



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y
AMBIENTAL**



**LA LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y
ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICAS E
HISTÓRICAS. SU ANÁLISIS Y VISIÓN
JURÍDICA.**

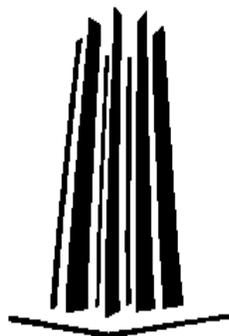
T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A N:

**XANY URIBE VILLANUEVA
Y
YAIL TERESA URIBE VILLANUEVA**

**ASESORA:
MTRA. GRACIELA LEÓN LÓPEZ.**



MÉXICO, ARAGÓN



NOVIEMBRE 2011. FES Aragón



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO en especial al CAMPUS ARAGÓN, que nos acogió en sus aulas y nos brindó la oportunidad de cumplir una de nuestras metas.

GRACIAS

A nuestros padres ROSA MARTHA VILLANUEVA MONTAÑO y MIGUEL URIBE ESPINOSA, por habernos dado todo su amor, dedicación y ejemplo de vida; porque sin duda este logro es más suyo que nuestro.

MIL GRACIAS, LOS AMAMOS.

A nuestra ASESORA DE TESIS, LICENCIADA GRACIELA LEÓN LÓPEZ, por su paciencia y apoyo en el presente trabajo.

GRACIAS MAESTRA

Al destacado investigador BOLFY COTTOM, sin cuya dirección, guía y desinteresado apoyo no habría sido posible la elaboración de este trabajo.

GRACIAS MAESTRO, QUE DIOS LO BENDIGA.

A todos nuestros maestros del Campus Aragón, así como también a nuestro honorable jurado.

A ti que eres la más grande inspiración y motivo para concluir mi Licenciatura: mi hija JULIETA AIXA VELÁZQUEZ URIBE.

GRACIAS POR TU PACIENCIA Y COMPRENSIÓN.

A ti ZOALLI ANGÉLICA URIBE VILLANUEVA, que con tu ejemplo nos enseñaste que la unión familiar está basada en el amor, el apoyo y la comunicación.

A ti YAIL TERESA URIBE VILLANUEVA, a quien quiero y admiro por toda la fortaleza de espíritu que has demostrado.

A ti MARTÍN WONG LOYA que le das significado a la palabra AMOR. Gracias por ser en mi vida el mejor motivo para alcanzar mis sueños y seguir adelante.

A ti JESÚS ALBERTO ALVARADO REYES por ser mi apoyo a cada paso que doy, así como por la decisión de compartir y unir nuestras vidas. Gracias, te amo.

A ti Sebastián t°ffit0, que durante la elaboración de la tesis estuviste incondicionalmente conmigo, y que desde tu llegada has llenado mi vida de sonrisas.

A mis tíos ROLANDO VILLANUEVA y LOURDES CÁRDENAS, que han sido uno de los mejores ejemplos de perseverancia y dedicación.

A ti MARISOL OROPEZA SALCEDA, con quien compartí mi niñez, adolescencia y ahora me acompañas en la conclusión de un sueño más.

A ustedes ARTURO PALACIOS MEJÍA y ATÓN-ATIUH PAREDES GALEANA, que ocupan un lugar especial en mi corazón pues además de compartir una gran amistad, tenemos en común la inconmensurable pasión por el arte y la historia que dio origen a esta investigación.

A USTED LICENCIADO JORGE MARTÍNEZ ARREGUÍN, que es una de las personas a las que más agradezco y admiro por todo lo que es.

A ti GUADALUPE MALDONADO GONZÁLEZ, mi estrellita que no para de reír.

A ti ALEJANDRA ÁNGELES HERNÁNDEZ, que me brindas una de las amistades más sinceras y transparentes con que cuento.

A ti EDGAR LÓPEZ, que me regalaste los acordes y requintos que acompañaron la elaboración de este trabajo.

A TODOS NUESTROS AMIGOS que con su paso por nuestras vidas, nos ayudaron a crecer como personas.

LA LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS. SU ANÁLISIS Y VISIÓN JURÍDICA.

Introducción	I
Capítulo 1	
ASPECTOS GENERALES SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS.	
1.1 Conceptos fundamentales.	
1.1.1 Conceptos socio-antropológicos.	
1.1.1.1 Cultura	1
1.1.1.2 Nación	4
1.1.1.3 Educación	7
1.1.1.4 Institución cultural	10
1.1.1.5 Patrimonio cultural.	12
1.1.1.6 Monumento. Sus tipos.	15
1.1.1.7 Zonas de monumentos.	23
1.1.2 Conceptos jurídico-políticos.	
1.1.2.1 Estado.	25
1.1.2.1.1 Formas de organización política.	28
1.1.2.1.2 Formas de organización administrativa.	30
1.1.2.2 Política de Estado.	35
1.1.2.3 Órgano de Estado.	37
1.1.2.4 Órgano de la administración pública	38
1.1.2.5 Acto administrativo	41
1.1.2.6 Interés público.	43
1.1.2.7 Interés privado.	46
1.1.2.8 Funciones sustantivas	47
1.1.2.9 Delito	47
1.1.2.10 Falta	50
1.1.2.11 Sanción administrativa	51
1.1.2.12 Utilidad pública	55
1.1.2.13 Expropiación	57
1.1.2.14 Tráfico ilícito	61
1.1.2.15 Saqueo.	62
1.1.2.16 Coleccionismo	65
1.1.2.17 Destrucción.	66
1.2 Secretaría de Educación Pública.	68
1.3 Instituto Nacional de Antropología e Historia.	70
1.4 Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.	76
1.5 Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.	78
1.6 Registros Públicos de Monumentos y Zonas.	81

Capítulo 2.
ANTECEDENTES, FUNDAMENTOS Y MOTIVACIÓN DE LA LEY FEDERAL

SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS Y LEGISLACIÓN SECUNDARIA.		
2.1	Antecedentes	84
2.1.1	Decreto sobre Exploraciones Arqueológicas (1896).	94
2.1.2	Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos (1897).	96
2.1.3	Ley sobre Conservación de Monumentos Históricos y Artísticos y Bellezas Naturales (1913).	112
2.1.4	Ley Carrancista (1916).	114
2.1.5	Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales (1930)	115
2.1.6	Proyecto de Ley sobre Monumentos y Objetos Arqueológicos (1930).	116
2.1.7	Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y lugares de Belleza Natural, (1934)	117
2.1.8	La reforma a la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia (1940).	120
2.1.9	La reforma constitucional (1966).	121
2.1.10	Ley Federal del Patrimonio Cultural Nacional (1968-1970).	125
2.2	Bases constitucionales	137
2.2.1	Artículo 73 Constitucional	138
2.2.2	Artículo 27 Constitucional	140
2.2.3	Supremacía Constitucional	142
2.3	Legislación secundaria	143
2.3.1	Ley General de Bienes Nacionales	144
2.3.2	Ley Orgánica de Administración Pública Federal.	148
2.3.3	Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.	151
2.3.4	Ley creadora del Instituto Nacional de Bellas Artes.	154
2.4	Marco internacional referencial.	
2.4.1	Carta de Atenas.	156
2.4.2	Carta de Venecia.	157
2.4.3	Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedades Ilícitas de Bienes Culturales (1970)	159
2.4.4	Carta de Cracovia.	160
Capítulo 3		
LEGISLACIÓN ACTUAL, SAQUEO Y TRÁFICO ILÍCITO. SU RELACIÓN.		
3.1	La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos. Su análisis	163
3.1.1	Del capítulo I.	163
3.1.2	Del capítulo II.	168
3.1.3	Del capítulo III.	171
3.1.4	Del capítulo IV.	174
3.1.5	Del capítulo V.	175

3.1.6	Del capítulo VI.	176
3.1.7	La vigencia de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas .	181
3.1.8	Modificaciones viables.	183
3.2	El problema del saqueo y la destrucción. Breve panorama.	184
3.2.1	El contrabando de antigüedades. Un mercado complejo.	185
3.2.1.1	Tendencia reciente a coleccionar antigüedades.	186
3.2.1.2	Corrupción de las autoridades.	188
3.2.1.3	Estructura del tráfico de antigüedades.	192
3.2.1.4	Relación con el narcotráfico.	194
3.2.2	Legislación protectora de monumentos en México. La cuestión de su eficacia.	195
3.2.2.1	Falta de educación.	196
3.2.2.2	La actividad de los institutos competentes.	201
3.2.3	Contraparte. La perspectiva de quienes apoyan el saqueo.	205
3.3	Medidas para combatir el saqueo y el tráfico ilícito.	208
	Conclusiones	214
	Bibliografía	216

INTRODUCCIÓN

En México la legislación creada para proteger los monumentos con que cuenta nuestro país, es la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; sin embargo, actualmente se discute su vigencia, pues se argumenta que su contenido ya no se adecua a la realidad socio-política de nuestro país.

Con el presente trabajo se propone estudiar la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Así, en el Capítulo 1 se expondrá el desarrollo de las figuras jurídicas, antropológicas y políticas que dicho cuerpo legal contempla, a fin de proporcionar elementos que nos lleven a reflexionar si tal ordenamiento jurídico tiene o no vigencia.

Lo anterior cobra relevancia debido a que para la protección de los monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricos, es necesario contar con una ley que eficazmente contribuya a frenar la continuación del daño que se ha generado a dichos bienes a lo largo del paso del tiempo; pues además de la pérdida material, se sufre otra de consecuencias más desafortunadas: al destruir los vestigios, monumentos, restos arqueológicos y extraerlos de su entorno, simultáneamente se está destruyendo la posibilidad de reconstruir la historia, de saber con mayor certeza cómo fue nuestro pasado. Consecuentemente, ese daño será permanente e irreversible; por ello debemos a toda costa evitarlo y ello se logrará, sobre todo a través del conocimiento de nuestros orígenes, de modo que se cree en cada ciudadano la convicción de proteger y defender nuestros monumentos, ante la época de globalización y uniculturización que enfrentamos actualmente.

Ahora bien, en el afán de realizar un estudio integral no solo de la ley, sino de ésta en relación con la realidad institucional imperante en nuestro país, se expone también la actuación de los órganos encargados de proteger, investigar y conservar los monumentos, para reflexionar hasta qué grado han cumplido con su deber, así como los motivos que facilitan tal labor y los que la impiden.

Asimismo, este estudio en su Capítulo 2 presenta, por un lado la evolución histórico-legislativa a partir de la cual surgió la actual Ley de Monumentos; y por el otro, la parte sustancial de los argumentos esgrimidos por los legisladores en los diversos debates, cuya celebración dio lugar a la legislación que aquí se analizará; ello con el objeto de presentar un panorama de los antecedentes legislativos que le dieron origen, así como los aciertos y fallas que éstos tuvieron y, finalmente, el modo en que estas últimas fueron resueltas.

De manera breve, se explica además, la relación que el marco legal protector de monumentos tiene con otras legislaciones y la manera en que conjuntamente, les brindan protección jurídica. Cabe destacar que dentro de esos medios legales de resguardo, se contemplan instrumentos internacionales que, actualmente, en conjunto con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son la Ley Suprema imperante en nuestro país; pues México es parte de un sistema regional de protección de monumentos, articulado en los términos de los diversos Pactos y Convenciones a los que nuestro país se encuentra adherido.

Finalmente en el Capítulo 3 se desarrollan rubros complejos, tales como el tráfico ilícito, el saqueo y otros delitos cometidos en perjuicio de los diversos monumentos, a efecto de exponer para su análisis, elementos que permitan objetivamente determinar si en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas se encuentra el defecto, o bien, lo está en su aplicación.

LA LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS. SU ANÁLISIS Y VISIÓN JURÍDICA.

1. ASPECTOS GENERALES SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS.

1.1 Conceptos fundamentales.

1.1.1. Conceptos Socio-antropológicos

1.1.1.1 Cultura.

La cultura ha tratado de ser definida una innumerable cantidad de veces, no solo desde el punto de vista de las diversas Ciencias Sociales, sino además siguiendo distintas doctrinas teóricas; sin embargo no ha sido posible establecer un criterio unificado con el que se esté del todo de acuerdo; no obstante, el maestro Raúl Ávila Ortiz señala en su obra sobre el origen etimológico de ésta, con base en el Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana, que este vocablo apareció hacia 1515 derivado del verbo latino *Cultus-us*, el cual hace referencia a la “acción de cultivar o practicar algo”.¹

Asimismo, el reconocido antropólogo Edward B. Tylor fue el primero en proponer una definición que se aproxima a las modernas; para este teórico “La cultura o civilización, en sentido etnográfico amplio, es aquel todo complejo que incluye el conocimiento, las creencias, el arte, la moral, el derecho, las costumbres y cualesquiera otros hábitos y capacidades adquiridos por el hombre en cuanto miembro de la sociedad.”²

De esta definición podemos destacar que se integra sobre todo por elementos de tipo incorpóreo, es decir por conceptos abstractos que tienen su lugar en un

¹ ÁVILA Ortiz, Raúl, “*El Derecho Cultural en México*”, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 23.

² KANH J. S., “*El concepto de cultura: textos fundamentales*”, Editorial Anagrama, Barcelona, 1975, pag.29.

campo “supramaterial” donde únicamente existen las ideas, y que en función de la variedad de su presencia dentro de cada núcleo social, se determinan las características particulares de cada colectividad. En otras palabras, son esos conocimientos, creencias, arte, moral, derecho, costumbres, hábitos y capacidades presentes dentro de una sociedad, las que la caracterizan y hacen diferente a cualquier otra.

Es de hacer notar que la definición de Tylor restringe la presencia de cultura únicamente a la raza humana ya que es una de las pocas especies que dentro de la naturaleza forma sociedades y la única que gracias a su razonamiento, evolución y a la convivencia social, entre otras cosas, ha logrado generar cultura.

Ahora bien, a efecto de dejar claro lo mencionado con anterioridad enunciaremos las características que integran una sociedad: “a) población, b) especialización, c) solidaridad entre sus miembros y d) continuidad en el tiempo”³. Sin embargo dentro de esas sociedades solamente en la humana existe la presencia de notas inherentes y propias de la cultura, como son los símbolos, valores y normas.⁴

El maestro Cottom ha tomado como referencia al doctrinario Bonfil para explicar que la cultura es “el conjunto de símbolos, valores, actitudes, habilidades, conocimientos, significados, formas de comunicación y organización sociales y bienes materiales que hacen posible la vida de una sociedad determinada y le permiten transformarse y reproducirse como tal de una generación a otra”⁵

Es de destacar que esta definición, respecto de las anteriores, nos presenta un panorama más completo en tanto hace referencia a las formas de comunicación, a la organización social y a los bienes materiales.

³ DICCIONARIO DE LAS CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN, tomo II, Editorial Santillana, México, 1985, pág. 1308.

⁴ Vid. *Ídem*.

⁵ COTTOM Bolfy, “*Patrimonio Cultural Nacional: El marco jurídico y conceptual*” *Derecho y Cultura*, México, Órgano de Divulgación de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, A.C., Otoño 2001, número 4, octubre-diciembre de 2000, pág. 81, en BONFIL, Guillermo, “*Nuestro patrimonio cultural, laberinto de significados*.”

