramos necesario dar un concepto general de lo que es el patrimonio cultural de la nación, debido a que dentro de éste concepto que estudiaremos se engloban los conceptos de monumentos históricos, arqueológicos y artísticos, los cuales estudiaremos de manera específica posteriormente.

Para establecer una idea general de lo que consiste el patrimonio cultural daremos algunas definiciones.

En la Carta de México en Defensa del Patrimonio Cultural, evento realizado en el año de 1976 se establece que el patrimonio cultural de un país es el conjunto de los productos artísticos, artesanales y técnicos; de las expresiones literarias, lingüísticas y musicales, de los usos y costumbres de todos los pueblos y grupos étnicos, del pasado y del presente.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> OLIVÉ NEGRETE, Julio César. INAH Una Historia. Ed. CONACULTA. México. 1995. pág.82.

<sup>12</sup> GERTZ MANERO, Alejandro. *La defensa jurídica y social de patrimonio cultural*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1976. pág.202.

Por lo que respecta al autor Enrique Florescano, este manifiesta que el patrimonio cultural no sólo incluye a los testimonios y símbolos sociales de culturas dominantes, como lo son templos, palacios o centros ceremoniales, sino también se ha ampliado para abarcar lo que son la habitación popular, las tecnologías tradicionales, los asentamientos campesinos e inclusive las expresiones de las mentalidades populares.<sup>13</sup>

Y el autor Guillermo Bonfil da una explicación más detallada de lo que es el patrimonio cultural de un pueblo, y él manifiesta que este consiste en un acervo de elementos culturales, siendo algunos tangibles y otros intangibles, que una sociedad los considera suyos.

Por lo que el patrimonio cultural no se encuentra restringido solamente a los rastros materiales del pasado, consistentes en monumentos artísticos, arqueológicos o históricos, o los objetos muebles que se encuentran en museos, sino que también abarca lo que son las costumbres, conocimientos, sistemas de significados, habilidades y formas de expresión simbólica pertenecientes a diferentes clases sociales.<sup>14</sup>

Después de haber establecido este concepto, y que a pesar de que las tres definiciones anteriormente mencionadas agrupan determinados elementos esenciales definitivamente consideramos que la última es un poco más amplia y clara al definir el patrimonio cultural.

Por lo que podemos concluir de éste inciso es que el patrimonio cultural de una nación no es sólo un conjunto de bienes estático e inamovible, como tal parece que lo establece la ley federal de monumentos

---

<sup>13</sup> FLORESCANO, Enrique. *El patrimonio cultural de México*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1993. pág. 403.

<sup>14</sup> BONFIL, Guillermo. *Nuestro patrimonio cultural; un laberinto de significados*. INAH. México. 1987. pág. 85

y zonas arqueológicas, artísticas e históricos, la cual estudiaremos de manera detallada posteriormente, en donde tiene una concepción patrimonialista de lo que es el patrimonio cultural de la nación y que con el transcurso de los años lo que cambia, es el listado de los bienes.

Sino que debe considerarse como un conjunto de bienes culturales dinámico, que cada día incorpora nuevos elementos, y transforma algunos más, es decir el patrimonio cultural es el producto de una sociedad viva, la cual se encuentra en una transformación constante.

## **1.2.2 MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS**

Antes de definir concretamente lo que son monumentos arqueológicos, daremos una definición general de lo que es un monumento y conforme lo define la Real Academia establece que son los signos materiales que sirven como preciada fuente de la historia o para la averiguación de cualquier hecho.<sup>15</sup>

Ahora de acuerdo con la Ley federal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricos, en su artículo 28 define a los monumentos arqueológicos como “los bienes muebles e inmuebles, producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, de la flora y de la fauna relacionados con esas culturas”.

---

<sup>15</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Dir. Bernardo Lemer. Ed. Bibliográfica Argentina. Argentina. 1964. TXIX.

La anterior definición es analizada posteriormente en nuestro capítulo tercero, pero lo que si cabe mencionar con antelación por ser competente a este inciso es que el concepto ha sido muy criticado por considerarlo confuso e inapropiado, específicamente el último párrafo que se refiere a que los restos de flora y fauna de culturas anteriores son también monumentos arqueológicos, a lo cual nosotros consideramos como primer punto que no le corresponde investigar al Instituto Nacional de Antropología e Historia sobre esto por ser mas bien competente a la materia de paleontología; y como segundo punto, creemos que es una definición muy pretenciosa si se considera que en la realidad sea investigado por el INAH los bienes muebles e inmuebles y además investigue sobre restos de flora y fauna que aparte no son materia de un monumento arqueológico.

También consideramos que sería más claro denominarlo como monumento prehispánico y no arqueológico, debido a que la arqueología se dedica al estudio del conocimiento del desarrollo histórico de la humanidad en su "totalidad" por lo que la arqueología no está nada mas sujeta al estudio de las culturas anteriores al establecimiento de la española sino que también a las posteriores.

Al denominarlo monumento prehispánico sería más congruente con la definición que se está estableciendo en la ley vigente.

Esta definición anteriormente citada realiza la distinción de bienes muebles e inmuebles, por lo que consideramos necesario expresar la definición de cada uno.

De acuerdo a el maestro Rafael Rojina Villegas establece que los bienes muebles son aquellos que pueden trasladarse de un lugar a otro ya sea por sí mismos o por efecto de una fuerza exterior.

Y por el contrario los bienes inmuebles son aquellos que no pueden trasladarse de un lugar a otro.<sup>16</sup>

Por lo que podemos concluir que son monumentos arqueológicos muebles aquellos que pueden ser trasladados de un lugar a otro como por ejemplo una pieza de cerámica.

Y los monumentos arqueológicos inmuebles son aquellos que tienen un carácter de permanencia fija y no pueden ser trasladados sin que sufran un daño substancial.

### **1.2.3. MONUMENTOS ARTÍSTICOS**

Antes de mencionar la definición de monumentos artísticos vigente, consideramos importante señalar que la Ley del Patrimonio Cultural de la Nación de 1970, la cual fue abrogada por la ley actual; señalaba únicamente que los monumentos artísticos eran aquellas obras que revisten valor estético relevante.

Para su protección debían tener un valor estético "relevante", por lo que resultaba bastante ambigua su definición debido a que jurídicamente qué podría ser considerado como un valor artístico relevante y en consecuencia ser protegido.

---

<sup>16</sup> ROJINA VILLEGAS, Rafael. Bienes, Derechos Reales y Sucesiones. Ed. Porrúa. México. 1974. pág. 70.

Al publicar la ley vigente, se procuró hacer más claro este artículo y se definió a los monumentos artísticos como "los bienes muebles e inmuebles que revistan valor estético relevante.

Para determinar el valor estético relevante de algún bien se atenderá a cualquiera de las siguientes características: representatividad, inserción en determinada corriente estilística, grado de innovación, materiales y técnicas utilizados y otras análogas.

Tratándose de bienes inmuebles, podrá considerarse también su significación en el contexto urbano.

Las obras de artistas vivos que tengan la naturaleza de bienes muebles no podrán declararse monumentos artísticos.

Podrán ser declarados monumentos las obras de artistas mexicanos cualquiera que sea el lugar donde sean producidas. Cuando se trate de artistas extranjeros, sólo podrán ser declarados monumentos las obras producidas en territorio nacional.

La declaratoria de monumentos podrá comprender toda la obra de un artista o sólo parte de ella. Igualmente, podrán ser declarados monumentos artísticos o quedar comprendidos dentro de las zonas de monumentos artísticos, obras de autores cuya identidad se desconozca.

La obra mural de valor estético relevante será conservada y restaurada por el Estado".

Como se mencionó anteriormente, podemos decir que con la reforma, se pretendió establecer un concepto más claro de los monumentos artísticos, situación que consideramos fue de gran avance.

Aunque también creemos que en esta definición debe especificarse las ramas del arte a que se refiere con la finalidad de obtener una mejor protección.

Así como también pensamos que el legislador fue omiso al no considerar como monumento artístico las donaciones que se realizan por los extranjeros a México, ya que al no estar especificado en el artículo mencionado con antelación queda fuera de toda protección y conservación por parte del Estado.

Para concluir este inciso es importante mencionar que el encargado de la protección, conservación y restauración de dichos monumentos le corresponde al Instituto Nacional de Bellas Artes.

#### **1.2.4 MONUMENTOS HISTÓRICOS**

De acuerdo a lo que establece la ley en estudio, en su artículo 35 define que “son monumentos históricos los bienes vinculados con la historia de la Nación, a partir de la cultura hispánica en el país, en los términos de la declaratoria respectiva o por determinación de la Ley”.