Continuando con el análisis de la definición elaborada por el maestro Bonfil, hemos de señalar que la parte final donde dice: "...la vida de una sociedad determinada y le permiten transformarse y reproducirse como tal de una generación a otra." implícitamente hace referencia al cambio y transformación que afectan a la cultura, lo cual es indispensable tomar en cuenta al hablar de ella, dado que sus creadores, es decir, el ser humano y la sociedad en que se desenvuelve, constituyen un ente en evolución, y en virtud de que no son inmóviles o estáticos, sino que se encuentran en constante cambio, la obvia consecuencia es que estas transformaciones repercutan directamente en la naturaleza de la cultura; es por ello que consideramos que para su estudio no podemos dejar de lado estos importantes fenómenos de evolución y cambio social y que, en atención a ellos, la entendamos como una abstracción dinámica y cambiante.

Por su parte Malinowski al abordar el tema de la cultura afirma que ésta "...comprende los artefactos heredados, los bienes, los procesos técnicos, las ideas, los hábitos y los valores."⁶ Sin embargo también resalta la importancia de la organización social pues considera que "no puede ser entendida realmente, excepto como una parte de la cultura".⁷

Malinowski propuso además el trato de la cultura desde una perspectiva holística pues ello implica un "estudio continuo de la relación entre los diferentes aspectos e instituciones de las sociedades..."⁸ Sin embargo su aportación más importante quizá sea el estudio de la cultura a través de las instituciones formadas al interior de ésta. Para ello describió a las instituciones como "...grupos vinculados a una parte determinada del medio ambiente geográfico y provistos de un equipo material, poseedores de los conocimientos precisos para usar ese medio ambiente y ese equipo y de los usos lingüísticos específicos que les permiten cooperar, así como de normas y de leyes que gobernaban su conducta; y de un conjunto de creencias y de valores en común."⁹

⁶ FIRT, R. et. Al. "*Hombre y Cultura. La obra de Bronislaw Malinowski*", Valdez del Toro Ramón (traductor), Segunda edición, México 1981 pág 20.

⁷ *Ídem.*

⁸ *Íbidem*, pág 25.

⁹ *Íbidem*, pág 30.

Además de las instituciones, identificó en la cultura una parte material a la que precisamente llamó “cultura material” y la definió como “un laboratorio en el que se forman los reflejos, los impulsos y las tendencias emocionales del organismo. Las manos, los brazos, las piernas y los ojos se acomodan al uso de útiles hasta alcanzar la habilidad técnica propia y necesaria en una cultura determinada.”¹⁰

Esto último resulta trascendente pues la llamada “cultura material” condiciona de tal manera al organismo, que produce en éste impulsos innatos y ocasiona coacciones internas.

1.1.1.2 Nación.

La palabra Nación viene del latín *nasci*, tribu, pueblo y de ahí *necere*, *naotus*, y de éste *natío*, *nationis* o conjunto de personas que tienen una tradición común, una sociedad natural, con unidad de territorio, costumbres, lenguas, vida y costumbres comunes.¹¹

Para explicar la naturaleza de la Nación, el maestro Bolfy Cottom integra su contenido de manera bipartita y señala que “...la comprensión del concepto nación ha oscilado entre dos parámetros, uno que se refiere a las características objetivas, como la historia, la estructura social y económica, y las características subjetivas, como la conciencia, la lealtad y la voluntad.”¹²

Por lo tanto, como señala el doctrinario en cita, es necesario integrar ambos factores para la comprensión del concepto “nación”, pues su análisis aislado generaría una idea errónea de ella; de modo que:

...tal como lo advirtió Max Weber, los criterios puramente objetivos para caracterizar a una nación, como la lengua, la religión, el territorio y demás elementos, son siempre incapaces de incluir a ciertas naciones. A la inversa las definiciones subjetivas son excesivamente casuísticas, y en tal sentido, la importancia que se da al sentimiento,

¹⁰ *Íbidem*, pág 28.

¹¹ Vid SERRA Rojas, Andrés, “*Teoría del Estado*”, Decimoquinta edición, Porrúa, México, 2000, pág. 258.

¹² COTTOM, Bolfy, “*Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX*”, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2008, pág. 37.

la voluntad, el deseo, la imaginación y la percepción como criterios de nación y sentimiento nacional, hace que las naciones compartan elementos con otro tipo de colectividades, como las regiones, etnias, tribus, ciudades-estado e imperios, que suelen tener elementos subjetivos similares...¹³

Ahora bien, es importante destacar que la identificación de los elementos subjetivos y objetivos no explica del todo qué es la nación; por ello, al igual que el Doctor Cottom, nos adherimos a la teoría de nación sustentada por Otto Bauer sustentada “en los conceptos de comunidad de carácter y comunidad de destino.”¹⁴

Es una comunidad de carácter porque como dice Luis Villoro

...‘pertenecer a una nación es asumir una forma de vida, incorporarse a una cultura, hacer suya una historia colectiva. No son la sangre, ni la raza o el lugar de nacimiento los signos de pertenencia; tampoco la adscripción política, sino la integración a una identidad cultural’, en donde el factor del patrimonio cultural contribuye a tratar de explicarlo, para el caso de México.

La idea consiste en que, en distintas esferas de la dinámica social ese matiz propio de cada nación para enfrentar problemas semejantes se hace presente en forma de identidad, de un sentimiento de pertenencia o autoadscripción que sólo se puede explicar mediante una serie de símbolos que se asumen como propios. En tal lógica no se trata de expresar la demagogia nacionalista nacionalista –que sólo en el propio pueblo descubre héroes, mientras que en los otros ve mercaderes o villanos- sino únicamente de plantear que, en la conformación de las comunidades de caracteres nacionales, el patrimonio cultural, que incluye a los monumentos, constituye un eslabón entre el pasado mítico propio y el presente de una comunidad.¹⁵

Es una comunidad de destino pues “...la comunidad no es mera homogeneidad sino una manera común de orientar la actuación nacional; por otro lado, tampoco significa que la comunidad de destino esté condenada de manera impositiva a un mismo destino, sino que opta por la vivencia común de ese mismo destino, entendido no como un determinismo que se tiene que enfrentar sin mayor alternativa, sino como un destino que se ha aceptado compartir y cuya dinámica, sino como un destino que se ha aceptado compartir y cuya dinámica está expresada en el proceso dialéctico de la historia donde la constante tensión entre los factores fundamentales se expresa en visiones o ideas de la nación.”¹⁶

Por lo tanto, adoptamos la definición elaborada por el maestro Cottom, para quien la nación es aquella comunidad de carácter, resultado de una comunidad

¹³ *Íbidem*, pág. 38.

¹⁴ *Íbidem*, pág. 39.

¹⁵ *Íbidem*, pág. 43.

¹⁶ *Íbidem*, pág. 42.

histórica de destino. Dicha comunidad de carácter, en realidad conforma una nación cultural por su forma particular de asumir o enfrentar la vida, porque es en la dinámica cultural que se generan y aprenden valores, sentidos y puntos de referencia orientadores de la conducta individual y social.

Así, la nación es un fenómeno social que existe independientemente de formar parte o no de un Estado; de hecho se llega a presentar el caso de naciones que subsisten aún cuando carecen de los elementos que integran al Estado.

1.1.1.3 Educación.

La Real Academia Española define la educación como “La crianza, enseñanza y doctrina que se da a los niños y jóvenes”.

Fonética y morfológicamente ‘educación’ proviene *educare* que significa ‘conducir’, ‘guiar’, ‘orientar’. Sin embargo, este concepto también puede ser interpretado desde una perspectiva semántica, en donde la voz *educere* hace alusión a ‘hacer salir’, ‘extraer’, ‘dar a luz’.

En términos amplios la educación consiste en lograr desenvolver en el educando, que habitualmente es un niño o un joven, en forma armónica e integral, sus aptitudes físicas, intelectuales y morales.

El objeto de la educación es desarrollar en forma integral y armónica todas las aptitudes naturales del educando; entendiendo por integral, todas las aptitudes; y por armónica, que no habrá predominio ni postergaciones de unas aptitudes sobre otras, independientemente de su naturaleza.

Por ello, hemos de entender por educación el desarrollo en el ser humano, en forma integral y armónica, de todas sus aptitudes físicas, intelectuales y morales.

Como rasgos o notas distintivos de la educación encontramos:

- I. Una influencia o contacto humano; pues necesariamente se requiere de la presencia de un hombre que actúe como modelo o emisor de estímulos, información, patrones u objetivos, sanciones y en general normas conductuales.
- II. Un objetivo o finalidad; el cual dará orientación al proceso y a la acción.
- III. Perfeccionamiento u optimización del ser humano; pues cuanto más se eleve la educación, mayor será el nivel de determinación, autonomía y libertad de quien la practique.

La educación es por lo tanto, indispensable para el desarrollo y perfeccionamiento del hombre, de ahí que se constituya en una necesidad de orden social que el Estado tendrá obligación de proveer a sus gobernados y por supuesto, también establecer la normatividad jurídica que la regirá.

En nuestro caso, el fundamento legal primario se encuentra en el artículo 3° de la Ley Fundamental y de acuerdo con su redacción tendrá a grandes rasgos, las siguientes características:

- I. Abarcará tres niveles: preescolar, primaria y secundaria, los cuales conformarán la educación básica obligatoria.
- II. Será armónica; fomentará amor a la patria, la solidaridad, con base en la independencia y la justicia.
- III. Será laica, democrática, nacional, gratuita.

Ahora bien, el mismo artículo 3° en su fracción V señala que el Estado apoyará la investigación científica y tecnológica y alentará el fortalecimiento y difusión de la cultura, lo cual está en estrecha relación con el objeto protegido y regulado por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, misma que faculta a diversas instituciones, entre ellas el INAH y el INBAL,

para la investigación, así como para el fomento del conocimiento y respeto a los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos; ello deriva de que tan trascendente labor se encuentra directamente encomendada a la Secretaría de Educación Pública en términos del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y es ese órgano gubernamental el que delega tales actividades al INAH e INBAL atendiendo a la competencia de cada instituto.

Por lo tanto la Secretaría de Educación Pública es la encargada inmediata de instruir respecto del pasado cultural de nuestra nación para fomentar la identidad nacional, así como de dar formación artística. A fin de llevar a cabo tales actividades y otras como la investigación, creó al INAH y al INBAL, órganos en los cuales delegó dichas atribuciones; pero tal encomienda implica necesariamente la colaboración entre estos institutos y la Secretaría para el logro conjunto de los objetivos planteados y el cumplimiento de las obligaciones compartidas. Sin embargo, no ha ocurrido así; la realidad es que la Secretaría agrupó esas actividades artísticas, histórico-formativas y de investigación, entre otras, dentro de lo que posteriormente llamó el “Subsector Cultura” y al atribuírselas al INAH y al INBAL se desentendió de ellas, las abandonó; “...en otras palabras ha abandonado la política educativa y cultural de carácter nacionalista”.¹⁷

Cabe aquí hacer mención a la reciente reforma del artículo 4 constitucional en su último párrafo¹⁸, pues ésta versa sobre el derecho de acceso tanto a la cultura, como a los bienes y servicios prestados por el Estado en esa materia. Nosotros sin embargo creemos que el término “cultura” está inexactamente aplicado, pues como ya se explicó en el presente estudio la cultura es producto de un fenómeno social y el integrante de cualquier sociedad la adquiere –incluso inconscientemente– del medio en que se desenvuelve. En otras palabras, este artículo maneja el término cultura como sinónimo de educación, lo cual es incorrecto.

¹⁷ COTTOM, Boly, *“Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX”*, pág. 253.

¹⁸ Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de abril de 2009 y entró en vigor al día siguiente.

Haciendo una interpretación del citado artículo 4 constitucional, consideramos que lo ahí garantizado es el derecho a la educación, pero no la de tipo escolarizada, es decir, la impartida en una institución académica, sino aquella que se brinda extracurricularmente e incluso con fines de esparcimiento, por ejemplo la que ofrecen los museos, o cualquier otra institución de la que deriven actividades que enriquezcan el conocimiento de los participantes sobre algún tópico específico.

Por el anterior motivo es que creemos que la garantía de acceso a los recintos, bienes y servicios que brinden este tipo de educación, debe estar precisamente en el artículo que se le consagra ex profeso a ese derecho, es decir en el 3 constitucional y no en el que actualmente lo contempla, ello con independencia de que, para mayor exactitud, deberían cambiarse los términos incorrectamente empleados.

Ahora bien, por cuanto hace a la “libertad creativa” y a las “manifestaciones culturales” también en ese mismo párrafo tuteladas, consideramos que se pertenecen al campo de la libertad de expresión y en todo caso debieran ubicarse en el artículo 6 de nuestra Ley Suprema.

1.1.1.4 Institución cultural.

La palabra “institución” Deriva de la voz latina *institutum*, que significa ‘lo establecido’. Al hablar de Institución en términos generales nos referimos a una entidad creada o establecida por voluntad humana, cuya existencia está reconocida de hecho o de derecho, o por ambos.

Sin embargo, en el ámbito estatal, el instituto básicamente hace alusión a un organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente.¹⁹

¹⁹ Vid. SERRA Rojas, Andrés, “Diccionario de Ciencia Política”, *op. cit.*

Ahora bien, en una organización política como es el Estado en sus distintos niveles de organización, existe una gran cantidad de instituciones de diversa naturaleza: sociales, educativas, culturales, políticas, económicas, deportivas, etcétera.

Lo que se conoce como instituciones culturales en nuestro país, son aquellas que tienen por objeto proteger, conservar e investigar los monumentos paleontológicos, arqueológicos, artísticos e históricos; asimismo promueven y fomentan la conservación e investigación de las costumbres, tradiciones, lenguas y demás expresiones culturales.

En nuestro país, destacan dos instituciones culturales que tienen a su cargo la aplicación y ejecución de las actividades antes mencionadas: el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura; cuya legislación orgánica en relación con la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, determinan básicamente el marco de su competencia.

La función general de estos institutos es la siguiente:

- I. Instituto Nacional de Antropología e Historia. Desempeña un papel doble, pues funge como centro de investigación y simultáneamente se erige como autoridad. Dentro de sus principales actividades se encuentran la protección, conservación, investigación y recuperación de los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos.
- II. Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura. Su competencia abarca entre otras actividades la protección, conservación, investigación y recuperación de monumentos y zonas de monumentos artísticos de propiedad nacional. Asimismo también funge como autoridad, en términos de los diversos cuerpos legales.

Aquí consideramos prudente mencionar al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, pues aún cuando no se trata de un Instituto como tal, del decreto que lo crea publicado en el Diario Oficial de la Federación el 07 de diciembre de 1988, se desprende que tiene la función de promover y difundir la cultura y las artes, así como organizar de la educación artística, y estudiar las lenguas indígenas y el arte popular.

1.1.1.5 Patrimonio Cultural.

La palabra patrimonio deriva del término latino “*patrimonium*” que significa bienes que se heredan de los ascendientes, o los bienes propios que se adquieren por cualquier título; asimismo es asociada esta palabra con el vocablo riqueza.

Para el civilista Ernesto Gutiérrez y González el patrimonio es “el conjunto de bienes, pecuniarios y morales, obligaciones y derechos de una persona que constituyen una universalidad de derecho”²⁰

Una definición similar es la que nos ofrece el maestro Rojina Villegas, para quien el patrimonio es “un conjunto de derechos y obligaciones susceptibles de una valorización pecuniaria que constituyen una universalidad de derecho (universitas juris)”²¹

Atendiendo a las anteriores definiciones es claro que el término “patrimonio” es de carácter eminentemente pecuniario y por lo tanto se refiere a bienes que se encuentran dentro del comercio. Sin embargo, si bien es cierto los monumentos paleontológicos, arqueológicos, artísticos e históricos no tienen establecido un valor comercial fijo, por su naturaleza cultural y nacional, también lo es que con la finalidad de poder cuantificar los daños que eventualmente pudiera sufrir alguno de estos monumentos, se debe hacer un estimado de su valor económico. Ello con

²⁰ GUTIÉRREZ y González, Ernesto, “*El patrimonio. El pecuniario y el moral o derechos de la personalidad*” Quinta Edición, Porrúa, México, 1995, pág. 45.

²¹ ROJINA Villegas, “*Compendio de Derecho Civil. Bienes, derechos reales y sucesiones*”, Editorial Porrúa, México, 1984, pág. 7.

independencia de que dichos monumentos se encuentren fuera del comercio (excepción hecha de los que no son propiedad de la Nación); por lo tanto es factible considerarlos parte del patrimonio cultural.

Es posible que el empleo de la expresión “patrimonio cultural” se adoptara a raíz de su manejo en el ámbito internacional; incluso la UNESCO a través de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su “Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural y Natural” celebrada en París el 16 de noviembre de 1972 y aprobada en su decimoséptima reunión, señaló que el patrimonio cultural se integraba con:

- I. Los monumentos: obras arquitectónicas de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.
- II. Los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia.
- III. Los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza, así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

Es por ello que se popularizó el empleo del concepto “patrimonio cultural” para agrupar al conjunto de monumentos, y tal vez la ventaja de su uso sea la unificación del contenido del término hablando en un plano internacional; aún cuando no hay que olvidar que en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas no se hace uso de él; la Ley es específica y habla claramente de “monumentos”.

El maestro Bolfy Cottom, por ejemplo, nos da la siguiente definición antropológica de patrimonio cultural: “aquellos productos culturales tangibles (materiales o inmateriales) que tienen un valor excepcional para una colectividad social determinada y que forma parte fundamental de su identidad cultural.”²²

José de Jesús Valdés refiere que el patrimonio cultural es “el conjunto de

²² COTTOM Bolfy, *“Patrimonio Cultural Nacional: El marco jurídico y conceptual”*, pág. 82.

manifestaciones creadoras y trascendentales del hombre que conforman el comportamiento histórico y social del pueblo.”²³

El maestro Rosas Romero señala que “el patrimonio cultural comprende todos aquellos bienes materiales (muebles e inmuebles) e inmateriales producto de la manifestación creadora del hombre o en conjunto con la naturaleza, a través de los cuales muestra una forma de vida e ideología a lo largo de la historia, con la característica de generar un interés en la sociedad.”²⁴

De las definiciones precedentes hemos de señalar que hay similitud entre la del maestro Cottom y la del maestro Rosas Romero en el sentido de que ambas se refieren a bienes materiales e inmateriales como producto de un fenómeno social de cuya identidad son testigos; sin embargo a la del maestro Romero probablemente podría omitírsele la última frase, pues consideramos que los vestigios culturales surgen con independencia de que se quiera o no generar un interés en la sociedad.

El concepto del maestro Valdés en cambio es de amplio contenido pues incluso abarca aspectos políticos y antropológicos, lo cual en nuestra opinión rebasa el campo de lo que pretende definirse.

Por lo anterior, a nuestro criterio es correcto, que en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas se emplee el término “monumentos” y no “patrimonio cultural”, como se hace en los instrumentos internacionales en virtud de que, como ya se expuso este último concepto comprende bienes materiales e inmateriales; siendo que los monumentos son exclusivamente materiales.

1.1.1.6 Monumento. Sus tipos.

²³ ROSAS Romero, Sergio, *“La protección jurídica del Patrimonio Común de la humanidad en México”*, CONACULTA, Fundación Internacional para la Educación y la Cultura, Capítulo México, Coordinación General, México, 2004, pág. 96, en VALDÉS Rodríguez, José de Jesús, *“La protección jurídica de los Monumentos Arqueológicos e Históricos en México”*.

²⁴ *Ibidem*, pág. 97.

El diccionario de la Real Academia Española nos dice que es la construcción que posee valor artístico, arqueológico, histórico, etc.

Por otro lado, las Normas de Restauración emitidas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología sobre Monumentos Históricos y Obras de Arte indica que "...la noción de monumento comprende las creaciones del intelecto humano en general y en particular las obras arquitectónicas, escultóricas y pictóricas que ofrecen el testimonio de una civilización, de una fase significativa de su evolución o de un suceso histórico."

El diccionario nos ofrece como definiciones de monumento las siguientes:

"Edificio público o particular que impone por su grandeza o su antigüedad. Obra material, grandiosa y soberbia.

"Objeto o documento de utilidad para la historia."²⁵

"Obra científica, artística o literaria, que se hace memorable por su mérito excepcional".²⁶

En lo tocante a su regulación jurídica, la Ley General de Bienes Nacionales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2004, señala:

"Artículo 6. Están sujetos al régimen de dominio público de la federación:

...

VIII. Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente.

XIV. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación.

XVI. Los bienes muebles de la Federación considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente.

XVII. Los bienes muebles determinados por ley o por decreto como monumentos arqueológicos.

²⁵ ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA, Europeo – Americana, Tomo XXXVI, Editorial Espasa – Calpe, S. A., Madrid, 1977, pág. 820.

²⁶ NUEVA ENCICLOPEDIA LAROUSSE, Editorial Planeta, Tomo 7, Barcelona – Madrid, 1981, pág. 6716.

El hecho de que los monumentos pertenezcan al dominio público de la Federación implica que:

- I. Exclusivamente estarán bajo la jurisdicción de los Poderes Federales (artículo 9 LGBN).
- II. Son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros (artículo 13 LGBN y 27 LFMZAAH).
- III. No pueden ser objeto de concesión, permiso o autorización (artículo 30 LGBN).²⁷
- IV. Tratándose de inmuebles, no pueden ser objeto de fusión o subdivisión (artículo 40 LGBN).
- V. Son para el aprovechamiento de todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley (artículo 768 Código Civil Federal).

La autoridad competente para la protección, conservación, administración y mantenimiento de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, así como de los restos etnológicos y paleontológicos, será la Secretaría de Educación Pública, según dispone el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; sin embargo dichas actividades serán efectuadas por conducto del Instituto Nacional de Antropología e Historia y por el Instituto Nacional de Bellas Artes, de acuerdo no sólo con la Ley de Monumentos, sino también con la legislación orgánica de esos institutos.

Los monumentos, de acuerdo con nuestra legislación se clasifican en cuatro tipos:

- I. Paleontológico. Lo paleontológico es producto de la Paleontología que es la ciencia que trata de los seres orgánicos desaparecidos a partir de sus restos

²⁷ La excepción a esta negativa consiste en que la Secretaría de Educación Pública a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia sí puede otorgar permiso o autorización únicamente para la realización de actividades cívicas y culturales (artículo 30 LGBN).

fósiles.²⁸ La legislación vigente en materia de monumentos no nos ofrece una definición expresa de monumento paleontológico, sin embargo, su artículo 28 bis habla de restos fósiles en los siguientes términos: “...vestigios o restos fósiles orgánicos que habitaron el territorio nacional en épocas pretéritas y cuya investigación, conservación, restauración, recuperación o utilización revistan interés paleontológico.”

- II. Arqueológico. La Arqueología es la ciencia que estudia lo que se refiere a las artes, a los monumentos y a los objetos de la antigüedad, especialmente a través de sus restos.²⁹ La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas en su artículo 28 los describe como aquellos “...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”.

Cabe aclarar que el conocimiento, protección y resguardo de esta clase de monumentos en nuestro país compete al Instituto Nacional de Antropología e Historia, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley de Monumentos, relacionado con la legislación orgánica de dicho instituto en el artículo 2.

- III. Histórico. Lo histórico es producto de la Historia, misma que consiste en “el estudio del pasado a través de cualquier fuente que acerque a su comprensión”.³⁰ Dada la anterior definición dentro de lo histórico quedarían encuadrados los monumentos de todo tipo, sin embargo la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas en su artículo 35 establece un parámetro temporal para identificarlos, así únicamente lo serán: “...los bienes vinculados con la historia de la nación, a partir del establecimiento de la cultura hispánica en el país, en los términos de la declaratoria respectiva o por determinación de la ley.”

²⁸ *Diccionario de la Real Academia Española*, Vigésima Segunda Edición. [En línea]. Disponible: http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=cultura.

²⁹ *Diccionario de la Real Academia Española*, Vigésima Segunda Edición. [En línea]. Disponible: http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=cultura.

³⁰ URIBE Villanueva, Xany, Verano 2009, *Entrevista con Aton-Atiuh PAREDES Galeana*, Historiador, Antiguo Colegio de San Ildefonso.

Específicamente el artículo 36 de la Ley de Monumentos enuncia como históricos los siguientes bienes muebles:

- I. Los inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX, destinados a templos y sus anexos: arzobispados, obispados y casas curiales; seminarios, conventos o cualesquiera otros dedicados a la administración, divulgación, enseñanza o práctica de un culto religioso; así como a la educación y a la enseñanza, a fines asistenciales o benéficos; al servicio y ornato públicos y al uso de las autoridades civiles y militares. Los muebles que se encuentren o se hayan encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles relevantes de carácter privado, realizadas de los siglos XVI al XIX inclusive.
- II. Los documentos y expedientes que pertenezcan o hayan pertenecido a las oficinas y archivos de la Federación de los Estados o de los Municipios y de las Casas Curiales.
- III. Los documentos originales manuscritos relacionados con la historia de México y los libros, folletos y otros impresos en México o en el extranjero, durante los siglos XVI al XIX que por su rareza e importancia para la historia mexicana, merezcan ser conservados en el país.
- IV. Las colecciones científicas y técnicas podrán elevarse a esta categoría, mediante la declaratoria correspondiente.

Por cuanto hace al ámbito internacional, la UNESCO a través de su Consejo Internacional de Monumentos y Sitios, manifiesta en el artículo 1 de la Carta sobre la Conservación y la Restauración de Monumentos y de Conjuntos Histórico – Artísticos, redactada en Venecia en 1964 a partir del II Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos en Monumentos Históricos, que los monumentos históricos son: "...la creación arquitectónica aislada, así como el conjunto urbano o rural que da testimonio de una civilización particular, de una evolución significativa, o de un acontecimiento histórico. Se refiere no sólo a las grandes creaciones sino también a las obras modestas que han adquirido con el tiempo una significación cultural."

- IV. Artístico. Lo artístico es lo perteneciente o relativo a las artes, especialmente a las que se denominan bellas³¹. Los monumentos de esta clase, de acuerdo con la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, son "los bienes muebles e inmuebles que revistan valor estético relevante... las obras de artistas mexicanos cualquiera que sea el lugar donde sean producidas. Cuando

³¹ *Diccionario de la Real Academia Española*, Vigésima Segunda Edición. [En línea]. Disponible: http://buscon.rae.es/draef/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=cultura

se trate de artistas extranjeros, sólo podrán ser declaradas monumentos las obras producidas en territorio nacional.”

Es pertinente destacar que para efectos de competencia, el artículo 46 de la Ley de Monumentos, el carácter arqueológico de un bien tiene prioridad sobre el carácter histórico, y éste a su vez sobre el carácter artístico.

Dentro del cuidado de los monumentos encontramos diversos rubros, entre ellos destacan:

I. Protección.

En términos generales la protección de los monumentos “debe suponer el análisis de todos los problemas, valores, visiones y demás variables que influyen en la conservación para lograr la acción coordinada de todos aquellos que participan en la protección de un bien...”³² Esta tarea coordinada involucra tanto al órgano estatal, como a la sociedad civil.

Particularmente consideramos que la protección puede ser de dos tipos:

- a) Material.** Ésta comprende “...aquellas operaciones necesarias para preservar contra el deterioro a una obra o elemento arquitectónico, escultórico, pictórico o un acabado...”, según lo indican las Normas de Restauración de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología sobre Monumentos Históricos y Obras de Arte.
- b) Jurídica.** es una labor que integra por un lado la elaboración de cuerpos normativos legales, que contengan disposiciones reglamentarias respecto del cuidado, tratamiento y clasificación de los monumentos, así como las sanciones aplicables a quienes atenten contra ellos; y por el otro lado también consiste en la creación de órganos e instituciones dedicados específicamente a su protección, conservación, resguardo, e investigación.

II. Conservación.

³² VILLADEVALL, Guash Mireia, “*Gestión del Patrimonio Cultural, Realidades y Retos*”, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Dirección General de Fomento Editorial, México, 2003, pág. 55.

También conocido como mantenimiento³³, el cual, según las Normas de Restauración de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología sobre Monumentos Históricos y Obras de Arte es toda aquella obra que comprenda "...las operaciones necesarias para evitar la degradación de un bien mueble o inmueble...".

III. Restauración.

El prestigiado arquitecto Villagrán nos dice que la restauración "aplicada a monumentos, clara y habitualmente significa devolver a un monumento su estado original perdido, independientemente de la causa que haya motivado esa pérdida."³⁴

IV. Recuperación.

Este rubro también comprende dos aspectos:

- a) Material. Se refiere a la ejecución de trabajos técnico - científicos para devolverlo al estado que originalmente guardaban o bien, darle el tratamiento adecuado para ponerlo en condiciones de ser utilizable y rescatarlo así del abandono o desuso en que se encuentre.
- b) Jurídico. Comprende los procedimientos de carácter jurídico tendientes a recuperar a favor del Estado la titularidad de los monumentos, cuando de acuerdo a la Ley éstos deban pertenecerle.³⁵

V. Investigación.

La investigación, como búsqueda intencionada de conocimientos científicos, en materia de monumentos, está consagrada al Instituto Nacional de Antropología e Historia y al Instituto Nacional de Bellas y Literatura, en términos de la Ley de Monumentos y de la legislación orgánica de cada Instituto.³⁶

³³ Debido a que el mantenimiento es la base fundamental de la conservación, incluso así también se le concibe en el artículo 4 la Carta de Venecia, el cual señala que la conservación implica primeramente la constancia en su mantenimiento.

³⁴ VILLAGRÁN García, José, *"Arquitectura y Restauración de Monumentos"*, Colegio Nacional, México, 1979, pág. 4.

³⁵ La expropiación es un ejemplo claro de este tipo de procedimientos.

³⁶ En el caso de la legislación orgánica del INAH, la facultad de investigación se contiene en el artículo 2, específicamente en sus fracciones II, VII y VIII que a la letra dicen: "II. Efectuar las investigaciones científicas que interesen a la Arqueología e Historia de México, a la Antropología y Etnografía de la población del país; VII. Efectuar investigaciones científicas en las disciplinas antropológicas, históricas o paleontológicas, de índole teórica o aplicadas a la solución de los problemas de la solución del país y a la conservación y uso social del patrimonio respectivo; VIII. Realizar exploraciones y excavaciones con fines científicos y de conservación de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de restos paleontológicos del país."; por cuanto hace al INBA, su Ley Orgánica contempla la investigación como facultad en el artículo 2, fracción I, que literalmente señala: "I.