En la anterior definición consideramos que con la finalidad de tener una mejor comprensión y protección de este tipo de monumentos, se debería tener una clasificación especializada de los monumentos históricos, ya que en el concepto anteriormente mencionado se señala que los monumentos históricos son aquellos vinculados con la historia de la Nación, a partir de la cultura hispánica del país, lo que consideramos que es impropia debido a que no sólo es parte de la historia de México a partir del establecimiento de

la cultura española, sino que las cultura anteriores también son parte de la historia. Algunos arqueólogos opinan que debería denominar a los monumentos históricos como monumentos coloniales, situación en la cual no estamos de acuerdo debido a que quedarían fuera de toda protección los monumentos que se realizaron después de la época colonial.

Por lo cual nosotros consideramos que es más viable dejar el concepto de monumentos históricos, a pesar de nos ser la palabra más propia y simplemente establecer una clasificación más especializada en la materia con la finalidad de una mejor claridad.

En el artículo 36 se establece los bienes muebles e inmuebles que por determinación de la ley se consideran monumentos históricos, y si no se encuentra precisado en el artículo mencionado, se puede establecer mediante una declaratoria expedida por el Instituto Nacional de Antropología e Historia previo el estudio respectivo, misma que será firmada por el Secretario de Educación Pública o por el Presidente de la República.

Los monumentos históricos pueden ser de propiedad pública o de propiedad privada en donde se aplican la leyes civiles, existiendo en estos últimos algunas limitaciones, como las obras de restauración y conservación en bienes inmuebles deberán ser autorizados previamente por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el cual tendrá facultad de demolición por no haber pedido previamente permiso.

Los propietarios también deberán ejecutar las obras de restauración que el Instituto indique, con base a un dictamen técnico.

### ***1.3 Problemática sobre la protección jurídica de las Zonas arqueológicas en México.-***

El problema sobre la protección jurídica en materia de zonas arqueológicas radica en la inconstancia y consecuentemente falta de conciencia de reformar en materia el patrimonio cultural.

Esto se refleja con la primera agrupación de organismos culturales la cual se estableció a principios del siglo XX donde la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes acogió a diversas instituciones, entre ellas el Museo de Arqueología e Historia y la Inspección General de Monumentos.

En 1915 la secretaría es reorganizada y tres años después la Dirección de Antropología se convierte dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento.

Hasta 1939 durante el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas se crea el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Aproximadamente en 1964 la Secretaría de Educación Pública creó la Subsecretaría de Cultura, que reunió al Instituto Nacional de Antropología e Historia y a otras instituciones como el Instituto Nacional de Bellas Artes.

Promulgándose treinta y un años después de la creación del I.N.A.H. una ley específica en la cual se protegiera a las zonas arqueológicas así como el real objetivo y obligaciones a seguir del I.N.A.H.; dos años después es abrogada por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas que desde el 6 de mayo de 1972 es la ley vigente.

Y hasta el 5 de enero de 1993 se percatan de la necesidad de realizar el reglamento de la ley vigente materia del estudio.

El último cambio importante de mencionar es la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) en 1988 por un decreto promulgado en el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari. Con este gran espacio de años se refleja la inconstancia para mejorar o regular en materia cultural y en consecuencia en materia arqueológica.

Cabe mencionar el último reordenamiento de la administración cultural que es la creación del CONACULTA; el I.N.A.H pasó a formar parte de éste organismo desconcentrado de la S.E.P.

Esta nueva dependencia ha llamado la atención en materia legal, principalmente por conflictos de status entre el CONACULTA , el I.N.A.H y el I.N.B.A, ya que se presumió que después de un tiempo razonable, sobrevendría un documento de reforma legal en la leyes orgánicas de estos dos antiguos institutos; situación que hasta la actualidad no ha acontecido, y solo se encuentra fundamentado en un decreto presidencial en lo que se refiere al CONACULTA y las leyes orgánicas de carácter federal de los dos institutos han quedado intactas.

De cualquier manera el CONACULTA se ha encargado de organizar la diversidad cultural a través de once programas sustantivos, pero lógicamente por la falta de ausencia legal han presentado conflictos de competencia entre autoridades implicadas en un proyecto, rechazo a decisiones ya tomadas, o en su caso ya no prosperan con la celeridad adecuada proyectos establecidos por el CONACULTA o inclusive terminan modificándose.

Esta situación es otro reflejo a la falta de estudio y seriedad por parte de nuestros gobernantes al expedir decretos al vapor, sin realizar un análisis serio y comprometido, y además darle un seguimiento y avance a lo ya realizado; provocando que una buena propuesta, no logra avanzar o se encuentra viciada por falta de interés y constancia, trayendo como consecuencia un perjuicio en materia cultural y consecuentemente del patrimonio arqueológico.

Cabe señalar que la falta de protección en materia de zonas arqueológicas no es solamente de nuestros gobernantes y legisladores, sino también del Instituto creado para salvaguardar las zonas arqueológicas, el I.N.A.H, el cual tiene a su cargo alrededor de 200mil zonas o monumentos arqueológicos, de las cuales solo 128 están abiertas al público.

Para que estas 128 zonas cuenten con una protección legal requieren de una declaratoria presidencial, para esto es necesario integrar un expediente técnico y planos de delimitación y así pueda expedirse la declaratoria; hasta el año de 1999 solo 20 zonas arqueológicas contaban con una declaratoria presidencial.

El I.N.A.H por lo general siempre se refugia en el pretexto de falta de presupuesto; su fuente de ingreso son tres: el presupuesto federal, el dinero que el Instituto genere por cuenta propia y las aportaciones privadas.

El presupuesto federal desde el gobierno del presidente Salinas de Gortari ha ido en aumento; hasta el año pasado disponían de 1,390 millones de pesos; con respecto al dinero que el Instituto genera es casi nulo debido a que la mayoría de las zonas arqueológicas y museos abierto al público

operan en números rojos por falta de organización y coordinación con la Secretaría de Turismo para que implemente la publicidad necesaria.

Y las aportaciones privadas es prácticamente un ingreso aleatorio, por la falta de un proyecto de estímulos fiscales coordinado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dirigido a la iniciativa privada que provoque su participación, así como el hermetismo del I.N.A.H fundamentado en ideologías arcaicas creyendo que al permitir la intervención de la iniciativa privada es sinónimo de privatización del patrimonio arqueológico.

Debido a esto el dinero del Estado sigue siendo la fuente presupuestal más importante del Instituto y consecuentemente no alcanza.

Otra problemática importante de señalar es la ausencia de facultadas que tienen los centros del I.N.A.H de los estados, los cuales no pueden tomar decisiones tales como la suspensión de una obra que ponga en peligro el patrimonio arqueológico sólo porque el único que tiene competencia es el director general del Instituto, esta situación sobreviene en detrimento del patrimonio arqueológico debido a que por no estar contemplado en la ley de la materia, una zona arqueológica puede obtener un daño irreparable.

Aunado a esto cabe mencionar la incompetencia y falta de conocimiento de la ley que aplican los propios trabajadores del I.N.A.H., ya que cuando existe una controversia legal por lo general irónicamente los asuntos son perdidos por el Instituto provocado por faltas cometidas de éstos, debido a errores de forma y procedimiento.

En consecuencia es importante señalar la necesaria reestructuración del I.N.A.H., una dependencia que se encargue de reorganizar y coordinar las instituciones culturales, entre ellas por supuesto el I.N.A.H., así como

reformular las leyes competentes, para lograr un Instituto realmente conciente y comprometido en defender el patrimonio arqueológico, con una verdadera presencia en la toma de decisiones a nivel nacional y así poder concienciar a todos los sectores sociales y difundir las leyes que rigen el patrimonio arqueológico, para que se convierta en una población activa defensora de un patrimonio que conoce y entiende.

## ***CAPÍTULO II. ANÁLISIS DEL DERECHO POSITIVO EN MATERIA DE ZONAS ARQUEOLÓGICAS EN MÉXICO.***

### ***2.1 La protección de las zonas arqueológicas en la Constitución Política.-***

En este capítulo realizaremos el estudio de los artículos de nuestra Constitución Política los cuales sientan las bases para la realización de las demás leyes federales que competen a nuestro estudio, las que serán analizadas en los incisos posteriores.

El artículo de nuestra Carta Magna que nos compete estudiar es el artículo 27, en el cual se establece que "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de

transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada...”

Al realizar parte de la transcripción del artículo 27 es inevitable dejar de analizar el punto de propiedad originaria debido a que este concepto se consagra en el artículo transcrito anteriormente.

La propiedad originaria, o primer propietario significa explicar como una persona o institución se atribuye el dominio de un bien, implica precisar de dónde se genera ese derecho.

Por lo que la propiedad originaria en México significa que la nación mexicana es la primera propietaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional y a partir de ésta surge la propiedad privada o derivada por la trasmisión de dominio de tales bienes.

Este concepto de propiedad lo recibe el Estado por derecho propio, fundado en la tradición jurídica nacional, en el asentamiento de nuestro pueblo y en la autodeterminación o soberanía nacional.