Esta importante tarea cumple con diversas funciones sociales, entre las que destacan principalmente:

- I. Obtención de datos necesarios para la formación de investigadores. Lo cual se encuentra establecido en la Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto relativo a la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia, de la manera siguiente: “Los trabajos de conservación de monumentos y aún su vigilancia, requieren personal técnico con conocimientos científicos y artísticos e investigadores que hagan estudios de esa índole, por lo que aún dentro de funciones meramente administrativas, dicho personal debe tener carácter fundamentalmente científico.”³⁷
- II. Conservar lo investigado. Es decir, lo que materialmente se obtenga de las excavaciones no sólo será estudiado, sino que además pasará a resguardo del Instituto competente y con ello se enriquecerá el acervo histórico-material del país.
- III. La divulgación e información como consecuencia de la investigación. El producto de las investigaciones servirá para ser difundido entre la población, con el objeto de que esa información enriquezca sus conocimientos y simultáneamente se forme en el individuo conciencia histórica y educativa de protección a los monumentos.
- IV. La investigación como medio de protección de monumentos. Pues el buen desempeño de esta labor es uno de los factores que coadyuva a mantener a salvo los monumentos de prácticas delictivas como el saqueo, el tráfico ilegal, etc.
- V. El aumento de afluencia turística y el ingreso de divisas. También contemplada en la Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto relativo a la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia, en la parte que señala “...la exploración de las ruinas arqueológicas y la conservación de los monumentos

El cultivo, fomento, estímulo, creación e investigación de las bellas artes en las ramas de la música, las artes plásticas, las artes dramáticas y la danza, las bellas letras en todos sus géneros y la arquitectura.”

³⁷ Tal Exposición de motivos fue enviada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por la Presidencia de la República, el 20 de diciembre de 1938, y publicada en el Diario de Debates de la misma Cámara el 21 de diciembre de 1938.

coloniales han demostrado que, además de los resultados científicos, pueden producir magníficos rendimientos económicos en cuando significan atracción para el turista extranjero...”

Este rubro es tan trascendente que, como lo indica la Exposición de Motivos antes referida, “los trabajos de investigación histórica requieren, asimismo, personal sólido y debidamente preparado, apto para obtener provecho de los elementos que tiene su disposición, pues debe estar acostumbrado al manejo de las fuentes de información y tiene por misión hacer de los museos organismos vivos, centros activos de estudio para reunir convenientemente los materiales necesarios al investigador y escribir, él mismo, obras como fruto de sus labores. Las ciencias históricas tienen en la actualidad, en todas las naciones civilizadas, sus mejores auxiliares en los museos, convertidos ahora en laboratorios intensos de la investigación.” En materia arqueológica existen incluso Disposiciones Reglamentarias para la Investigación Arqueológica en México, las cuales han sido emitidas por el INAH como un medio más de protección de los monumentos.

1.1.1.7 Zonas de Monumentos.

Las zonas de monumentos se regulan en el capítulo IV de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y pueden ser de tres tipos:

- I. Zona de monumentos arqueológicos. Es el área que comprende varios monumentos arqueológicos inmuebles, o en que se presuma su existencia.
- II. Zona de monumentos artísticos. Es el área que comprende varios monumentos artísticos asociados entre sí, con espacios abiertos o elementos topográficos, cuyo conjunto revista valor estético en forma relevante.
- III. Zona de monumentos históricos. Es el área que comprende varios monumentos históricos relacionados con un suceso nacional o la que se encuentre vinculada a hechos pretéritos de relevancia para el país.

Para que un espacio sea considerado como zona de monumentos el Presidente de la República, mediante decreto, deberá hacer la declaratoria correspondiente y ésta deberá ser inscrita en el Registro de competencia³⁸ y publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Las zonas de monumentos están sujetas a la jurisdicción de los Poderes Federales, pero su competencia se limitará a la protección, conservación restauración y recuperación de éstas. La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y su Reglamento serán los conjuntos normativos que regulen dichas zonas. Por ello, en el área que éstas abarquen, así como en el interior y exterior de los monumentos, todo anuncio, aviso, carteles; cocheras, sitios de vehículos, expendios de gasolina o lubricantes; postes e hilos telegráficos y telefónicos, transformadores y conductores de energía eléctrica e instalaciones de alumbrados; kioscos, templetas, puestos o cualesquiera otras construcciones permanentes o provisionales, se sujetarán a las disposiciones contenidas en la citada Ley y su Reglamento; desde luego, siempre bajo la supervisión y autorización de los Institutos competentes.

Es de destacar que la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, que tiene como base la fracción 25 del artículo 73 no da el carácter de bienes de dominio público a las zonas de monumentos, como tampoco lo hace su ley reglamentaria, ni la nueva Ley General de Bienes Nacionales, pues de hacerlo podría vulnerar derechos sobre la propiedad privada.

1.1.2 Conceptos jurídico-políticos.

1.1.2.1 Estado.

³⁸ Existen dos Registros: Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas y el Público de Monumentos y Zonas Artísticas.

El Estado, según Adolfo Posada “...es una sociedad humana asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.”³⁹

Deducimos pues, que para este politólogo el Estado es primordialmente una **sociedad humana** que ha de cumplir con los requisitos de estar establecida indefinidamente en un **territorio** y de permanecer bajo la autoridad de un **poder soberano** encargado de procurar el bien público. Distinguimos, por lo tanto, que son tres los elementos en que basa su teoría: una sociedad humana, un territorio y un poder soberano.

El maestro Arturo González en sus Apuntes de Teoría General del Derecho, cita a Jellinek cuando define al Estado como “la corporación formada por un pueblo, dotada de poder de mando originario y asentada en determinado territorio.”⁴⁰

Doctrinarios como el maestro Bolfy Cottom dicen que el Estado “se caracteriza por el ejercicio del poder supremo e independiente sobre la población de un territorio determinado y, en consecuencia, se integra por cuatro elementos: el pueblo, el territorio, el gobierno y la soberanía...”⁴¹

En el mismo sentido se pronuncia el tratadista Andrés Serra Rojas quien nos explica que el Estado “se integra con una **población** elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado, asentada sobre un **territorio** o porción determinada del planeta, provista de un **poder público** que se caracteriza por ser **soberano** y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo.”⁴²

³⁹ GONZÁLEZ Jiménez, Arturo, “*Apuntes de Teoría General del Estado*”, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2003, pág. 51.

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ COTTOM Bolfy, “*Patrimonio Cultural Nacional: El marco jurídico y conceptual*”, pág. 82.

⁴² SERRA Rojas, Andrés, *op. cit.* pág. 683.

Así pues, consideramos necesario hacer un breve estudio sobre los conceptos con que se integra la entidad unitaria denominada “Estado”.

I. Población.

La población se integra por una sociedad, entendiendo por ésta a un grupo de individuos de la misma especie que conviven y se desenvuelven conjuntamente para perdurar de esa comunidad a través del tiempo.⁴³ Kelsen nos dice que “el pueblo del Estado son los individuos cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico nacional: trátase del ámbito personal de validez del orden jurídico.”⁴⁴

II. Territorio.

El territorio es un espacio geográfico con límites y fronteras. Se le concibe como “el lugar y real asiento del Estado, es en él donde se ve el reflejo de su dominio y soberanía, de ahí que jurídicamente se le considere el ámbito espacial de validez. Dentro de ese ámbito señorea el Derecho Interno de cada Estado”⁴⁵

La importancia de establecer límites o fronteras radica en que dentro del área que éstas establezcan, el Estado podrá ejercer su autoridad, gobierno, administración y orden jurídico, fuera de ellas, no.

El Capítulo II del Título Segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos habla de las partes que integrarán el territorio mexicano, los cuales se pueden comprender básicamente en cinco rubros: superficie terrestre, subsuelo, espacio aéreo, espacio marítimo (en 12 millas náuticas) y plataforma continental.

III. Poder político.

⁴³ Vid. DICCIONARIO DE LAS CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN, pág. 1308.

⁴⁴ SERRA Rojas, Andrés, *op. cit.* pág. 242.

⁴⁵ GONZÁLEZ Jiménez, Arturo, *op. cit.* pág. 57.

Según el maestro Serra Rojas, “en su acepción general el poder se refiere al dominio, imperio, facultad y jurisdicción, que se tiene para mandar o para ejecutar alguna cosa.”⁴⁶

Jacques Maritain, citado por el maestro Serra Rojas nos dice que el poder “...es la fuerza por medio de la cual se puede obligar a obedecer a otra.”⁴⁷

El poder del Estado tiene las siguientes características:

- “A) Tiene su origen o fuente directamente en la sociedad humana.
- B) Lo detenta y ejerce para toda la comunidad el Estado.
- C) Busca como finalidad el Bien Común Público.
- D) Debe actuar dentro del marco de Derecho al cual se encuentra unido
- E) El *imperium*, la majestad, la capacidad de imponerse aún contra la voluntad, de manera unilateral, coercitivamente.”⁴⁸

Porrúa Pérez, en cambio, distingue como características del poder del Estado:

- A) Que es político, temporal y civil; B) Es centralizado con una autonomía destacada que reside en el grupo humano en el cual tiene su origen.

IV. Soberanía.

La soberanía es una potestad suprema, lo que quiere decir que por sobre ésta ninguna otra ha de imperar; su poder será aplicado con preferencia a cualquier otro con el que se le confronte. Ello encuentra su génesis en el pueblo y en los hombres que lo conforman, dado que es su libertad y derecho lo que da fuerza a esa potestad máxima.

Para la elaboración de la Constitución de 1857, Castillo Velasco señaló que:

“La soberanía es la potestad suprema que nace de la propiedad que el pueblo y el hombre tienen de sí mismos, de su libertad y de su derecho... Reside, dice el artículo constitucional, y no residió, porque aunque para el establecimiento de un gobierno delega el pueblo algunas de las facultades de su soberanía, ni las delega todas, ni delega algunas irrevocablemente. Encarga el ejercicio de algunas de esas facultades y atribuciones a aquellos funcionarios públicos que establece; pero conservando siempre la soberanía, de manera que ésta reside constantemente en el pueblo.”

⁴⁶ SERRA Rojas, Andrés, *op. cit.* pág. 293.

⁴⁷ *Ídem.*

⁴⁸ GONZÁLEZ Jiménez, Arturo, *op. cit.* pág. 65.

Así, actualmente el artículo 39 constitucional reconoce que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, dimana y se instituye para beneficio de éste; por lo que el mismo pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Es importante destacar que el Estado es una institución compleja que se integra por una, dos o incluso más naciones; sin ellas no podría existir este ente político – jurídico; sin embargo la existencia de la nación sí es independiente a la creación del Estado; es decir, siempre puede existir una nación sin Estado, pero de ninguna manera un Estado sin nación.

A efecto de cumplir con la satisfacción de las necesidades económicas, sociales, culturales y demás que demanda la colectividad, el Estado regulará a través de un sistema normativo el ámbito de acción de su sistema de gobierno, así como las relaciones entre autoridades y particulares; eso lo conseguirá por medio de la organización política y administrativa.

1.1.2.1.1 Formas de organización política.

La organización política "...es la expresión de la voluntad de un grupo de seres humanos, en un territorio determinado que han decidido unificar sus propósitos para atender en forma colectiva sus necesidades económicas, sociales, culturales, etc... Las formas de organización política se refieren al Estado en su integridad, como una persona de Derecho Público, con derechos y obligaciones, y ello obliga a conocer a su territorio, a su régimen jurídico y a su gobierno."⁴⁹

Brevemente, señalaremos que el gobierno implica las funciones ejercidas por los órganos del Estado en virtud del poder público; dichas funciones son la legislativa, administrativa y jurisdiccional, a partir de cuyo ejercicio surgirán los actos de autoridad.

⁴⁹ SÁNCHEZ Gómez, Narciso, *op. cit.* pág. 139.

Ahora bien, las formas políticas hacen referencia a la organización general del Estado; ellas se clasifican en formas de gobierno y tipos de Estado.

I. Formas de gobierno. El gobierno, es decir, las funciones básicas del Estado, podrán ser ejercidas de dos maneras:

A) Monarquía. Esta forma de gobierno presenta dos modalidades:

a) Absoluta. Es prácticamente una autocracia, es decir, el gobierno está sujeto al solo arbitrio del Rey o Emperador, sin supeditarse a un orden jurídico preestablecido, sino que se centran en una persona las funciones del Estado; tal es el caso de la Monarquía Absolutista.

b) Limitada o constitucional. Esta monarquía es aquella en que la actuación del monarca es sometida a un orden jurídico fundamental, cuya creación proviene del poder constituyente o asamblea popular, y como consecuencia las funciones legislativa, administrativa y judicial se encuentran encomendadas a órganos del Estado que tienen cierta autonomía de la autoridad del Rey, y en algunos casos el Poder Ejecutivo reside en una sola persona que asume la jefatura del gobierno.

B) República. Se caracteriza porque la elección de sus titulares es el producto de la voluntad popular, al emitirse el sufragio de los ciudadanos que forman parte de su Estado.

II. Tipos de Estado. Orgánicamente el Estado puede constituirse de dos maneras:

A) Unitaria o centralista. Esta forma implica la existencia de un poder central que coordina y clasifica la vida política del país. Se constituye por la existencia del poder político en un sólo lugar y en una sola persona, tal es caso de las monarquías absolutistas, donde el titular asume todas las funciones: ejecutiva, legislativa y judicial.

B) Compuesta o descentralizada (Federalismo). Este tipo crea varios centros de dirección, coordinación y sanción, pero el órgano principal que es la Federación aparece como una fuerza determinante. Existen por lo tanto, dos esferas de competencia política que son la Federación y las Entidades Federativas, estas últimas convienen en formar el Estado Federal cediendo parte de sus facultades al centro, para integrar la autoridad nacional mediante una Constitución Política. Es así como se habla de la descentralización política, representada por las entidades federativas y los municipios dentro del Estado Federal.

1.1.2.1.2 Formas de organización administrativa.

La organización administrativa consiste en el modo en que se estructurará exclusivamente el poder ejecutivo del Estado. El maestro Sánchez Gómez señala que “Se refieren a un aspecto parcial de la estructura del Estado; esto es, a la forma o manera de estructurarse el Poder Ejecutivo, ya sea Federal, Estatal y Municipal, para atender las funciones propias de la administración pública en el marco de sus atribuciones constitucionales.”⁵⁰

Así, las formas de organización administrativa determinan el orden congruente y sistemático de todas las dependencias y órganos encargados de desempeñar la función ejecutiva, que consistirá en planear, coordinar, ejecutar y controlar las actividades inherentes a la tarea administrativa del Estado.

Para el maestro Acosta Romero, “la organización administrativa es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia para lograr la unidad de acción, de dirección y de ejecución en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.”⁵¹

En la doctrina se habla de las siguientes formas de organización:

⁵⁰ *Ibidem*, pág. 141.

⁵¹ ACOSTA Romero, Miguel, “*Teoría del Derecho Administrativo*”, Volumen 1, Porrúa, México, 1979, pág. 65.

I. Administración centralizada o centralización. “Es aquella forma de organización adoptada legalmente por el Poder Ejecutivo, en la que predomina la subordinación jerarquizada de todas las dependencias o unidades administrativas que la integran, en torno a las decisiones que dicte la persona que ocupa el centro de esa unidad y que lleva como finalidad atender necesidades colectivas.”⁵²

Para Miguel Acosta Romero es “una forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución de las actividades administrativas.”⁵³

El maestro Serra Rojas identifica dos modalidades de centralización:

A) Centralización Administrativa. “Es el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas... En esta forma de organización se concentran actividades en una administración única, jerarquizada y subordinada, que impulsa desde el centro la vida nacional con procedimientos políticos, administrativos y técnicos.”⁵⁴

B) Desconcentración. “Se caracteriza por la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas que no los alejan de la propia administración 524. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía... Estos órganos no se desligan ni destruyen la relación jerárquica, ni pierden su carácter de

⁵² SÁNCHEZ Gómez, Narciso, *op. cit.* pág. 144.