La base de la noción de propiedad originaria es la bula del Papa Alejandro VI, del 4 de mayo de 1493 en la cual se da, concede y asigna perpetuamente a los Reyes de Castilla y de León y a sus sucesores.

Esta cesión fue entendida en beneficio de la Corona española y no a favor del estado de España, por lo que esa asignación era para ellos, así que los reyes legislaron para regular lo que se denominó patrimonio real, según las Leyes I y XIV de la Recopilación de Indias.

Con la anterior legislación correspondía solo a los monarcas españoles la propiedad, ningún particular pudo tener derecho alguno sin título que emanara de la Corona, marcándose así una diferencia entre la propiedad

que establece la legislación española y las reguladas por las demás legislaciones europeas, ya que estas últimas reconocían un concepto de propiedad romana, concebida como un derecho absoluto instituido a favor de su titular, en cambio en la propiedad colonial el dominio de los monarcas estaba por encima del dominio particular.

Con la Independencia subsistió el régimen jurídico de la propiedad colonial, pasando el patrimonio real solo al dominio de la nación y reservándose el otorgamiento de títulos de propiedad a los estados de la Federación, lo cual cambió en la Constitución de 1857, en la que se otorgó esa facultad a la Federación.

El 21 de marzo de 1894 se emitió la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos y con ella se cambió el régimen de propiedad colonial, sustituyéndola al tipo romanista, es decir, la propiedad absoluta.

El sistema de tipo romanista estuvo vigente hasta en 1917, que fue cuando la Constitución Política vigente adopta de nueva cuenta el régimen de tipo colonial, al establecer en el artículo 27 el principio de que la Nación es propietaria original de las tierras y aguas que se encuentren dentro del territorio nacional, reservando al Estado el otorgar los títulos de propiedad e imponer las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público.<sup>17</sup>

Es necesario precisar que con nuestra Constitución actual, a pesar de haber adoptado el régimen de tipo colonial, la Carta Magna consagra a

---

<sup>17</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México 1999. págs 51-55.

favor del Estado un dominio mas concreto y real, convirtiendo en su dominio los bienes de los particulares pero no por vía de expropiación, sin en vía de regreso al propietario originario, que es la Nación, la cual es representada por el gobierno federal ejerciendo sus funciones respectivas en el territorio nacional.<sup>18</sup>

Es importante señalar que la propiedad originaria se apoya jurídicamente en dos elementos básicos:

- a) su origen histórico
- b) su justificación social desde el punto de vista sociológico y legal establecido en el artículo 27, entregando a la nación la facultad de tener en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.<sup>19</sup>

Otro artículo de nuestra Constitución que es fundamental señalar. es el 73 fracción XXV, del cual solo realizaremos la transcripción de un fragmento por ser solo esa parte la que nos compete señalar:

“El Congreso tiene facultad:

...XXV. ... para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés social, así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.”

<sup>18</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa México. 1992. págs. 51-52.

<sup>19</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México. 1974. T. II. pág. 174.

Como se puede constatar este artículo es de suma importancia ya que con él se sienta de manera clara la base legal para que el Congreso se encuentre en aptitud de legislar en materia de monumentos arqueológicos, facultad que fue otorgada, aproximadamente después del año de 1940, ya que anterior a la reforma de la fracción XXV el Congreso solo tenía facultades para legislar en el ámbito de la cultura.

## ***2.2 Incidencia de los tratados internacionales en la protección de las zonas arqueológicas.-***

México ha participado en la suscripción de varios tratados internacionales en materia de patrimonio cultural, con la finalidad de salvaguardar a éste.

Toda vez que la normatividad internacional es muy extensa, solo mencionaremos fragmentos de los instrumentos que consideramos más sobresalientes con respecto a la protección del patrimonio cultural.

Una de las primeras convenciones de la UNESCO en la cual participó México, fue en 1954 en La Haya, la cual fue denominada como "La protección de bienes culturales en caso de conflicto armado", por su título fue considerada poco importante ya que manifestaban que era algo lejano a la realidad del mundo entero.

Pero algunos especialistas, en contraposición a lo anteriormente señalado consideraron que los lineamientos de la convención en la Haya son de vital importancia y específicamente a nuestro país, debido a que ésta convención

no solo busca la protección del patrimonio en caso de conflicto armado sino también en caso de catástrofes naturales, procesos de deterioro o peligros que sufren los bienes culturales.

La aplicación de la convención se ha enfrentado a varios obstáculos, tanto por parte de los propios Estados que la suscribieron, como por el desarrollo de armamento.

Simplemente hasta el año de 1984 sólo cinco países de los estados partes han solicitado la inscripción de bienes culturales para que sean albergados bajo protección especial.<sup>20</sup>

Otro instrumento importante de señalar es los principios tomados de las Normas de Quito suscrito en Ecuador en el año de 1966; éstas normas propusieron “la aplicación del término puesta en valor a los bienes culturales y se refiere a la urgente necesidad de utilizar al máximo el caudal de sus recursos y es evidente que entre los mismos figura el patrimonio monumental de las naciones.

Poner en valor un bien histórico o artístico equivale a habilitarlo de las condiciones objetivas y ambientales que, sin desvirtuar su naturaleza, resalten sus características y permitan su óptimo aprovechamiento”.<sup>21</sup>

Las recomendaciones propuestas fueron “ que los proyectos de puesta en valor del patrimonio monumental forman parte de desarrollo nacional y, en consecuencia, deben integrarse a los mismos. Corresponde al gobierno dotar al país de las condiciones que pueden hacer posible la formulación y

---

<sup>20</sup> FLORESCANO, Enrique. El patrimonio cultural de México. Ed. Fondo de Cultural Económica. México. 1993. págs. 371-372.

<sup>21</sup> RODRÍGUEZ HERRERA, Daniela. Legislación Agraria y Protección del Patrimonio Arqueológico, Ed. Casa Juan Pablos. México.2000. págs.114-115.

ejecución de proyectos específicos de puesta en valor. Para esto es indispensable la legislación adecuada o, en su defecto, otras disposiciones gubernativas que faciliten el proyecto de puesta en valor haciendo prevalecer en todo momento el interés público.

Otra recomendación fue la desgravación de tipo fiscal y la compensación a las limitaciones impuestas a propiedad particular por motivos de utilidad pública".<sup>22</sup>

En 1970 México participó en otra convención convocada por la UNESCO la cual se celebró en París bajo el título de Medidas para prohibir e impedir la importación, la exportación y transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales; el objeto de ésta de enfocó en tomar las medidas preventivas y de seguridad para evitar robo y exportación de bienes, y principalmente a las formas de restitución de estos bienes.

Este documento fue anexo a nuestra legislación mediante un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 1973.<sup>23</sup>

Posteriormente se realizaron acuerdos bilaterales, apoyados en esta misma convención; cabe destacar el Tratado de cooperación suscrito con los Estados Unidos de América en 1970 para la recuperación y restitución de bienes robados.

En este tratado la finalidad de proteger "objetos de arte y artefactos de las culturas prehispánicas de ambos países, de importancia para el patrimonio cultural, incluyendo estelas, relieves, murales y otros elementos arquitectónicos; objetos de arte y artefactos religiosos de los periodos

---

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> FLORESCANO, Enrique. El patrimonio cultural de México. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1993. págs. 372 - 373.

coloniales de igual importancia relevante y documentos de los archivos oficiales para el periodo hasta 1920 de importancia histórica, propiedad de la Federación, estados o municipios”.<sup>24</sup>

La aplicación de esta definición se llevó a cabo a través de las decisiones tomadas por expertos designados por ambos gobiernos.

Gracias a este tratado México pudo recuperar un número significativo de bienes culturales, entre ellos cabe mencionar una estela maya y cincuenta y cinco pinturas murales de Teotihuacan en el año de 1986.

También es importante destacar que se celebraron convenios con países de América Latina para la mutua defensa de los patrimonios culturales, entre ellos se encuentra el suscrito con Guatemala en el año de 1975, con Perú celebrado en el mismo año.

Una de las convenciones considerada como de las más importantes por su amplitud y efectividad fue la Convención de París celebrada en 1972 titulada como Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.

En esta convención se establece por primera vez un marco permanente de cooperación internacional y un fondo económico establecido basado en la aportación que da cada país a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Los principios más destacados que se establecieron en esta convención fueron:

- “ el patrimonio cultural y natural debe ser considerado en su totalidad como un todo homogéneo, comprendiendo no sólo trabajos

---

<sup>24</sup> GERTZ MANERO, Alejandro. *La defensa jurídica y social del patrimonio cultural*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1976. págs. 44 - 45.

de gran valor intrínseco, sino también elementos mas modestos que han adquirido con el paso del tiempo valor cultural o natural.

- Ninguno de estos elementos debe ser disociado de su medio ambiente.
- Para proteger, conservar y preservar el patrimonio cultural y natural, los Estados miembros deben, en la medida de lo posible, dirigir su trabajo en este campo de tal manera que el patrimonio no se considere más como una restricción sino como un factor determinante para el desarrollo nacional.
- Los Estados miembros deben establecer en sus territorios servicios públicos especializados responsables de las funciones de conservación, protección y preservación del patrimonio cultural y natural del país, así como hacer de él un factor activo en la vida de la comunidad; compilar el inventario del patrimonio cultural y natural.

Estos servicios públicos especializados deberán efectuar su trabajo en coordinación con otros servicios públicos, especialmente los encargados de la planeación y el desarrollo regional, las obras públicas mayores y la planeación social, económica y ambiental".<sup>25</sup>

El último documento que se mencionará se celebró en México en el año de 1982 denominado Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales, el objeto de ésta fue invitar a los Estados miembros a promulgar y poner en vigor las leyes nacionales apropiadas para salvaguardar y proteger los bienes culturales y fomentar la promoción

---

<sup>25</sup> RODRÍGUEZ HERRERA, Daniela. *Ley Agraria y Protección del Patrimonio arqueológico*, Ed. Casa Juan Pablos. México. 2000. págs. 114 - 115.

de los valores culturales relacionados a ese patrimonio y la exaltación de respeto en el ámbito internacional.

Esa defensa debe ser efectiva y no solamente declarativa y en consecuencia cada tipo de patrimonio, ya sea histórico, artístico o científico debe estar apoyado de medidas legales que impidan su destrucción o comercialización ilícita.<sup>26</sup>

Con toda esta legislación internacional anteriormente mencionada, nos establece un panorama general acerca de la diversidad de tratados firmados por México y que por lo visto en el ámbito internacional la protección del patrimonio cultural no ha sido ignorado.

### ***2.3 Ley General de Bienes Nacionales.-***

En este inciso ahora nos adentramos al estudio de los artículos más importantes materia de nuestro estudio de la Ley General de Bienes Nacionales.

En su artículo primero señala que el patrimonio nacional se compone de:

- I. Bienes de dominio público de la Federación, y
- II. Bienes de dominio privado de la Federación

Precisa en su artículo segundo cuales son los bienes pertenecientes al dominio público, integrando en su fracción VII los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles, por lo que las zonas arqueológicas están integradas a los bienes del dominio público.

---

<sup>26</sup> Ibidem. pág. 120.

Habiendo precisado que las zonas arqueológicas pertenecen a bienes del dominio público, consideramos importante señalar una definición del dominio público, con la finalidad de esclarecer porqué las zonas arqueológicas se encuentran integradas en ésta clasificación; denominando al dominio público como el derecho de propiedad que el Estado tiene sobre determinados bienes, los cuales se encuentran destinados al uso común o al servicio público y estando afectados a un propósito de interés colectivo y que como consecuencia de esto son inalienables e imprescriptibles.<sup>27</sup>

Posteriormente la Ley General de Bienes Nacionales en su artículo quinto en el párrafo primero señala: “los bienes del dominio público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta Ley; pero si estuvieren ubicados dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva, salvo que se trate de bienes destinados al servicio público o al uso común y adquiridos por la Federación con anterioridad al 1° de mayo de 1917 o de los señalados en los artículos 2° fracciones II y IV, y 29, fracciones I al XI y XIV de esta Ley. Una vez otorgado el consentimiento será irrevocable”.

En el capítulo tercero de esta ley en su artículo dieciséis , señala diversas características importantes de los bienes del dominio público, señalando que: “ son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional. Los particulares y las instituciones públicas solo podrán

---

<sup>27</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ. Luis Humberto. Compendio de Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México. 1999. t.II. pág. 62.

adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes, los derechos regulados en esta ley en las demás que dicte el Congreso de la Unión”.

Después de haber transcrito el anterior artículo es necesario detenernos para definir los conceptos de inalienabilidad e imprescriptibilidad.

Señalando que la inalienabilidad consiste en que éstos bienes no están sujetos al comercio jurídico y para ser más precisos del derecho privado, por lo que no implica su indisponibilidad absoluta sino sólo de las relaciones jurídicas del derecho privado.

Por lo que la inalienabilidad de los bienes del dominio público trae determinadas consecuencias:

- No están sujetos al comercio ordinario del derecho privado.
- No pueden ser sujetos a acción reivindicatoria o posesión definitiva o provisional.
- La concesión a particulares no les constituye un derecho de propiedad sobre los bienes concesionados.
- Son inembargables.
- No pueden ser expropiados.
- No pueden ser afectados por servidumbres pasivas.

Por lo que respecta a la imprescriptibilidad, ésta podría decirse que es una consecuencia de la inalienabilidad ya que como los bienes del dominio público no se encuentran sujetos al comercio del derecho privado, tampoco los particulares pueden ejercer sobre éstos bienes actos de posesión provisional o definitiva y por ende no es posible la prescripción adquisitiva.

Los bienes del dominio público pueden utilizarse por la colectividad de manera directa o indirecta.

Comprendiendo el uso indirecto o uso común, la prestación de servicio públicos y el uso directo o especial, la prestación puede ser de manera colectiva o individual.

El artículo veintinueve de la ley materia de nuestro estudio en este inciso, especifica cuales son los bienes de uso común señalando en su inciso catorce romano los monumento arqueológicos inmuebles.

Los bienes de uso común se encuentran sujetos a determinadas características:

- El usuario es indeterminado, debido a que lo ejerce el público de manera colectiva, estando en igualdad de condiciones.
- Es libre, su único límite es la facultad que tiene la policía de custodiar el bien.
- Por lo general es gratuito.
- No existe un interés legitimado a favor de persona alguna.<sup>28</sup>

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

La ley federal del Patrimonio Cultural de la Nación, promulgada el 28 d abril de 1972, abrogada por la ley vigente, realmente fue aplicada hasta que fue expedido su reglamento, promulgado hasta el año de 1975. De la ley vigente realizaremos un análisis de los artículos más relevantes.

---

<sup>28</sup> DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto. *Compendio de Derecho Administrativo*. Ed. Porrúa, México. 1999. t.II. pág. 77- 78.

Se establece en su artículo primero: "El objeto de esta ley es de interés social y nacional y sus disposiciones de orden público".

En su artículo 2 manifiesta que "Es de utilidad pública, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos.

Este último concepto de zonas de monumentos fue utilizado por primera vez en esta ley, lo que resultó una innovación, el cual además fue dividido en tres tipos de zonas de monumentos las cuales mencionaremos posteriormente.

En este mismo artículo en su párrafo segundo se hace mención a la realización de campañas permanentes con la finalidad de fomentar el conocimiento y respeto a los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos; todo esto se realizará a nivel estatal y municipal en coordinación con las dependencias correspondientes, como el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), y la Secretaría de Educación Pública (SEP).

De igual manera en su tercer párrafo se permiten, con autorización del INAH y el INBA, las asociaciones civiles, juntas vecinales y uniones campesinas cuya creación tiene como objeto ayudar al INAH e INBA para impedir el saqueo arqueológico y preservación del patrimonio; además del establecimiento de museos regionales.

Al disponerse en este artículo segundo el establecimiento de museos regionales, se fomenta la participación de la población con la finalidad de crear en el pueblo, a través de estos museos una conciencia nacional, no

con la finalidad de entender a las civilizaciones antiguas sino principalmente de defenderlas.

En el artículo 3ro se establece "la aplicación de esta ley corresponde a:

- I. El Presidente de la República;
- II. El Secretario de Educación Pública;
- III. El Secretario del Patrimonio Nacional;
- IV. El INAH;
- V. El INBA y Literatura, y
- VI. Las demás autoridades y dependencias federales, en los casos de su competencia.

En el artículo 5to se manifiesta que "son monumentos arqueológicos, artísticos, históricos y zonas de monumentos los determinados expresamente en esta ley y los que sean declarados como tales, de oficio o a petición de parte. El Presidente de la República, o en su caso la SEP, expedirá o revocará la declaratoria correspondiente, que será publicada en el Diario Oficial de la Federación".

En el artículo 19 se establece la supletoriedad de leyes a falta de disposición expresa, utilizándose los Tratados internacionales y las leyes federales, así como el Código Civil y Penal vigentes para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

Por lo que en el artículo 20 se establece que llevar a cabo la vigilancia del cumplimiento de la ley, los institutos correspondientes y la SEP, así como la Secretaría de Patrimonio Nacional efectuarán visitas de inspección.

Ya en el capítulo III denominado De los Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos, en su artículo 27 se manifiesta que los monumentos

arqueológicos tanto muebles e inmuebles son considerados propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles.

Por lo que el artículo 28 se define a los monumentos arqueológicos como: "los bienes muebles e inmuebles, producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionados con esas culturas".