⁵³ ACOSTA Romero, Miguel, *op. cit.* pág. 66.

⁵⁴ SERRA Rojas, Andrés, “*Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Primer curso*”, 28ª edición, Porrúa, México, 2009, pág. 535 y 536.

ente descentralizado, pero adquieren facultades o poderes exclusivos que en buena parte significan una limitada y precaria autonomía que es libertad restringida o condicionada, mas no autonomía; pero se les confiere con carácter exclusivo una determinada competencia.”⁵⁵

II. Administración Paraestatal. El régimen paraestatal comprende una diversidad de entidades que son mencionadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de las leyes especiales que las regulan, las cuales se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa. En el Título Tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal intitulado “De la Administración Pública Paraestatal” se contemplan como órganos pertenecientes a este tipo de organización los siguientes:

A) Organismos descentralizados. Son aquellas entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión, o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios; para su desarrollo adoptan el régimen de descentralización.

La Descentralización administrativa “es la técnica de organización jurídica de un ente público que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.”⁵⁶

El Estado en su carácter de autoridad, se reserva la facultad de regular, vigilar y controlar sus actividades, para que actúen dentro de los causes legales, y en caso de infringir las normas jurídicas que deben observar serán sancionados según la gravedad de su falta”⁵⁷

⁵⁵ *Íbidem*, pág. 524 y 543.

⁵⁶ *Íbidem*, pág. 526.

⁵⁷ *Íbidem*, pág. 212.

Existen dos modalidades de descentralización administrativa:

1. Territorial o regional. Esta forma de organización administrativa se apoya en una base geográfica como delimitación de los servicios que le corresponden.
2. Por servicio funcional o institucional. Descansa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada, o sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

B) Empresas de participación estatal mayoritaria. “Son aquellas sociedades mercantiles de economía mixta, constituidas por la combinación de capital público y privado, a fin de lograr una mayor satisfacción de necesidades colectivas, ya sea explotando y administrando bienes y recursos del Estado, produciendo insumos o bien, prestando servicios públicos de diversa índole, conforme a un orden jurídico y derecho público y privado.”⁵⁸

C) Fideicomisos públicos. Éstos consisten en “un contrato por medio del cual el Gobierno Federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria (por lo general, instituciones nacionales de crédito), para realizar un fin lícito, de interés público...”⁵⁹

Dentro de los fideicomisos públicos federales en materia de cultura y patrimonio cultural destacan el Fondo de Cultura Económica, el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, el Fondo Arqueológico, el Fideicomiso

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ ACOSTA Romero, Miguel, *op. cit.* pág. 234.

del Centro Histórico, el Museo Frida Kalho, la Pinacoteca Isidro Fabela y el Museo Diego Rivera.

1.1.2.2 Política de Estado.

Política deriva del latín *politicus* y del griego *politicós*, ambos términos se encuentran vinculados a la ciencia social conocida como Derecho Político; es decir, aquella ciencia que estudia las leyes o los fenómenos conforme a los cuales se realiza la vida del Estado, su nacimiento, su marcha y su actividad. En su unidad básica se refiere a la organización y funcionamiento de la sociedad-política-Estado, para el logro de sus fines.⁶⁰

Política, es el arte, la doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados; una realidad de hombres y de esfuerzos en una unidad de poder y de resultados capaz de asegurar la convivencia pacífica en el interior y la existencia autónoma frente al exterior. La política fundamentalmente se relaciona con los fenómenos de organización, ejercicios objetivos y dinámica del poder en la sociedad y capta dichos fenómenos en su aspecto dinámico en lo que atañe a la actividad dirigida tanto a la conquista, como al ejercicio del poder.⁶¹

El maestro Martínez Morales con base en un Diccionario de Sociología cita la definición de política como “teoría, arte y práctica del gobierno”. Posteriormente nos indica que la política “es una forma de gobernar, de atender el sistema de gobierno adoptado por un país... velando por los intereses propios de la sociedad tanto en el aspecto interno como en el externo, lo que se logra cuando se sigue un

⁶⁰ ACOSTA Romero, Miguel, “*Derecho Administrativo Especial*”, Volumen 1, 3ª Edición, Porrúa, México, 1998, pág. 706.

⁶¹ SERRA Rojas, Andrés, “*Diccionario de Ciencia Política*”, Tomo III Más actual Mexicana de Ediciones, S. A. de C. V., México, 1997.

procedimiento para la solución de los problemas en general, o se aplica en especial, a cualquier dificultad”.⁶²

Así, la política va a ser determinada en función de las condiciones imperantes dentro del Estado en un momento determinado, tales como la conservación del territorio, la salud de la población, pero sobre todo, cambios, fenómenos y movimientos económicos y sociales, serán los que indiquen políticamente el rumbo a seguir.

En ese sentido, se nos dice que “las políticas del Estado adquieren una determinación objetiva y material de beneficio de la sociedad, de ahí que tengan una fuerza y calidad jurídicas; por tanto... la tarea política es un actuar orientado al logro de los fines estatales, basado en los principios de justicia y seguridad para propiciar una vida mejor de la colectividad”.⁶³

El maestro Miguel Acosta sugiere lo político como “el arte o manera de gobernar una nación, el sistema adoptado por un gobierno y puesto en práctica, de acuerdo a los intereses del pueblo, tanto de sus asuntos internos, como de los externos y que sirve para seguir un determinado procedimiento en la formulación y solución de alguna cuestión en especial, en este aspecto, política significa el rumbo, la impronta, la orientación que en un sentido determinado dan a la actividad de la Administración Pública, o al Estado, fundamentalmente el Poder Ejecutivo y, en ocasiones, de Poder Legislativo”.⁶⁴

La anterior afirmación nos permite apreciar que la Política de Estado no va a ser dirigida exclusivamente por el Poder Ejecutivo, como en un principio podría pensarse (dada la semejanza que comparten desde el punto de vista de su naturaleza administrativa); sino que eventualmente intervendrá también el Poder Legislativo en el ejercicio de la Política de Estado.

⁶² MARTÍNEZ Morales, Rafael, “*Derecho Administrativo 3er. y 4º cursos*”, 3ª Edición, Oxford University Press, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México, 2001, pág. 122.

⁶³ *Ídem*.

⁶⁴ ACOSTA Romero, Miguel, “*Derecho Administrativo Especial*”, pág. 708.

El mismo jurista entiende el concepto de Política de Estado, desde tres perspectivas que distinguen y complementan entre sí de la siguiente manera:

1. Las metas a corto, mediano y largo plazo que el Estado fija a través de quienes ejercen la jefatura de gobierno o del Estado, en su caso, pueden ser muy variables, de acuerdo con el sistema de gobierno, el sistema económico, la filosofía político – administrativa y económica que sustente el Estado a través de sus gobernantes, pero pueden resumirse en una mayor justicia social, en mejores condiciones de vida, salud, empleo, oportunidades, educación y cultura de sus habitantes.
2. También es política, la fijación de prioridades para el ejercicio de la actividad del Estado.
3. Asimismo, el señalamiento de una escala de asignaciones en la utilización de los instrumentos patrimoniales del Estado, que van desde los energéticos, hasta los recursos financieros.

“La valoración realista de política, en donde se aplican técnicas y normas para la asignación unilateral de prioridades, de acuerdo con lo que los gobernantes hayan captado de las demandas de la colectividad, y en esa apreciación subjetiva basarán su política y ésta se tendrá que hacer por sectores, para así ofrecer de una mejor manera los bienes y servicios.”⁶⁵

Así, podemos hablar de política educativa, agraria, fiscal, industrial, económica, etcétera. El orden de importancia en la atención de estos rubros lo decidirá discrecionalmente el titular del ejecutivo en el ámbito de su competencia, lo que de ninguna manera deberá implicar arbitrariedad, sino por el contrario, la mejor conducción y destino de recursos proveídos a las necesidades del país.

1.1.2.3 Órgano de Estado.

Un órgano de Estado, según nos dice el maestro Acosta Romero, es el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado.⁶⁶

El maestro Sánchez Gómez expresa que, como centro de competencias, el órgano del Estado es “...una esfera de atribuciones que le han sido conferidas a una

⁶⁵ MARTÍNEZ Morales, Rafael, *op. cit.* pág. 124.

⁶⁶ ACOSTA Romero, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, pág. 65.

persona moral pública, por mandato constitucional, y como base de la división del trabajo de su organización política y social, para atender necesidades de beneficio colectivo; en tales condiciones existen órganos que forman parte de los Poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; asimismo los que se han estructurado para las Entidades Federativas y Municipios según su propia organización política.”⁶⁷

Por su parte el maestro Gabino Fraga los concibe como “...unidades entre las que se divide la competencia que le corresponde en materia administrativa.”⁶⁸

1.1.2.4 Órgano de la administración pública.

El órgano de la administración pública, según el maestro Sánchez Gómez “...representa una parte de las formas de organización administrativa del Poder Ejecutivo, que tiene una función específica que cumplir, en b de las atribuciones legales que se le han encomendado, en congruencia con los planes y programas de trabajo diseñados para cada esfera de gobierno.”

Así, tenemos que se trata de un órgano del Estado, pero con la nota especial de que su actividad estará exclusivamente encaminada al desempeño de funciones de carácter administrativo; es decir aquellas cuyo desempeño concierne al Poder Ejecutivo.

Más adelante nos dice el mismo doctrinario que “también se le puede identificar al órgano de la administración pública como una persona moral creada por ley o decreto del Ejecutivo, y que debe cumplir sus funciones por medio de las personas físicas quien lo representa en favor del pueblo al que sirve.”⁶⁹

El órgano administrativo de mayor relevancia para efectos del presente estudio es la Secretaría de Educación Pública, así como los organismos que de ella dependen encargados de la custodia, resguardo, protección y conservación del

⁶⁷ SÁNCHEZ Gómez, Narciso, *op. cit.* pág.132.

⁶⁸ FRAGA, Gabino, “Derecho Administrativo”, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 123.

⁶⁹ SÁNCHEZ Gómez, Narciso, *op. cit.* pág.132.

patrimonio cultural, tales como el INAH e INBA, cuyo análisis de naturaleza y atribuciones se desarrollará más adelante.

Ahora bien, los órganos de la administración pública poseen ciertos aspectos, actos, cuestiones materiales y jurídicas que intervienen para su formación y funcionamiento; los más importantes en opinión del maestro Fraga son:

- I. Su existencia es de carácter jurídico, porque solo mediante una ley, un reglamento o un decreto de una autoridad competente puede dársele nacimiento competencia y autoridad.
- II. Su objeto puede ir enfocado a realizar actos jurídicos y materiales, ya sea creando, reconociendo, modificando o extinguiendo derechos y obligaciones, en relación con la colectividad o con alguien en particular, o bien prestando servicios públicos, realizando obras públicas o atendiendo cualquier otra necesidad social.
- III. Se trata de una persona moral, conociéndose a este elemento como abstracto o institucional.
- IV. Su titularidad recae en una persona física, quien debe cumplir todas las atribuciones legales que tenga encomendadas y todos los individuos que presten servicio a ese órgano deben cumplir fielmente su cometido en la medida de sus facultades, funciones o tareas encomendadas, respetando los poderes de la relación jerárquica.
- V. Su personalidad jurídica es la misma que corresponde al Estado, y por lo tanto debe actuar en nombre del interés público que le marca la ley, conforme a sus derechos y obligaciones.
- VI. La competencia; debe verse en razón del territorio, la materia y el grado o jerarquía.⁷⁰

El criterio clasificatorio de los órganos de administración pública es diverso, el maestro Gabino Fraga sugiere que existen dos: "...unos que tienen el carácter de autoridades y otros que tienen el carácter de auxiliares. Cuando la competencia

⁷⁰ Vid. FRAGA, Gabino, *op. cit.* pág. 125.

otorgada a un órgano está investida de facultades de decisión y ejecución se está frente a un órgano de autoridad; pero también puede suceder que sólo tenga la facultad de decisión y otro la de ejecución. Los órganos auxiliares se limitan a preparar los elementos necesarios a fin de que los órganos de autoridad puedan tomar sus resoluciones, así las cosas, los órganos auxiliares pueden ser de preparación técnica, material y consultivos.⁷¹

Otra clasificación de los órganos de administración, sugerida por el doctor Narciso Sánchez es la siguiente:

- I. Unipersonales. Son aquellos cuyo titular es un sólo individuo, ejemplo, el Presidente de la República, el Gobernador de una entidad Federativa, el titular de una Secretaría de Estado, etc.
- II. Colegiados. Son aquellos que están integrados por varias personas para que sus decisiones se emitan en forma concurrente, ejemplo de este caso tenemos a los Ayuntamientos Municipales, a las Comisiones Intersecretariales, a los Consejos de Administración o Juntas Directivas de Empresas Públicas.
- III. De autoridad. Son los que disponen de fuerza pública y que pueden realizar actos jurídicos forzosos, ejemplo los representantes de las Secretarías de Estado, los directores de organismos descentralizados, los Gobernadores de los Estados, etc.
- IV. Auxiliares. Se encargan de preparar los elementos materiales y de cumplir diversas tareas de orden técnico a fin de que puedan ejecutarse las resoluciones o decisiones de los órganos de autoridad. Se trata en esencia de las dependencias y organismos de menor jerarquía que existen dentro del Poder Ejecutivo Federal, Estatal y Municipal y están representados por la gran mayoría de servidores públicos con mandos medios, inferiores o simples colaboradores de tales instituciones, pero que no tienen ninguna representatividad o mando.
- V. Deliberantes o jurisdiccionales. Son aquellos que tienen facultades de decisión y ejecución, al conocer de conflictos que surgen entre la administración pública y los particulares, y por lo tanto, pueden realizar actos jurídicos forzosos, ejemplos de los Tribunales Administrativos (de Conciliación y Arbitraje, Agrarios y de lo Contencioso Administrativo).⁷²

1.1.2.5 Acto administrativo.

El acto administrativo “es una manifestación de la voluntad que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas,

⁷¹ FRAGA, Gabino, *op. cit.* pág. 127.

⁷² SÁNCHEZ Gómez, Narciso, *op. cit.* pág.138.

sobre todo para lograr la eficiente prestación de servicios públicos que están a cargo del Poder Ejecutivo del Estado.⁷³

O bien, “la manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”⁷⁴

Así, el acto en estudio representa el aspecto dinámico de la Administración Pública, la forma o manera de exteriorizar su voluntad, bajo un régimen jurídico de derecho público, y en esa actuación debe tomarse como premisa básica la observancia del principio de legalidad, dado que las autoridades administrativas sólo pueden hacer lo que la ley les permite, fundando y motivando todos sus actos.

Las características del acto administrativo son las siguientes:

- I. Es un acto jurídico, de derecho público que emana de la Administración Pública; y sometido al Derecho Administrativo;
- II. Su naturaleza no normativa, resultado de distinguir los actos administrativos y las normas jurídicas. La norma administrativa mantiene su vigencia hasta que sea derogada, en tanto que el acto administrativo se agota con su cumplimiento. Guardan estrecha vinculación, pero actos y normas obedecen a diverso régimen jurídico;
- III. Es una decisión ejecutoria no contenciosa;
- IV. Es una declaración que emana de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada, en el ejercicio de la función administrativa;
- V. Es unilateral, ejecutivo, oportuno y produce una situación jurídica concreta;
- VI. Crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica concreta;
- VII. Crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva;

⁷³ *Íbidem*, pág. 321.