Para 1986 se expide por decreto presidencial el artículo 28 bis en el cual se establece: "Para los efectos de esta ley y de su reglamento, las disposiciones sobre monumentos y zonas arqueológicas serán aplicables a los vestigios o restos fósiles de seres orgánicos que habitaron en el territorio nacional en épocas pretéritas y cuya investigación, conservación, restauración, recuperación o utilización revistan interés paleontológico, circunstancia que deberá considerarse en la respectiva declaratoria que expedirá el Presidente de la República".

Consideramos que el anexo de artículo 28bis, no fue lo más adecuado ya que fue un error mezclar dos campos diferentes, debido a que la responsabilidad de lo paleontológico le corresponde a la geología y no a la antropología.

Ahora, en su artículo 29 se establece que ningún monumento arqueológico podrá ser transportado, exhibido o reproducido sin el permiso del Instituto correspondiente.

Lo mismo sucede para el descubrimiento o exploración de monumentos arqueológicos, ya que este tipo de trabajo solo lo realizará el INAH o por instituciones científicas o de reconocida solvencia moral, previo permiso.

Lo anteriormente mencionado lo señala el artículo 30 de ley en estudio.

En el artículo 32 se establece la facultad del INAH para suspender los trabajos que se realicen en los monumentos arqueológicos sin previa autorización o que violen el permiso concedido o donde exista sustracción de materiales arqueológicos.

Cualquier tipo de violación que exista de los supuestos anteriormente mencionados, además de la suspensión se aplicará la sanción correspondiente.

En el capítulo IV denominado De las Zonas de Monumentos se establece el nuevo concepto que con antelación ya habíamos mencionado y en su artículo 37 se menciona: "El Presidente de la República, mediante decreto, hará la declaratoria de zonas de monumentos arqueológicos, artísticos o históricos, en los términos de esta ley y su reglamento.

Las declaratorias deberán inscribirse en el Registro correspondiente y publicarse en el Diario Oficial de la Federación".

Y en su artículo 39 define a las zonas de monumentos arqueológicos como: "el área que comprende varios monumentos arqueológicos inmuebles, o en que se presume su existencia".

El artículo 44 establece la competencia en materia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos, siendo el INAH el competente. Y el artículo 46 manifiesta que en caso de duda sobre la competencia de los Institutos para el conocimiento de un asunto la SEP resolverá a quien le corresponde conocer, teniendo prioridad el carácter arqueológico sobre el histórico y este sobre el artístico.

En el capítulo VI denominado De las Sanciones se establecen las mismas; las cuales tienen un margen de uno a diez años por apoderamiento ilegal,

daño o destrucción, y de dos a doce años por extracción o tentativa de extracción, además de adicionar a éstas sanciones, multas de diversas cantidades pecuniarias y con una mayor sanción por reincidencia y habitualidad.

Según el espíritu de esta ley al establecer el capítulo de sanciones donde se tipifican diversas figuras delictivas fue con la finalidad de prevenir y no de reprimir con el de conservar la integridad, conservación, recuperación y propiedad de los monumentos.

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

El reglamento de la ley fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1993.

Este reglamento se realizó con la finalidad de ser una complementación con las disposiciones expedidas por la ley y llevar la completa aplicación de ésta.

En su artículo primero del reglamento establece que el Instituto competente organizará o autorizará asociaciones civiles, juntas vecinales o uniones de campesinos, las cuales, uno de sus más importantes objetivos es efectuar una labor educativa entre los miembros de la comunidad sobre la importancia de la conservación y acrecentamiento del patrimonio cultural. El artículo anteriormente mencionado, consideramos que es de vital importancia ya que significa la participación directa de algunos sectores de la sociedad a través de las asociaciones civiles o las otras organizaciones

mencionadas con antelación en la defensa del patrimonio cultural, y también estas asociaciones sirven a su vez de apoyo para efectuar labores educativas en materia del patrimonio cultural.

Estas asociaciones también se les puede dar la facultad de crear o mantener museos regionales y como órganos auxiliares de las autoridades competentes pueden impedir en su caso el saqueo arqueológico.

En el artículo noveno del reglamento se establece que el Presidente de la República es el único facultado para expedir o revocar las declaratorias de monumentos artísticos e históricos pertenecientes a la Federación, Distrito Federal, estados y municipios, así como de las zonas arqueológicas, artísticas e históricas. En estas declaratorias además de especificar las características del monumento o zona de que se trate, también se podrá especificar las condiciones a que deberán sujetarse las construcciones que se realicen en dicha zona.

En el artículo 14 del reglamento se establece la competencia de los poderes federales de las zonas de monumentos y se faculta únicamente al poder federal a la protección, conservación, restauración y recuperación de éstos.

Por lo que con éste artículo, en congruencia con la ley, deja a salvo los derechos de propiedad que tenga un particular, estableciéndole únicamente tanto en la ley como en el reglamento derechos y obligaciones con la finalidad de protección, conservación o restauración del bien que detente.

Y para vigilar el debido cumplimiento de la ley y reglamento se practicarán visitas como lo establece el artículo 15 del reglamento.

Como forma de control y protección se creó el registro donde se realizarán las inscripciones de monumentos muebles o inmuebles o declaratorias

respectivas, en donde se especificará detalladamente las características del bien que se trate, el lugar donde se ubica, así como nombre y domicilio del propietario que lo detente. Las constancias expedidas por la inscripción del bien no significa que acreditará la autenticidad del bien.

Cada Registro Público de los Institutos competentes llevarán un catálogo de las zonas y monumento inscritos los cuales se deberán mantener actualizados.

En el capítulo tercero del reglamento en su artículo 37bis, se estableció con la finalidad de protección a los monumentos arqueológicos, la prohibición de exportación definitiva de éstos, salvo canjes o donativos a gobiernos o Institutos científicos extranjeros, por acuerdo expreso únicamente del Presidente de la República.

Y la exportación temporal solo podrá realizarse con el objeto de exhibición en el extranjero, siempre y cuando no sea afectada la integridad del monumento por su transportación.

El establecimiento de este artículo lo consideramos de suma importancia debido a que significa una prevención y protección a los monumentos arqueológicos, en lo único que consideramos peligroso es en la parte en que especifica la donación a gobiernos o Institutos científicos extranjeros..., ya que consideramos que aunque ésta donación sea autorizada únicamente por el Presidente de la República, es contradictorio a lo que establece en su primer párrafo debido a que por un lado está prohibiendo la exportación definitiva como protección del monumento y así evitar un saqueo, respecto a los canjes, se presupone que se realizarán con la finalidad de recuperación de bienes que salieron del país causados por el saqueo, pero

los donativos no consideramos que tengan algún tipo de justificación para que salgan del país; ya que si es con el objeto de que los ciudadanos extranjeros puedan apreciar y conocer el patrimonio cultural mexicano, para eso se establecen las exportaciones temporales, y mucho menos consideramos válido un donativo cuando se está tratando de fortalecer la protección y de que la sociedad tenga una cultura y conciencia en materia de protección y conservación de su patrimonio cultural, por lo que con esto consideramos que no sería propiamente un buen ejemplo para la sociedad mexicana.

Por último, toda obra que sea realizada en zona o monumento, incluyendo carteles, avisos, anuncios o instalaciones diversas, sólo se podrán realizar previa autorización otorgada por el Instituto competente.

Y una vez otorgada la autorización, al estar realizando las obras, contraviene las disposiciones establecidas en la ley o reglamento, será suspendida inmediatamente por el mismo Instituto que otorgó la autorización.

## **CAPÍTULO III.- CONSIDERACIONES SOBRE LA INADECUADA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS ZONAS ARQUEOLÓGICAS**

### **3.1 Ausencia de una cultura nacional sobre la protección de las zonas arqueológicas.-**

Poco creíble es afirmar que la riqueza arqueológica de México, contrasta con la pobreza cultural de su población. Mientras en otros países se reconoce el pasado histórico del nuestro, los mexicanos nos mostramos indiferentes sobre la situación actual de las zonas arqueológicas.

Por lo que factores sociales resultan mucho mas destructivos en el proceso de afectación del patrimonio arqueológico.

Entre los factores que inciden en el estado de conservación de los monumentos arqueológicos podemos mencionar el crecimiento urbano desmedido y no planificado, el desmantelamiento de estructuras por extracción de materiales para construcción o preparación de parcelas de cultivo, el saqueo en sus diversas modalidades, entre otros.<sup>29</sup>

Después de esta breve introducción respecto a los factores de destrucción en el patrimonio arqueológico; nos adentraremos a una de las causas de la falta de protección en este patrimonio, que lo es la educación. La educación es una de las acciones más importantes a seguir debido a que como los señalamos en el capítulo primero, existe en nuestra historia

---

<sup>29</sup> RODRÍGUEZ HERRERA, Daniela. Ley Agraria y Protección del Patrimonio Arqueológico. Ed. Casa Juan Pablos. México. 2000.págs.33 -35.

mexicana un sistema de superposiciones y de imitaciones, y actualmente existen proposiciones y tendencias ideológicas principalmente estadounidenses de determinados grupos sociales que evidentemente no forman mayoría.