⁷⁴ ACOSTA Romero, Miguel, “*Teoría General del Derecho Administrativo*”, pág. 299.

VIII. Se propone la satisfacción de un interés general, en ejercicio de la función administrativa.⁷⁵

Los elementos para que el acto administrativo tenga existencia jurídica y sea válido son:

- I. Los sujetos. Son dos: A) El sujeto activo, que es el órgano administrativo creador del acto⁷⁶ y B) El sujeto pasivo, es aquél a quien va dirigido o quien ejecuta el acto administrativo, pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.
- II. La manifestación externa de voluntad. Es la exteriorización del acto administrativo, esto es, la realización de lo querido, o lo que se busca. Debe reunir los siguientes requisitos: ser espontánea y libre, estar dentro de las facultades del órgano; no debe estar viciada de error, dolo, violencia y debe expresarse en los términos previstos en la ley.
- III. El objeto. Es el contenido del acto, es decir, la creación, transmisión, modificación, reconocimiento extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo; debe ser física y jurídicamente posible, lícito y realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia del órgano administrativo que lo emite.
- IV. La formalidad. Se refiere a los requisitos legales y procedimentales que deben observarse para emitir un acto administrativo.⁷⁷

1.1.2.6 Interés Público.

Al darle al interés la connotación de público, estamos abarcando un campo cuyo objeto y contenido rebasa el beneficio de una minoría y se dirige hacia el de la mayoría, es decir se refiere a un beneficio sobre bienes y servicios del que disfrute una gran generalidad de la población para la satisfacción de sus necesidades, y “no surge del ajuste espontáneo de intereses particulares, pasa por la mediación de una

⁷⁵ SÁNCHEZ Gómez, Narciso, *op. cit.* pág. 324.

⁷⁶ Este sujeto debe ser competente en términos de un texto expreso como una ley o reglamento, pues la competencia es constitutiva del órgano que lo ejercita.

⁷⁷ *Vid.* SÁNCHEZ Gómez, Narciso, *op. cit.* pág. 328.

instancia que en razón de su posición específica realiza la síntesis de las voluntades individuales y define el interés común de los miembros de la comunidad”⁷⁸

De acuerdo a la anterior cita, podemos afirmar entonces que el interés público no tiene su esencia y origen exclusivamente en los intereses particulares, sino que además para ser considerado como tal, dichos intereses privados han de pasar por un filtro constituido por el interés común de los integrantes de la sociedad. En otras palabras, el interés público entraña la concreción material del deseo de la colectividad respecto de un bien determinado.

El interés público también puede concebirse como un arbitraje entre los tipos de intereses que presenta la sociedad, el cual estará sujeto a dos directrices: una cuantitativa, que será la satisfacción de necesidades del grupo más numeroso, y la otra cualitativa, determinada temáticamente, es decir, en función del valor que el Estado tiene la obligación de brindar a su población, tal como: salud, seguridad, asistencia médica gratuita, entre otros rubros que imperan sobre intereses particularizados.⁷⁹

Aún cuando al hablarse de interés público e interés privado, ambos conceptos parecen en un principio contrarios entre sí y excluyentes el uno del otro, y aunque en ocasiones así ocurre; es importante destacar que no en todos los casos es así, pues en la mayoría de ellos el particular se encuentra contenido en el público. Ello encuentra su justificación en la idea de que el interés público será elemento primordial en el cumplimiento de las obligaciones estatales dentro de la administración gubernamental, en la medida que logre armonizar la satisfacción de los intereses particulares.⁸⁰

Podemos concluir entonces que el interés público es el anhelo social para el logro de determinado beneficio común o la realización de ciertas acciones tendientes a la consecución de los fines que persigue un grupo nacional. En otras palabras, hay

⁷⁸ ACOSTA Romero, Miguel, “*Derecho Administrativo Especial*”, pág. 723.

⁷⁹ Vid. MARTÍNEZ Morales, Rafael, *op. cit.* pág. 162.

⁸⁰ Vid *Ídem*.

interés público cuando un bien o servicio común a un importante sector de la población o a la sociedad en su conjunto es considerado por el Estado de primordial trascendencia protegerlo o proporcionarlo.⁸¹

No omitimos destacar que el interés público está situado en una categoría superior a los intereses particulares.

Ahora bien, el interés público cobra relevancia jurídica en el momento en que un bien que, por su naturaleza pertenece a los contenidos en ese grupo prioritario, es protegido y regulado por el Estado, a través de un ordenamiento legal. Ejemplos de esta reglamentación los encontramos en diversas leyes mexicanas, de las que a continuación citamos algunas:

- I. Código Civil Federal (Artículos 6 y 8);
- II. Ley General de Población (Artículo 12);
- III. Ley Federal de Radio y Televisión (Artículo 4);
- IV. Ley de Sociedades de Inversión (Artículo 1);
- V. Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (Artículos 1 y 5);
- VI. Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (Artículo 1): “Artículo 1o.- El objeto de esta ley es de interés social y nacional y sus disposiciones de orden público.”

Respecto del interés social en relación a la exposición de motivos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas el maestro Bolfy Cottom nos hace una breve referencia histórica de cómo llegó a tomar tal carácter dicha legislación:

“En la exposición de motivos se afirmaba que aquellos bienes que el proyecto buscaba proteger y que conformaban el valioso patrimonio cultural se habían visto disminuidos por múltiples causas, lo que urgía la expedición de un nuevo estatuto que facilitara en sus diversas tareas la preservación de aquel patrimonio.

Por esa razón la iniciativa que se presentaba prescribía que su objeto era de interés social y sus disposiciones de orden público, declarando de utilidad pública la protección, restauración, mejoramiento y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, así como de las zonas monumentales.

⁸¹ Vid. *Ibidem*. pág. 164.

Se decía por parte de los impulsores de aquel proyecto que era imposible calificar en todos esos casos qué bienes culturales debían considerarse monumentos; por ende, en la iniciativa se establecía el sistema de que, por un lado, dicha calidad la determinara la propia ley o, por otro, fuera el ejecutivo federal mediante la declaratoria respectiva.

Sobre este punto, el nuevo proyecto marcaba claramente su distancia con la ley de 1968-1970, que había introducido el amplio concepto de patrimonio cultural de una manera legalmente desmesurada y acotaba el objeto legislado a la terminología del monumento, estableciendo para ello la determinación por ley o la declaratoria administrativa. Estos últimos instrumentos no eran novedosos, pues ya las leyes de 1934 y 1968-1970 consideraban ambas alternativas para la declaratoria ya sea como monumentos o como adscritos al patrimonio cultural.”⁸²

La anterior cita nos permite concluir que la determinación legal de que se considere de interés social y nacional las actividades tendientes a la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos, contenidas en la ley de la materia refleja su importancia en la preservación de dichos bienes, pues garantiza la preferencia del interés público y social sobre el privado; evitando con ello que una sola persona o sector minoritario de la sociedad monopolicen su uso, goce y disfrute, pero sobre todo representó un freno legal para que continuaran perdiéndose los monumentos.

1.1.2.7 Interés privado.

El tratadista Bielsa citado por el Doctor Acosta Romero indica que “se entiende por Interés Individual lo que concierne a una necesidad o deseo de bienestar”⁸³

Necesidades individuales son aquellas que afectan al individuo independientemente que sus relaciones con la sociedad y con el Estado.⁸⁴

Es el derivado de una actuación individual, que excluye todo nexo con el grupo social; sin embargo, dadas las complejas interrelaciones humanas, este actuar se amplía considerablemente porque situaciones en apariencia particulares y privadas

⁸² COTTOM, Boly, *“Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX”*, pág. 301.

⁸³ ACOSTA Romero, Miguel, *“Derecho Administrativo Especial”*, pág. 726.

⁸⁴ *Ídem.*

se tornan de cierta manera colectivas, por ejemplo, las de carácter tributario o electoral.⁸⁵

1.1.2.8 Funciones Sustantivas.

En términos generales hablamos de función para referirnos al ejercicio de un órgano o la actividad de un aparato, tanto de los hombres como de otros seres vivos: también se dice de las máquinas y de otros instrumentos. Es, desde un punto de vista más estricto, el desempeño de un empleo, de un cargo, de una profesión o de un oficio. En la administración, el conjunto de atribuciones que corresponde a quien la desempeña.

Las funciones sustantivas de un órgano u organismo administrativo serán entonces aquellas expresamente a él encomendadas para su oportuna y legal ejecución; esta efectividad del hacer, este concretarse en hechos es la actividad estatal.

La actividad que resulta de la función administrativa no está localizada en un órgano único, sino que se llevará a cabo a través de órganos a los que se reviste con facultades sustantivas, perfectamente definidas, que habrá de realizar en cumplimiento de un fin específico.

Así, la función sustantiva será la actividad especializada que deberá realizar un organismo, dependencia, poder, autoridad del Estado, agentes y auxiliares del Poder Ejecutivo en el ejercicio de las atribuciones legales que tiene encomendadas, en virtud de un ordenamiento legal que lo haga competente para ello.

1.1.2.9 Delito.

⁸⁵ MARTÍNEZ Morales, Rafael, *op. cit.* pág. 163.

El artículo 7 del Código Penal Federal señala que “Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.”, definición de la que, como bien comenta el maestro García Ramírez, se desprende la ejecución de dos tipos de comportamientos: uno positivo constituido por el acto y otro negativo representado por la omisión.⁸⁶

La doctrina nos dice que ese “acto u omisión” bien podría contenerse en el término “conducta”, ya que puede emplearse indistintamente para un acto o una omisión; o bien también sería correcto hablar de un “hecho” pues esta acepción se refiere tanto a la conducta, como al resultado material consecuencia de aquélla.⁸⁷

Así, el delito es una figura jurídica compleja para cuyo estudio hemos de analizar los caracteres positivos y negativos del mismo; para ello presentaremos el siguiente esquema

Aspectos positivos.

- I. Actividad o acción.
- II. Tipicidad.
- III. Antijuridicidad.
- IV. Imputabilidad.
- V. Culpabilidad.
- VI. Condicionalidad objetiva
- VII. Punibilidad

Aspectos negativos.

- I. Falta de acción.
- II. Ausencia de tipo.
- III. Causa de justificación.
- IV. Causas de inimputabilidad.
- V. Causa de inculpabilidad.
- VI. Falta de condición objetiva.
- VII. Excusas absolutorias

I. Actividad o acción. Es una manifestación de voluntad que se genera de dos maneras:

A) La acción. Es un proceso causal, un movimiento corporal.

B) La omisión. Consiste en no impedir voluntariamente el resultado

⁸⁶ Vid. GARCÍA Ramírez, Sergio, “*Derecho Penal*”, 3ª Edición, Porrúa, México, 2007, pág. 81.

⁸⁷ UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, “*Enciclopedia Jurídica Mexicana*”, Porrúa, México, 2002, pág. 434.

Es de hacer notar que esta conducta típica produce un cambio en el mundo exterior, es decir, un resultado y entre ambos, es decir, entre la manifestación de voluntad y el resultado, existe una relación de causa-efecto, a la cual se le denomina **nexo causal**.

I. El aspecto negativo de este elemento lo encontramos en la ausencia del acto o acción.

II. Tipicidad. Es el exacto encuadramiento de la conducta externada, en el tipo penal.⁸⁸ Ahora bien, la tipicidad puede configurarse de dos maneras:

- A) Dolo. Se presenta cuando la voluntad va dirigida en forma consciente a la ejecución del delito.
- B) Culpa. Se presenta cuando sin intención se produce un resultado típico, con motivo del incumplimiento de un deber de cuidado objetivo.

II. Atipicidad. Es el aspecto negativo del anterior aspecto y se presenta cuando falta alguno de los elementos del tipo penal. Es decir, la atipicidad se actualiza cuando se presenta:

- A) Falta del bien jurídico tutelado;
- B) Falta de calidad o del número en cuanto a sujetos activos o pasivos que exija el tipo;
- C) No exista manifestación de voluntad;
- D) No se dé el resultado previsto por el tipo;
- E) No exista relación causal.
- F) Por ausencia de los medios, formas o circunstancias previstas en la ley;
- G) Por falta de las modalidades de tiempo, lugar u ocasión que exija el tipo;
- H) Por falta de objeto material.

III. Antijuricidad. Se entiende como la contradicción entre la conducta desplegada por el agente y el ordenamiento jurídico, sin que tal conducta esté amparada en alguna causa de justificación.

⁸⁸ Entendiendo por tipo penal, la descripción legal de una conducta considerada como delictiva.

III. Causa de justificación. Son aquellas causas que excluyen la antijuridicidad de una conducta que puede subsumirse en un tipo penal.

IV. Culpabilidad. Es el juicio de reproche por la realización de una conducta típica y antijurídica, cuando el sujeto tuvo la capacidad de comprender el carácter ilícito de su conducta y la capacidad de comprender el carácter ilícito de su conducta y la capacidad de motivarse o determinarse de acuerdo a esa comprensión (imputabilidad), además tuvo conciencia de la *antijuridicidad* de la conducta realizada, y por último, que al sujeto le era exigible dicha conducta y que pudiendo obrar de otro modo, no lo hace.

IV. Causa de inculpabilidad. La constituyen el error (concepción equivocada de la realidad) y la no exigibilidad de otra conducta (imposibilidad de reprochar al individuo su conducta)

1.1.2.10 Falta.

Esta palabra proviene de la voz latina *fallitus*, por *falsus*, de *fallere*, que significa engañar, faltar.⁸⁹

Su significado apunta a que es un “defecto en la ejecución, incumplimiento de la obligación jurídica o del deber a virtud de la costumbre...”⁹⁰

Dentro de la clasificación del marco punitivo de la legislación mexicana se hace la separación entre delitos y faltas, reservando a esta última la gravedad más leve por tratarse de una infracción menor, dado que la falta constituye un peligro simple para el orden social y aparece como desobediencia, considerándose ésta una conducta antijurídica que pone en peligro algún bien jurídico protegible, pero que es

⁸⁹ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ARGOS VERGARA, Tomo 5, Editorial Argos Vergara, S.A., España 1977, pág. 1390.

⁹⁰ UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, “*Enciclopedia Jurídica Mexicana*”, pág. 38.

valorado, como ya se mencionó en líneas precedentes, de menor gravedad y que, por tanto, no es tipificada como delito.

Las faltas cumplen con todos los mismos requisitos que un delito (tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad). La única diferencia es que la propia ley decide tipificarla como falta, en lugar de hacerlo como delito, atendiendo a su menor gravedad.

1.1.2.11 Sanción Administrativa.

El maestro Martínez Morales cita al eminente jurista Hans Kelsen, para quien "...la sanción es un elemento diferenciador entre la regla de Derecho y la moral y su contenido es un acto coactivo dirigido al individuo que puede violarla, amenazándolo con infligirle un daño o carga que puede consistir, según la gravedad de la falta, desde el simple forzamiento a reparar el perjuicio causado o a imposición de una multa, hasta la privación de la libertad o de la vida misma"⁹¹.

Podemos entonces afirmar que una sanción es el mal eventual determinado por un conjunto normativo al que está expuesto un sujeto que infrinja o no obedezca los mandatos contenidos en el citado ordenamiento de conducta.