Por lo que la cultura no solo debe reducirse a un determinado grupo social, sino a una unidad nacional, ya que debido a que existe falta de cultura en la mayoría de la población mexicana, esto conlleva a que el mexicano no sienta el espíritu de defensa de nuestra cultura porque no conoce su historia y a su vez no la protege debido a que no le interesa, en consecuencia de nada valdría tener una zona arqueológica perfectamente conservada si la población no se ha apropiado del bien y para eso tiene que conocerla primero.

De ahí la importancia primigenia de la educación.

Esta labor cultural se debe llevar a cabo desde la educación primaria, pero con programas educativos en donde se permita una discusión abierta de la historia de México y no en una simple y monótona repetición de la historia formulada de manera vertical.

Esta educación deberá ser reforzada a través de todos los medios de comunicación, desde los más típicos hasta los de más alta tecnología, emprendiendo campañas de la valorización del patrimonio y de su atractivo, realizándolo en coordinación con los gobiernos de los estados y las administraciones municipales, pudiendo utilizar los espacios gratuitos a los que tiene acceso el gobierno.

Estos mensajes deberán promover la participación de la población, iniciando así un movimiento general en todos los niveles de la población,

para no solo limitarnos al sector de los niños y jóvenes, pudiendo así tomar conciencia de lo que están realizando y a su vez todos tendrán un grado de cultura, conocimiento de su historia y del patrimonio que les fue heredado así como la necesidad de su protección.

### ***3.2 Vicisitudes en la protección de las zonas arqueológicas en los ejidos y sus comunidades.-***

Como señalamos en el inciso anterior existen diversas formas sociales que originan los atentados al patrimonio arqueológico, como lo son la falta de conciencia sobre la importancia del patrimonio arqueológico, la situación económica y social del país que se enfoca a otras prioridades. Y otro problema que vamos a tocar en este inciso es el ejidal que se ha venido dando ya hace varios años.

El problema ejidal con relación al patrimonio arqueológico se agudizó a raíz de la reforma de la Ley Agraria desde 1992. Esta reforma, en términos generales "otorga al ejido plena capacidad para el manejo de sus terrenos, ya que en el artículo 27 Constitucional en la fracción VII primer párrafo señala que se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas".<sup>30</sup>

La legislación agraria reformada reconoce tres tipos de tierras: parcelada, de uso común y las de asentamiento humano.

---

<sup>30</sup> SÁNCHEZ NAVA, Pedro Francisco. Procede y el patrimonio arqueológico. Procuraduría Agraria. México 1998. pág.2.

Cabe señalar que las tierras de asentamiento humano o también llamadas solares urbanos fueron reconocidas propiedad privada desde la ley anterior.

Los ejidatarios para ejercer su derecho conforme a lo establecido en la nueva Ley Agraria, deben obtener un certificado parcelario o un título de solar urbano, de acuerdo al tipo de tierra que se trate, estos certificados o títulos se obtienen a través de las acciones que realiza el gobierno por medio del programa Procede.

Para tener una mejor claridad del tema señalaremos los principales objetivos de este programa que son:

“Dar certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, a través de la entrega de certificados parcelarios o certificados de derechos sobre tierras de uso común, pudiendo entregar en su caso ambos certificados, también entregan los títulos solares”.

Al poner en marcha el programa Procede, quedó claro que se necesitaba una coordinación con el I.N.A.H. para tener la protección de los vestigios arqueológicos, pero no consideraron prioritaria la intervención del I.N.A.H. ni esta institución la solicitó, ya que consideraron que las zonas arqueológicas en terrenos ejidales o comunales eran zonas muy evidentes como Palenque, Bonampak, Tajín, entre otras.

Nunca consideraron los del programa Procede que los núcleos agrarios representan aproximadamente el 50% del territorio nacional, por lo que al

hacer la entrega de estas tierras estaríamos hablando que existe la presencia de 100 mil vestigios arqueológicos, de los cuales aproximadamente solo un 10% de estos sitios se tendría conocimiento y estaría registrado.

Ahora, el principal problema no se origina de la forma de la tenencia de la tierra, ni de la enajenación de los terrenos ejidales que se ha dado en los campesinos inclusive sin estar contemplado en la ley, si no la principal afectación se deriva del uso de suelo.

Por otro lado, el problema de prevención de daños al patrimonio arqueológico se presenta debido al gran número de vestigios arqueológicos que existe en el país.

El I.N.A.H. a solicitud del Procede intervino de manera informal dos años después de iniciado el programa y quedó establecida su intervención un año después, siendo la Dirección del Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas la encargada de coordinar los trabajos.

Mediante un acuerdo realizado por el Procede se estableció que "independientemente de la asignación de los derechos sobre los terrenos ejidales, tanto el ejido como los ejidatarios y posesionarios en lo individual, respetarán las normas aplicables por la autoridad competente que limiten el uso o establezcan modalidades a la propiedad, tales como las relativas a aguas nacionales, vías de comunicación, ecología, bosques, selvas, zonas arqueológicas, por lo que manifiestan expresamente la conformidad en este sentido".<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Ibid. Pág.7

Ahora, el I.N.A.H. enfrenta problemas de organización y funcionamiento, que cabe decir no son nuevos. Estos problemas son:

- El costo económico que conlleva cubrir los gastos y salarios del personal necesario para dar seguimiento al trabajo realizado por el Procede.
- No cuenta con la infraestructura suficiente, ni la cantidad de arqueólogos capacitados, así como tampoco de instrumentos necesarios para la realización de su trabajo.
- Existen problemas de desarrollo en el mismo Procede, debido a conflictos políticos y sociales que se dan en las comunidades.
- El I.N.A.H. no tiene un inventario completo de las zonas arqueológicas para que así pudiera ser más rápido el trabajo de su ubicación, y posteriormente de resguardo, por lo que trabaja en coordinación con el equipo del INEGI.
- El I.N.A.H. como no tiene solvencia económica, no puede indemnizar a un propietario en caso de que le interesara la adquisición de sus tierras y tampoco no está facultado para dar otras tierras a cambio.

Además de que en la actualidad la repartición agraria ya concluyó debido a que no hay mas tierras disponibles.

También es necesario señalar que en la práctica estas tierras, independientemente que tuvieran algún monumento arqueológico dentro de los límites de sus tierras, se rigen por el Código Civil, el cual en su artículo 830 establece que el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

Estas modalidades de acuerdo al tema que nos compete, se contempla en Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y en la Ley General de Bienes Nacionales, en donde establece que la propiedad no podrá ser ocupada si existe utilidad pública de esa propiedad y se realizará una indemnización.

También el gobierno federal podrá expropiar una propiedad perteneciente a un particular, cuando se considere con características manifestaciones de nuestra cultura nacional.

Por lo que, en el caso de que el I.N.A.H. tuviera interés en la investigación de un sitio determinado, lo que procedería es comprobar la utilidad pública del monumento para poder expropiarlo e indemnizar al particular.

Pero este proceso se dilata mucho tiempo y conlleva un alto costo, así como la intervención de varias dependencias.

Así que hablando en términos generales de propiedad privada, se presentan muchísimos riesgos para el patrimonio arqueológico, y principalmente se generan, debido al desconocimiento o información equivocada de los derechos y obligaciones que se tiene respecto a este tipo de propiedad.

La mayoría de las personas desconoce las leyes acerca del patrimonio arqueológico, por lo que siempre piensan que pueden disponer plenamente de su propiedad, por lo que la mayoría realiza la destrucción de vestigios arqueológicos o el saqueo de estos.

Por lo que respecta a la parcela de un campesino, si una vez delimitados, asignados y entregado el título se encuentran vestigios arqueológicos, el campesino no podrá trabajar esa tierra, o como se comentó anteriormente

tampoco podrá cambiarla, así que el campesino se ve en la necesidad de acondicionar su parcela para trabajarla de la mejor manera, debido a este hecho, lógicamente implica un riesgo a los sitios arqueológicos.

Otro problema existente en estas parcelas es cuando utilizan maquinaria pesada para la producción agrícola.

Por lo que consideramos sería una buena opción que se utilizara este tipo de maquinaria solamente en áreas que sean cultivadas intensamente, y que se encuentre debidamente delimitada y reconocida por los propietarios, el agricultor y el I.N.A.H. para que realice solamente las investigaciones necesarias en esa tierra.

Consideramos importante señalar que el objetivo no es ir en contra de la modernización y progreso del campo, ni tampoco que el I.N.A.H. se dedique a expropiar tierras, ya que se convertiría en un gran latifundista, pero que sí se realice el cumplimiento de la legislación conviniendo con los intereses de las partes para que todos cumplan sus objetivos y un desarrollo a nivel nacional.

La solución real es que el I.N.A.H. informe a la población el contenido de su legislación, respecto a sus derechos y así poder obtener el permiso del propietario para su intervención y a su vez concienciar acerca de la importancia de la protección del patrimonio cultural buscando la incorporación de las comunidades en el cuidado de este patrimonio.

Esto se tendrá que explicar al propietario de manera clara y precisar bien las finalidades de la intervención del I.N.A.H., con el objeto de que ya no exista el temor del propietario, causado por la ignorancia.

### ***3.3 La insuficiencia e ineficacia del Instituto Nacional de Antropología e Historia en la protección de zonas arqueológicas.-***

En el año de 1939 durante el sexenio de Lázaro Cárdenas se crea el I.N.A.H., cuyo objeto de su creación y fundamento legal de manera más precisa es publicado treinta y un años después, con la Ley del Patrimonio Cultural, la cual es derogada por la ley vigente publicada en el año de 1972.

En la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas se establece que el objeto es la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos.

Esta protección es competente y es salvaguardada por el I.N.A.H., situación que hasta la actualidad no se ha logrado obtener la debida protección como el espíritu de la ley lo pretende.

Uno de los principales problemas con los que se enfrenta cotidianamente el I.N.A.H., se presenta cada seis años, con la elección del nuevo Presidente de la República, ya que por lo general el Instituto se encuentra con la inquietud de si el presidente electo tiende a tener interés en materia de cultura y en consecuencia del I.N.A.H., y así poder obtener un presupuesto más alto a lo obtenido en los sexenios anteriores.

Aunque es importante mencionar que durante los sexenios del Presidente Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León se destinó como presupuesto para el I.N.A.H. entre el 0.05 y el 0.08 del total del producto

interno bruto, presupuestos que rebasaron de sobremanera en comparación de los gobiernos anteriores, pero a pesar del interés mostrado en materia económica de estos dos gobernantes, la UNESCO sugiere por lo menos el 1.0%; lo que refleja que a pesar de los esfuerzos realizados, existe un gran atraso que viene arrastrando de hace muchos años y lógicamente no es tan sencillo equilibrarlo en solo doce años.<sup>32</sup>

El I.N.A.H. no puede tener un óptimo funcionamiento al no obtener los recursos necesarios para su funcionamiento, pero cabe resaltar que este organismo se ha limitado solo al apoyo del Estado.

Algunos trabajadores administrativos y arqueólogos han intentado proponer como lo establece la ley de la materia, la real participación de la iniciativa privada, con la finalidad de obtener recursos, pero ha sido imposible obtener una propuesta concreta debido a una lucha política interna del Instituto, provocada por los defensores de ideologías muy antiguas incapaces de aceptar la participación de la iniciativa privada, descalificando todo intento de propuesta y manejando una publicidad ante la opinión pública bajo consignas como "la privatización del patrimonio arqueológico".

Además de los choques internos del Instituto con respecto a la participación de la iniciativa privada, se adiciona el obstáculo de que los empresarios tienden a ser cautelosos debido a la eventual deducibilidad de impuestos ya que no existe una política hacendaria que estimule a éstos para que se comprometan a invertir.

---

<sup>32</sup> OCHOA SANDY, Gerardo. Política Cultural ¿qué hacer? Ed. Hoja Casa. México. 2001. pág.34.

Pero un ejemplo de los beneficios de la participación de la iniciativa privada y que la participación de ésta, no conlleva a la privatización, lo es el estacionamiento del Palacio de Bellas Artes, para el cual invirtió ICA, a la que se le otorgó la concesión temporal de operación y que al concluir será administrado por el I.N.B.A.

Igual criterio se manejó en el Centro Nacional de las Artes, donde las salas de cine y el estacionamiento, operan bajo concesión temporal y que luego de 40 años contados a partir de la fecha de inauguración será de igual manera administrado por el I.N.B.A.

Este tipo de mecanismo es una clara opción de obtención de recursos que no provengan necesariamente del Estado, también implica la apertura a la participación de la iniciativa privada, aplicada de manera clara y conciente sin que conlleve a la privatización del patrimonio cultural.

Otro problema de ideología necesario de cambiar se presenta con los arqueólogos, con la disputa de si tiene mayor prioridad la conservación de las zonas arqueológicas o la exploración de éstas, problemática que se presenta de acuerdo a nuestra opinión debido a que ni ellos mismos tienen un concepto claro de la real importancia de una zona arqueológica y su rápida destrucción.

El esfuerzo se debe centrar en la conservación, los bienes que puedan ser destruidos deben ser estudiados y recuperar la mayor información que sea posible debido a las restricciones de tiempo y recursos.

La administración adecuada de los recursos limitados que tienen, requiere que la excavación y el salvamento se consideren como última opción y protegerlos sea la prioridad.

Este tipo de metodología también debe ser inculcado a los futuros arqueólogos ya que de igual manera existen rencillas de ideología entre ellos antes de salir de la Escuela Nacional de Antropología e Historia.

Otro problema o ineficacia que presenta el I.N.A.H., es la necesidad de contar con un inventario completo de monumentos arqueológicos elaborado por el Estado. Este requerimiento fue formulado desde 1896, situación que hasta la actualidad no puede completarse.

La necesidad de elaborar el catálogo de sitios arqueológicos es prioritaria para proteger el patrimonio arqueológico, ya que de esta manera forma parte del patrimonio nacional.

El I.N.A.H. ha demostrado deficiencias en la elaboración del inventario, debido a la falta de uniformidad en los datos proporcionados por los investigadores, la falta de interés de estos mismos para reportar en una cédula oficial los nuevos sitios localizados, la falta de continuidad en los proyectos de localización y registro de sitios, y por supuesto la falta de interés del I.N.A.H. por completar el catálogo.

Lo anteriormente mencionado conlleva a que las zonas arqueológicas no sean resguardadas adecuadamente, y cuando surge alguna controversia legal, es necesario que exista documentación oficial acerca del sitio arqueológico, básicamente la cédula de registro con las características principales y el área que ocupa, para que el I.N.A.H. pueda realizar una eficaz defensa del patrimonio arqueológico.

Otro claro ejemplo de la ineficacia y también de la insuficiencia del I.N.A.H., es la ausencia de algún precepto o decreto alguno que otorgue

facultades a los directores de los Centros del I.N.A.H. en los estados para emitir resoluciones.

Es importante legislar sobre este punto; es una realidad que existen en todos los estados Centros del I.N.A.H., los cuales constantemente emiten oficios donde suspenden, niegan o en su caso autorizan permisos a particulares y debido a su falta de conocimiento e interés los llevan a cabo sin estar facultados para hacerlo y por supuesto cuando se interpone alguna inconformidad presentada por los particulares, estos Centros no pueden defender adecuadamente un monumento arqueológico por su ignorancia y falta de conocimiento de la ley que aplican y darse cuenta que existe una ausencia legal en materia de su competencia, ya que el único facultado en la actualidad es el Director General del I.N.A.H.

Con toda la problemática que señalamos anteriormente, debemos recordar que la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas confiere al I.N.A.H. por lo que es competente sobre los monumentos arqueológicos y en consecuencia es el encargado de la protección, recuperación, conservación, investigación y difusión del patrimonio arqueológico.

Si el I.N.A.H. no cumple con las tareas encomendadas, menos se puede esperar que sean llevadas a cabo por otras personas.

Este Instituto tiene aún mucho que hacer, como la creación de mecanismos de colaboración con los gobiernos de los estados y municipios, así como con las Secretarías que tengan relación con el patrimonio arqueológico.

También realizar iniciativas para que los estados puedan emitir declaratorias de patrimonio arqueológico y no tener que esperar la declaratoria presidencial.

Esto nos lleva a cuestionarnos en la necesidad de una reforma de la estructura y administración del I.N.A.H., y a la propuesta de la necesidad de crear una Secretaría de Cultura o una Coordinación General Cultural donde el I.N.A.H. sea dependiente de ésta nueva Secretaría o en su defecto siendo una propuesta mas conservadora, continuar con el organismo ya creado que es el CONACULTA, obteniendo un reordenamiento estructural basándose la reforma legal y organizacional en los programas sustantivos ya establecidos por el organismo anteriormente mencionado, pudiendo así obtener varios beneficios; como le es darle un soporte legal y mayores facultades al CONACULTA y trayendo como consecuencia la necesaria reforma de las leyes competentes al I.N.A.H. así como su estructura y adecuada coordinación y eficacia de éste.

### ***3.4 La indebida explotación del turismo y la habilitación de zonas arqueológicas.-***

Un punto básico y esencial de cualquier política de conservación del patrimonio arqueológico debe ser la creación de un programa dirigido a la conservación de zonas arqueológicas habilitadas y su modo de presentación al público.

El I.N.A.H. en este aspecto se enfrenta constantemente a emergencias o a daños ya irreparables y todo es consecuencia por lo general a años de

descuido en las zonas arqueológicas y que se agudiza principalmente en época de lluvias, siendo que esta estación del año no es considerada propiamente un imprevisto.