Existen tantos tipos de sanciones, como cuerpos normativos hay. Así, podemos citar el caso de las sanciones morales, religiosas y jurídicas.

Las notas características de la sanción son las siguientes:

- I. Es un contenido de la norma jurídica;
- II. En la proposición jurídica o regla de derechos que formula la ciencia del Derecho, la sanción se encuentra en la consecuencia del enunciado hipotético;
- III. El contenido normativo calificado de sanción, generalmente consiste en un acto que impone al sujeto infractor un mal o un daño.

⁹¹ MARTÍNEZ Morales, Rafael, *op. cit.* pág. 139.

- IV. Su imposición la llevan a cabo los órganos del Estado.
- V. Su finalidad puede ser retributiva, intimidatoria o compensatoria del daño producido por el acto ilícito.

Específicamente aquí trataremos la sanción administrativa que es el castigo impuesto por las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo.⁹²

Constitucionalmente halla su fundamento en el artículo 21 que a la letra dice: “compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto de hasta por treinta y seis horas.”⁹³

El origen de este castigo, lo encontramos en el daño ocasionado a la colectividad o al interés general tutelado por la ley, debido a la infracción de disposiciones administrativas. “Garrido Falla define a la sanción administrativa no como castigo, sino como un medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido”⁹⁴

Es importante distinguir la diferencia entre el poder sancionatorio del Estado y su facultad coactiva, puesto que mientras la primera entraña un castigo, es decir, una medida punitiva; la coacción se encamina al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado a ello.

⁹² Vid UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, “*Enciclopedia Jurídica Mexicana*”, Tomo VI, Porrúa, México, 2002, pág. 361.

⁹³ Cabe mencionar que al respecto se han suscitado muchas controversias puesto que de la lectura del párrafo transcrito se concluye que la autoridad administrativa únicamente podrá sancionar por violaciones cometidas a reglamentos gubernativos y de policía, excluyendo de ese modo a leyes administrativas. Otra de las limitantes que se observa al citado artículo es la referente a la posibilidad de imponer exclusivamente dos tipos de sanciones administrativas: multa o arresto; es decir no son consideradas por ejemplo sanciones como la clausura, el decomiso, la suspensión de actividades, etcétera. Ello ha hecho necesario recurrir a otros textos de la Ley Suprema para dar fundamento a las diversas acciones sancionadoras ejercidas por la administración.

⁹⁴ UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, “*Enciclopedia Jurídica Mexicana*”, Tomo VI, pág. 361.

No omitiremos mencionar que existen diversos tipos de sanciones administrativas: la **privativa de libertad**, que se encuentra contemplada en el artículo 21 de la Constitución Federal y como su texto mismo indica, no podrá exceder de 36 horas; y la de carácter **patrimonial o económica**, tal como la multa, el decomiso, la clausura, la suspensión, la cancelación de autorizaciones o permisos, etcétera.

El capítulo VI de la ley que da motivo al presente estudio, corresponde al área punitiva y se intitula “De las Sanciones”. En él se contemplan medidas represivas tanto de carácter económico, como privativas de libertad; sin embargo por no pertenecer su aplicación al área administrativa, sino a la penal -ya que es este último tipo de autoridad la competente para conocer de las transgresiones al mencionado capítulo; no se hará análisis de ellas en este capítulo, sino en el correspondiente al Delito.

Sin embargo, como ya se vio, las suspensiones de obra y la revocación de autorizaciones, sí son, entre otros, actos cuya aplicación compete a la autoridad administrativa. A este respecto son relevantes en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y su reglamento los siguientes artículos:

- I. Artículo 12 (LFMZAAH). Sanciona con suspensión temporal o definitiva las obras efectuadas sobre inmuebles declarados monumentos, que se efectúen sin la autorización del Instituto competente, o las que teniéndola violen su observancia. De igual manera contempla la posibilidad de ordenar la demolición de dichas obras, y la restauración o reconstrucción del monumento protegido, con cargo al responsable de los gastos originados.
- II. Artículo 32 (LFMZAAH). Suspensión y revocación de autorizaciones para trabajar en monumentos arqueológicos cuando ésta no sea respetada o haya sustracción de material arqueológico; asimismo se aplicarán las sanciones correspondientes.

- III. Artículo 34 bis (LFMZAAH). Suspensión de obra y medidas de preservación, con motivo de una declaratoria emergente provisional de monumento artístico o zona de monumento artístico.
- IV. Artículo 55 (LFMZAAH). Multa económica con motivo de la infracción a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas o su reglamento, cuando dicha transgresión no esté expresamente señalada en el capítulo de sanciones de esa Ley.
- V. Artículo 5 (Reglamento). Revocación de autorizaciones otorgadas a las asociaciones civiles, juntas vecinales o uniones de campesinos por disolución de dichas agrupaciones o por contravenciones a la ley.
- VI. Artículo 13 (Reglamento). Revocación de concesiones de monumentos arqueológicos muebles, cuando dicha autorización no cumpla los requisitos de conservación y restauración bajo las condiciones que al efecto señala la ley.
- VII. Artículo 46 (Reglamento). Suspensión de toda obra realizada en monumentos arqueológicos, artísticos o históricos, que no cumpla con las disposiciones legales aplicables.

1.1.2.12 Utilidad Pública.

El concepto de utilidad pública no se encuentra claramente especificado en la legislación constitucional federal; es por ello que las leyes secundarias tienen a cargo determinar en qué casos ésta se configura

La doctrina también se ha preocupado por definir la figura de “utilidad pública”, sin embargo no ha sido sencillo debido a que “varía según las circunstancias, de tiempo, lugar, condiciones políticas, económicas y sociales, representando pues, una compleja situación circunstancial”.⁹⁵

⁹⁵ ACOSTA Romero, Miguel, “Derecho Administrativo Especial”, pág. 559.

Pese a ello, el maestro Fraga, explica que la utilidad pública debe vincularse a las atribuciones del Estado para privar de su propiedad a un particular con el objeto de cumplir con su obligación de satisfacer las necesidades colectivas, siempre que dicha satisfacción le esté encomendada al Estado. Asimismo, cita en su obra las palabras del jurista Andrés Serra Rojas, para quien la figura jurídica que aquí estudiamos “Atiende a los arreglos sociales que son a la vez por la comodidad de los individuos y para el mantenimiento del orden, en el sentido que la paz social está interesada en que estas comodidades sean igualmente puestas a disposición de todos los individuos”⁹⁶.

La Ley de Expropiación en su artículo 1° enumera las causas que se considerarán de utilidad pública. Aún así, hemos de destacar que los supuestos ahí considerados, ni son todos los casos posibles en que pueda configurarse la utilidad pública, ni los que ella comprende son necesariamente inmutables. Las hipótesis indicadas en dicho numeral pueden agruparse dentro de los siguientes rubros:

- I. Buen funcionamiento de un servicio público.
- II. Desarrollo y mantenimiento de la infraestructura urbana (particularmente la relativa a medios de comunicación y transporte).
- III. Conservación de bienes del patrimonio natural y cultural de la Nación.
- IV. Satisfacción de necesidades frente a contingencias bélicas.
- V. Mantenimiento de paz pública.
- VI. Correcto aprovechamiento de recursos naturales.
- VII. Equitativa distribución de la riqueza.

Cabe aclarar que en la determinación de caso de utilidad pública intervienen tanto la autoridad legislativa, como la administrativa.

Además de la citada Ley de Expropiación, también existe legislación secundaria en la que se mencionan causas de utilidad pública; así tenemos el caso

⁹⁶ *Ibidem*, pág. 788.

de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (artículo 2º), la Ley Federal de Aguas (artículo 2º), la Ley de Caza (artículo 4º), la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 27), la Ley Minera (artículo 1º), la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo (artículo 3º), la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (artículo 2º). Esta última dice:

“Artículo 2º. Es de utilidad pública, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos.”

Atención especial merece la fracción IV del artículo 1º de la Ley de Expropiación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936, que a la letra dice: “Artículo 1º. Se consideran causas de utilidad pública: ...IV. La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional”; ya que tiene una importante aportación a los ámbitos de conservación, protección e investigación del patrimonio cultural nacional al declarar pues permite su trascendencia a través del tiempo, aún en perjuicio del interés privado.

1.1.2.13 Expropiación.

La expropiación, nos dice el maestro Gabino Fraga, es “...un medio por el cual el Estado impone a un particular la cesión de su propiedad por existir una causa de utilidad pública y mediante la compensación que al particular se le otorga por la privación de esa propiedad”⁹⁷.

Una definición muy similar nos ofrece el doctrinario Martínez Morales, para quien la expropiación “...es el acto unilateral de la administración pública para

⁹⁷ FRAGA, Gabino, *op. cit.* pág. 375.

adquirir bienes de los particulares, por causa de utilidad pública y mediante indemnización”⁹⁸.

La expropiación entraña una exigencia por parte del Estado, que, en su carácter de ente soberano obliga al gobernado a hacerle entrega de la propiedad de un bien ya sea mueble o inmueble. Esta facultad para adquirir unilateralmente bienes ha sido reconocida en diversas legislaciones y Estados –pues se ha empleado desde tiempos de los romanos incluso; ello obedece a la previsión de que aún ante la posible negativa del gobernado a llegar a un acuerdo con la autoridad estatal, ésta cuente con la potestad coercitiva para lograr el propósito adquisitivo que haga prevalecer el interés público sobre el privado.

No obstante, dicha pretensión no podrá hacerse de manera arbitraria, sino que habrán de verificarse determinadas condiciones para que este acto de autoridad sea legítimo; pues según indica el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en primer lugar deberá versar sobre una causa de utilidad pública; y en segundo término, ha de compensarse pecuniariamente al particular por el menoscabo sufrido; es decir habrá que indemnizársele.

El doctor Acosta Romero, por su parte, nos manifiesta que “la expropiación por causa de utilidad pública es un acto jurídico de Derecho Público por medio del cual el Estado impone al particular la transferencia de propiedad de determinados bienes, cuando los mismos son necesarios para la realización de la actividad del Estado y existe una causa de Utilidad Pública que así lo requiera, siempre que se cubra al particular una indemnización por causa de esa transferencia”⁹⁹

El mismo autor afirma que los elementos de la expropiación son cinco:

1. El fin que determina la expropiación, que se identifica con la utilidad pública;
2. Los sujetos, expropiante o expropiado;
3. El bien objeto de la expropiación;
4. La indemnización a pagar, y

⁹⁸ MARTÍNEZ Morales, Rafael, *op. cit.* pág. 41.

⁹⁹ ACOSTA Romero, Miguel, “*Derecho Administrativo Especial*”, pág. 787.

5. El procedimiento expropiatorio.¹⁰⁰

El **fin**, derivado de una causa de **utilidad pública** se trató a detalle en el anterior subtítulo 1.1.17, sin embargo señalaremos que dicha figura está relacionada con las atribuciones del Estado para privar de la propiedad a un particular con motivo de lograr la satisfacción de las necesidades colectivas.

Los **sujetos** que intervienen, expropiante y expropiado; o lo que es lo mismo: sujeto activo y sujeto pasivo. Los distinguimos de la siguiente forma:

- I. **Sujeto activo.** El maestro Acosta Romero coincide con otros doctrinarios en el sentido de que podrán adoptar esta postura "...la Nación, las provincias, entes autárquicos y jurídicos menores, así como los particulares facultados para ello si fueren concesionarios"¹⁰¹. Recordemos que el Estado ejerce su *imperium* a través de los tres poderes que lo conforman; pues bien en el acto expropiatorio intervienen dos de ellos: el legislativo inicialmente y con posterioridad el administrativo. Así lo indica el artículo 27 de la Ley Suprema en su fracción décimo novena.
- II. **Sujeto pasivo.** "...se considera que sólo el propietario, ya sea persona física o jurídica colectiva puede ser sujeto de expropiación"¹⁰². En este caso se tratará siempre de un particular, del gobernado que teniendo la titularidad de propiedad de un bien, se ve obligado a desprenderse del mismo en términos de un decreto por medio del cual será indemnizado económicamente o en especie a consecuencia del detrimento sufrido en su patrimonio.

Por cuanto hace al **bien objeto** de la expropiación, podrá serlo cualquier bien, ya sea mueble o inmueble; más aún, hay tratadistas como el maestro Acosta Romero que sostienen que incluso los derechos como el uso, usufructo o habitación, podrán ser expropiados¹⁰³. Contrariamente, no podrán ser objeto del acto de autoridad que

¹⁰⁰ *Ibidem*, pág. 557.

¹⁰¹ *Ibidem*, pág. 561.

¹⁰² *Ibidem*, pág. 562.

¹⁰³ *Vid.* ACOSTA Romero, Miguel, "*Derecho Administrativo Especial*", pág 563.

aquí se estudia, los bienes de dominio público, pues el Estado no puede expropiarse a sí mismo, "...en todo caso, recurre a un decreto de destino para afectar un bien a alguna actividad"¹⁰⁴. Tampoco puede ser objeto el dinero pues sería absurdo expropiar dinero y cubrir la indemnización también con dinero.

La **indemnización**¹⁰⁵ es: "...la cantidad de dinero que el particular recibe del Estado, a cambio de la transferencia de su propiedad y que es fijada conforme al valor fiscal del bien expropiado, o bien, mediante peritos, cuando se trata de un bien que no tiene señalado valor fiscal"¹⁰⁶.

El procedimiento administrativo inicia con el análisis previo del Estado para fundar y motivar la expropiación, es decir habrán de rendirse los argumentos en que se base la necesidad de la obra, así como el destino de los bienes expropiados.¹⁰⁷

Así, nos aclara el maestro Fraga que "...al Poder Legislativo corresponde la declaración de la causa de utilidad pública por la que procede expropiar, al Poder Administrativo (sic) la declaración concreta de que existe la causa de utilidad pública prevista por la ley, y la de que un bien determinado debe expropiarse para satisfacer esa utilidad"¹⁰⁸.

Por lo tanto, la facultad concerniente a declarar una causa como "utilidad pública" recae en el Poder Legislativo, ya sea Federal o Local; mientras que será al Administrativo a quien corresponda la ejecución o materialización de dicho bien.

En materia de protección al patrimonio cultural el artículo 2 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, da pauta al

¹⁰⁴ MARTÍNEZ Morales, Rafael, *op. cit.* pág. 44.

¹⁰⁵ El fundamento constitucional de la indemnización se encuentra en la fracción VI del artículo 27, la cual señala que se hará tomando como base la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras. Dicha cantidad únicamente estará sujeta a alteración cuando, con posterioridad a la asignación del valor fiscal del bien, éste haya sido objeto de mejoras o deterioros, en cuyo caso se solicitará un estudio pericial que lo determine. Por otro lado, igualmente se solicitará dictamen pericial en el supuesto de que el bien no cuente con valor fijado por las oficinas rentísticas.

¹⁰⁶ ACOSTA Romero, Miguel, "*Derecho Administrativo Especial*", pág. 564.

¹⁰⁷ El procedimiento no es muy amplio y se reduce a un par de requisitos narrados en el artículo 27 de la Ley Suprema; éstos consisten en la declaración de utilidad pública hecha por parte del Legislativo, el primero de ellos; mientras que el segundo involucra al Administrativo, a quien corresponderá llevar a cabo su ejecución.

¹⁰⁸ FRAGA, Gabino, *op. cit.* pág. 379.

procedimiento de expropiación al considerar como motivos de utilidad pública la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos.