El avanzado deterioro que se observa en las zonas arqueológicas se origina por el constante problema de insuficiencia de fondos, pero también por la falta de creación de proyectos que planteen restauraciones progresivas, constantes y ajustadas a un presupuesto.

En la actualidad la mayor parte de las zonas arqueológicas abiertas al público operan con precios por boleto muy por debajo a sus costos de operación.

Solo los sitios que se encuentran en Cancún - Cozumel operan con beneficios. Inclusive Teotihuacan que percibe el mayor número de visitantes, contradictoriamente funciona con un déficit.

La gran mayoría de zonas arqueológicas tienen tal desequilibrio que sería mejor no cobrar la visita o cerrarlos, invirtiendo mejor en un programa de vigilancia periódica obteniendo así un mejor control de estas zonas.

Para obtener un buen programa de conservación en zonas abiertas al público, es primordial crear fondos para ello, siendo un ingreso periódico, el cual no se vea afectado por los cambios de gobierno y la constante redefinición de prioridades, podría establecerse que un 10% del boleto de ingreso a la zonas arqueológicas sea reintegrado al Instituto con la finalidad de tener fondos para la conservación de esa zona arqueológica en específico, de tal manera que cada zona arqueológica abierta al público, pueda asegurarse que va a estar en un perfecto estado de conservación y

ESTA TESIS NO CALA  
DE LA BIBLIOTECA

así el presupuesto que tenga el I.N.A.H. pueda ser utilizado para la habilitación de zonas arqueológicas que se encuentren cerradas.

Para obtener la efectividad de este programa de conservación, también es necesario que exista un cuerpo de restauradores expresamente designados a estas tareas, asignándolos a un sitio arqueológico específico y que se encuentren familiarizados con este sitio.

Por lo cual es necesario la elaboración de normatividad bajo la cual exista una coordinación general de arqueólogos en donde estos tengan lineamientos generales a seguir y sean delimitados perfectamente los límites espaciales de acción en la conservación en los sitios arqueológicos, ya que a pesar de la existencia de instrumentos internacionales suscritos por México, estos no son muy respetados debido a cuestionamientos realizados por determinados grupos de arqueólogos.

También es importante señalar que los arqueólogos y más en específico, los restauradores, además de estar obligados a realizar su trabajo de protección y conservación, es necesario que pongan más atención y cuidado al entorno y paisaje del sitio arqueológico, esto constituye un elemento de ayuda para evitar una mayor agresión a la zona arqueológica, por lo que deben tener trabajos dirigidos a una presentación homogénea, con la finalidad de poder ofrecerle al turista una buena presentación.

Otro elemento de agresión en los sitios arqueológicos son los comerciantes, siendo minoría desafortunadamente los artesanos.

El principal problema con los comerciantes, se presenta desde la pasada política del I.N.A.H. donde el objetivo era evitar la actividad de vendedores ambulantes y posteriormente con la ley vigente de la materia, la finalidad

fue transformar a estos vendedores en locatarios, pero nunca se visualizó que al formalizar esta actividad aparecieron nuevos vendedores que lógicamente exigieron los mismos derechos otorgados a los primeros comerciantes que se establecieron. Actualmente se ha incrementado considerablemente la cantidad de comerciantes y su reubicación se ha dificultado, además hay que señalar la ausencia de programas de conservación de las zonas arqueológicas dirigida a los comerciantes y artesanos, considerando que es primordial la realización de este programa debido a que es donde laboran diariamente estas personas.

Es importante concluir de este inciso, la necesidad de crear un programa de educación dirigido a comerciantes y artesanos en materia de conservación de las zonas arqueológicas donde laboran y hacerles ver a ellos así como también a la comunidad de arqueólogos que se comprometan a favor de sus sitios; y exponerles la verdadera dimensión del turismo.

Con respecto a la comunidad de arqueólogos es necesario hacerles ver que la mejor manera de difundir su trabajo y tener el reconocimiento de lo realizado por ellos, es a través del turismo; y de este modo pueden obtener muchos beneficios en el ámbito económico para las zonas arqueológicas, abriendo inclusive, la posibilidad de apertura de nuevas zonas arqueológicas.

## **CONCLUSIONES**

- **PRIMERA.-** Desde la época prehispánica hasta el México contemporáneo, se ha buscado la protección jurídica de las zonas arqueológicas. Sin embargo, ha existido poco avance en la materia. A pesar de la riqueza arqueológica de nuestro país, en México se carece de la protección jurídica adecuada.
  
- **SEGUNDA.-** Debido a la falta de continuidad y seguimiento, la tarea realizada por algunas administraciones presidenciales ha quedado inconclusa. El desinterés y la ausencia de una política permanente sobre el particular, son factores que explican la carencia del marco jurídico propicio.
  
- **TERCERA.-** Resulta penosa la destrucción del patrimonio arqueológico de México. Si en la época prehispánica la destrucción obedecía al deseo de conquista de otras culturas, en la actualidad es falta de conciencia.
  
- **CUARTA.-** Contenida en diversos instrumentos normativos, la protección jurídica de las zonas arqueológicas se localiza concretamente en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas

Arqueológicos, Artísticos e Históricos, cuya base constitucional es el artículo 73 fracción XXV de la Constitución Política.

- **QUINTA.-** La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos presenta problemas de definición y clasificación del bien jurídico tutelado. El no haber adoptado criterios objetivos, evita la interpretación exacta de sus preceptos.
- **SEXTA.-** Aún contando con la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, no se han controlado eficazmente el deterioro y daños al patrimonio arqueológico. Diversas causas ofenden la riqueza histórica de nuestro país, entre ellas: la ausencia de cultura nacional; escasa cooperación de ejidatarios y comuneros; ineficiencia e ineficacia de las autoridades e instituciones responsables; explotación indebida del turismo.
- **SÉPTIMA.-** Imperiosa es la labor del Instituto Nacional de Antropología e Historia, autoridad que debe proponer a la Secretaría de Educación Pública un programa educativo nacional con textos que ayuden a reconocer el patrimonio arqueológico y expliquen su importancia en relación con el mundo contemporáneo.

- **OCTAVA.-** Es importante manejar campañas de valorización y conservación del patrimonio arqueológico en todos los medios de comunicación, con la finalidad de que la población empiece a conocer su patrimonio arqueológico y aprenda a protegerlo.
- **NOVENA.-** Carecer de una política nacional en materia de protección integral al patrimonio arqueológico, contribuye a perpetuar el irreparable daño de esos bienes. Es urgente estructurar la política más acorde y redefinir las atribuciones y facultades de las autoridades involucradas.
- **DÉCIMA.-** Sería conveniente la creación de una Secretaría de Cultura. En caso de continuar la actual estructura, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes debería apoyar comprometidamente la labor del Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- **DÉCIMAPRIMERA.-** Deben introducirse reformas pertinentes a la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, dando el soporte legal debido a mayores facultades y atribuciones del Instituto.

## ***BIBLIOGRAFÍA***

1. BALBAS, Antonio. Recopilación de Leyes de Indias hechas por Majestad Católica del Rey Don Carlos II, 2 ed., Madrid, Ed. Anagrama, 1972.315p.
2. BONFIL, Guillermo. Nuestro patrimonio cultural: un laberinto de significados. México, INAH, 1987. 187p.
3. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto y Manuel Lucero Espinosa. Compendio de Derecho administrativo. México, Ed. Porrúa, 1999. 326p.
4. Enciclopedia Jurídica Omeba. Dir. Bernardo Lerner. T XIX. Argentina, 1964. 992p.
5. FLORESCANO, Enrique. El patrimonio cultural de México. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1993. 424p.
6. GERTZ MANERO, Enrique. La defensa jurídica y social del patrimonio cultural. México, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1976. 204p.
7. OCHOA SANDY, Gerardo. Política cultural ¿qué hacer? México, Ed. Hoja Casa, 2001. 137p.
8. OLIVÉ NEGRETE, Julio César. INAH. Una Historia. V. 1. México, Ed. CONACULTA, 1995. 515p.

9. RODRÍGUEZ HERRERA, Daniela. Ley Agraria y protección del patrimonio arqueológico. México, Ed. Casa Juan Pablos, 2000. 196p.
10. ROJINA VILLEGAS, Rafael. Compendio de Derecho Civil Bienes, Derechos Reales y Sucesiones. México, Ed. Porrúa, 1974. 499p.
11. SÁNCHEZ NAVA, Pedro Francisco. Procede y el patrimonio arqueológico. México, Procuraduría Agraria, 1998.
12. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. 6 ed., T. II. México, 1974. 577p.
13. TENA RAMÍREZ, Felipe. Derecho constitucional mexicano. México, Ed. Porrúa, 1992. 651p.

## ***LEGISLACIÓN***

- ❑ Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.
- ❑ Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas.
- ❑ Ley General de Bienes Nacionales.
- ❑ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.