En consecuencia, siempre que se presente la necesidad de expropiar algún bien para llevar a cabo cualquiera de las actividades enunciadas en el párrafo anterior, tendientes a la conservación y protección del patrimonio cultural el INAH y el INBA, harán dicha situación del conocimiento de la autoridad legislativa competente, según lo dispuesto por el artículo 3º de la citada Ley de Monumentos, en relación con el artículo 2º y de la legislación orgánica de cada Instituto, numerales que versan sobre sus facultades y atribuciones.

Para que tenga validez la expropiación, se tiene que atender al requisito de publicidad contenido en el artículo 101 de la Ley General de Bienes Nacionales, el cual señala que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación los decretos presidenciales expropiatorios, las declaratorias que un bien está sujeto al régimen de dominio público de la Federación, las declaratorias que determinen que un bien forma parte del patrimonio de la Federación.

1.1.2.14 Tráfico ilícito.

Para determinar el significado de esta figura se deben estudiar por separado cada una de las palabras que la componen:

- I. Tráfico. El conjunto de medios técnicos y organización de transporte, personas y mercancías para lograr la circulación de mercaderías, lo que da como resultado el comercio.¹⁰⁹
- II. Ilícito. Todo aquello que no está permitido legal ni moralmente y en consecuencia, se sanciona jurídicamente.

¹⁰⁹ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ARGOS VERGARA, Tomo 12, pág. 3220.

De la unión de estas dos definiciones obtenemos que el tráfico ilícito es el conjunto de medios técnicos aplicados a la organización de transporte, personas y mercancías, para lograr la ilegal circulación de mercaderías.

Para efectos de la presente investigación, limitamos el campo de las mercancías ilegales a aquellos bienes arqueológicos y artísticos e históricos (en caso de ser de dominio público), que se encuentran fuera del comercio.

La prevención y lucha contra el tráfico ilícito de monumentos es una tarea que requiere del trabajo y esfuerzo conjunto de los particulares con organizaciones oficiales y privadas que, por su naturaleza y competencia, aportan conocimientos y herramientas que inciden favorablemente en la preservación y resguardo de los bienes protegidos.

La pérdida de los bienes culturales afecta por igual a todos los sectores de la población, en tanto que la despoja de su herencia cultural colectiva sin distinción alguna.

El saqueo se sanciona en los artículos 53 y 54 de la Ley de Monumentos e incluso dispone el último de estos numerales en su tercer párrafo que los traficantes de monumentos arqueológicos serán considerados delincuentes habituales.

1.1.2.15 Saqueo.

La palabra saqueo, también llamado pillaje, significa “la posesión indiscriminada de bienes ajenos por la fuerza como parte de una victoria política o militar, o bien, en el transcurso de una catástrofe o tumulto, como una guerra o un desastre natural;”¹¹⁰ apoderándose de todo o la mayor parte de aquello de que se encuentre.

¹¹⁰ DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ARGOS VERGARA, Tomo 11, pág. 2931.

Esta palabra designaba originalmente al asalto de villas, pueblos y ciudades, no solamente en situación de conflicto, sino también por los mismos miembros de la comunidad. Con el paso del tiempo fueron surgiendo nuevas formas de saqueo como lo es el artístico y arqueológico, que se entiende, como el reparto del patrimonio artístico y cultural de un país; o bien, el saqueo de los yacimientos arqueológicos por profesionales con afán de lucro o por inexpertos coleccionistas que no avisan a las autoridades de sus actividades. Otras formas de saqueo organizado son también la piratería y el bandolerismo, así como también el apresamiento o retención de mercancías llegadas a la costa en los naufragios, llevada a cabo en muchas épocas y en muchos países.¹¹¹

El gran problema con el saqueo arqueológico es que consiste en excavaciones clandestinas llevadas a cabo sin la observancia de los procedimientos inherentes a una excavación científica pues su único propósito es extraer los objetos, sin tomar en cuenta el contexto en que se encuentran. Un arqueólogo, en cambio, trabaja con mucho cuidado y anota el mayor número posible de datos sobre el lugar y el hallazgo —orientación, profundidad, posición, relación con otros objetos, presencia de material orgánico, etcétera, pues todo ello le brinda valiosa información adicional. Una pieza arqueológica aislada, fuera de contexto, tiene muy poco valor científico. Lo mismo sucede en el caso de los bienes artísticos, ya que una persona que no tiene los estudios necesarios para preservar una obra de arte, ya sea una pintura o escultura, puede llegar a dañar severamente dicha obra, ya sea por conservarla en un ambiente inadecuado o al momento de comerciar con ella.¹¹²

El artículo 47 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas sanciona el saqueo con prisión de uno a diez años y multa de cien a diez mil pesos. Algunos investigadores opinan que no a todos los saqueadores debe dárseles el mismo trato, pues el motivo que los lleva a delinquir deriva de diferentes causas y necesidades, tal es el caso del Arqueólogo Nalda, quien señala que:

¹¹¹ [En línea]. Disponible: <http://es.wikipedia.org/wiki/saqueo>

¹¹² [En línea]. Disponible: www.poresto.net/republica/37082-internet-y-saqueo-arqueologico

“...entre los saqueadores hay importantes diferencias. La gama es muy amplia: en un extremo estaría el campesino empobrecido que practica ocasionalmente el saqueo a pequeña escala y ofrece piezas arqueológicas a algún coleccionista de la región; en el otro estarían los grupos organizados que practican sistemáticamente el saqueo organizado, apoyados por una infraestructura de cierta importancia y medios de transporte y canales de comercialización relativamente sofisticados. En medio del espectro habría saqueadores de todo tipo, entre ellos los que, aprovechando que su propiedad contiene restos arqueológicos, extrae repentinamente objetos arqueológicos, a veces para venderlos, otras para acrecentar su colección personal...

Estas diferencias tampoco las reconoce la ley vigente, pues no distingue intenciones, condiciones, escalas o efectos. Prohíbe y penaliza por igual a los saqueadores, sin importar la clase de que se trate. Hay, en esto, un dejo de injusticia...”¹¹³

Sin embargo la ley no puede hacer una distinción específica; pero lo que sí puede hacer es contemplar atenuantes o excluyentes a efecto de que exista un poco de flexibilidad basada en el grado de educación o en el origen étnico, de quienes incurren en estos delitos. Por otro lado también sería conveniente especializar la investigación relativa a saber si se trata o no de un saqueador.

Posteriormente enfatiza que: “el enemigo más importante a vencer – descontada la pobreza- es el saqueo organizado y que el promotor directo de la destrucción patrimonial es un gran ausente: es el intermediario entre el saqueador y el coleccionista.”¹¹⁴

1.1.2.16 Coleccionismo.

Una colección es, según la Real Academia Española, un conjunto ordenado de cosas, por lo común de una misma clase y reunidas por su especial interés o valor.

El coleccionismo es una actividad consistente en la acumulación de cosas u objetos, cuya selección se hace con base en criterios específicos y bien determinados, que permitirán incluirlos dentro de una clasificación exclusiva y los distinguen de otros con los que podrían tener semejanza.

¹¹³ NALDA, Enrique “*Coleccionismo, Saqueo y Legislación*”, *Arqueología Mexicana, Saqueo y Destrucción. Un futuro sin pasado*, Revista bimestral, Volumen IV, Número 21, septiembre – octubre 1996, pág. 51.

¹¹⁴ *Idem.*

Esta actividad acumuladora, según Macpherson citado por Clifford, obedece a un “individualismo posesivo”, a un ideal de sujeto como propietario.¹¹⁵

Al respecto, nos dice Clifford que las colecciones “...encarnan jerarquías de valor, exclusiones, territorios regulados del sujeto. Pero la noción que esta recolección involucra es la acumulación de posesiones, la idea de que la identidad es una especie de riqueza (de objetos, conocimiento, recuerdos, experiencia)...”¹¹⁶

El coleccionismo tiene dos matices opuestos, pues por un lado podemos verlo como el motivo que ha provocado consecuencias desastrosas, porque en nombre suyo se han causado severos e irreparables daños no sólo para el país directamente afectado, sino para la humanidad entera. Pero por otro lado también podemos apreciarlo desde una perspectiva positiva, pues ha permitido la conservación de un sinnúmero de piezas, que de no haber sido coleccionadas, probablemente habrían sido destruidas; asimismo ha facilitado la investigación y ha contribuido a la reconstrucción de la historia. Ahora, también hay que destacar que la actividad coleccionista ha dado origen a la creación de museos y exposiciones que presentan públicamente piezas para que todos tengan acceso a ellas y al conocimiento que aportan.

Es con motivo de ese daño perpetrado que la Ley de Monumentos en sus artículos 49 y 50 castiga el coleccionismo, aunque no de manera expresa, pues sanciona la posesión sin permiso e inscripción de un monumento, así como su exhibición. De igual manera considera sancionable el declarar la posesión de una colección o el acrecentamiento de una registrada, pues ello implica el reconocimiento de la participación en el saqueo.

Nosotros creemos que la Ley de Monumentos es oportuna al permitir a los particulares el disfrute y custodia de esos bienes, así como la libre transferencia de derechos sobre las piezas coleccionadas. Sin embargo, también sería conveniente el

¹¹⁵ Vid, CLIFFORD, James, “*Dilemas de la Cultura. Antropología, Literatura y Arte en la perspectiva posmoderna*” traducción de Carlos Reynoso, Editorial Gedisa, España, 1995, pág. 259.

¹¹⁶ *Ibidem*, pág. 260.

impulso de campañas que brinden una especie de amnistía a aquellas personas que quieran registrar piezas ya sea para ampliar su colección o para iniciar una nueva.

Así, nos adherimos a la opinión del Arqueólogo Nalda, para quien el coleccionismo debe dejar de ser una actividad clandestina y “convertirse en impulsor de la recuperación y preservación del patrimonio arqueológico. La difusión de las colecciones a través de catálogos y exposiciones temporales se convertirá en el medio de expresión de esa voluntad de proteger el patrimonio arqueológico y de dar a conocer lo que, en última instancia, es propiedad de todos.”¹¹⁷

1.1.2.17 Destrucción.

El diccionario de la Real Academia Española define a la destrucción como la ruina, asolamiento, pérdida grave y casi irreparable.

La destrucción en materia de monumentos implica la reducción o nulificación del valor del monumento, ya sea en sí mismo o en la información y datos contenidos en él. La destrucción está estrechamente vinculada con el saqueo; al respecto el Arqueólogo Nalda señala que:

“El daño que produce el saqueo es enorme. Implica la destrucción de contextos y la consecuente pérdida de información vital para el entendimiento de los pueblos que produjeron los objetos saqueados. Quienes saquean no están preocupados por registrar datos que permitan dar respuesta a muchas interrogantes que hay sobre los pueblos antiguos de México, su interés radica, exclusivamente, en apoderarse de piezas para las cuales haya demanda; deja de lado todo lo que no es comerciable o no se paga a buen precio; para llegar a ellas utiliza con frecuencia métodos de gran violencia y muy destructivos. En el área maya, por ejemplo, se ha utilizado dinamita y se han hecho calas que rompen grandes montículos en dos para poder llegar con rapidez y un mínimo esfuerzo a las tumbas que guardan la cerámica policroma y los objetos de jade para los cuales el mercado internacional siempre muestra una gran avidez. Durante este proceso, por supuesto que se producen grandes destrozos, aún de las piezas buscadas.”¹¹⁸

La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas sanciona la destrucción en su artículo 52 con prisión de uno a diez años y con multa hasta por el valor del daño causado. Investigadores como el Arqueólogo

¹¹⁷ NALDA, Enrique, *op. cit.* pág. 51.

¹¹⁸ *Ibidem*, pág. 50.

González Rul, identifican como principales responsables de esta destrucción patrimonial a quienes fomentan el saqueo:

“En realidad, los mayores enemigos de la investigación son aquellos que fomentan el saqueo, ya que no sólo estafan a los campesinos y también a sus posibles clientes, sino que, además, desvirtúan el trabajo del investigador, pues, al sustraer una pieza de su contexto cultural, impiden conocer su relación con el conjunto de la ofrenda y dificultan la valoración de objetos de importancia cultural y poco valor monetario, que suelen quedar esparcidos en las cercanías de los pozos de saqueo. Generalmente, los saqueadores tienen una clara idea de dónde se hallan las tumbas, pero muy confusa sobre el lugar exacto del ‘gran tesoro de oro puro’ que desde luego no existe, sino en la imaginación popular, pero es causa de que los núcleos de los monumentos sean regularmente rebanados por operadores de maquinaria de algunas compañías destructoras que creen haber encontrado ese ‘gran’ tesoro. La fantasía popular y el afán de lucro de algunas personas han sido las causas de la destrucción sistemática de montículos, terrazas habitacionales y enterramientos humanos, en los que simplemente no podía encontrarse el preciado metal áureo, debido a que corresponden a una etapa cultural anterior al dominio de las técnicas metalúrgicas. El saqueo destruye información relevante para la investigación y rara vez da al campesino saqueador algo más que una magra ganancia, a diferencia del traficante, que logra grandes beneficios económicos con el comercio ilícito de bienes culturales. Es por ello que, a través de la UNESCO, se han promovido medidas de salvaguarda internacional con el propósito de que, en determinadas circunstancias se pueda incautar ‘la mercancía’ y restituirla a su país de origen; sin embargo, aún cuando eso puede permitir salvar la pieza, no ocurre lo mismo con la información arqueológica, la cual se pierde irremediabilmente...”¹¹⁹

1.2 Secretaría de Educación Pública.

Las Secretarías son “...dependencias del Ejecutivo Federal que se encargan de atender asuntos específicos de la administración pública en los rubros político y administrativo, que la Constitución Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública y demás disposiciones relativas les encomiendan para lograr el bienestar y progreso del pueblo.”¹²⁰

Por ello, podemos decir que se trata de unidades administrativas superiores de la centralización, que auxilian al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad pública, debiendo ajustar su actuación a los mandatos legales que regulan su esfera de competencia. Lo anterior encuentra su fundamento en el artículo 90 constitucional.

¹¹⁹ GONZÁLEZ Rul, Francisco “El saqueo arqueológico”, *Arqueología Mexicana, Saqueo y Destrucción. Un futuro sin pasado*, Revista bimestral, Volumen IV, Número 21, septiembre – octubre 1996, 77 pp.

¹²⁰ SÁNCHEZ Gómez, Narciso, *op. cit.* pág. 156.

Así, la Secretaría de Educación Pública es la dependencia cuya creación y naturaleza deriva de la administración centralizada que ha adoptado el Estado mexicano con el objeto de que organice, regule y vigile todo lo relativo a la educación, como una de las principales necesidades sociales, cuya satisfacción debe proveer y garantizar el Estado a sus gobernados.

El derecho a la educación está consagrado en el artículo 3 de la Constitución Federal y la vigilancia de la impartición de esta relevante prerrogativa se atribuye a la Secretaría de Educación Pública, en términos del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de cuyo texto interesa a este estudio el siguiente fragmento por tratarse sobre bellas artes, misiones culturales, museos elaboración de catálogos de monumentos, así como su conservación, protección y mantenimiento:

Artículo 38. A la Secretaría de Educación Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- II.** Organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales, incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares;
- XVII.** Organizar misiones culturales.
- XVIII.** Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional;
- XIX.** Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales;
- XX.** Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país;
- XXI.** Conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación, atendiendo las disposiciones legales en la materia;
- XXVIII.** Orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el sector público federal;
- XXIX.** Establecer los criterios educativos y culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial;

Respecto de las facultades señaladas a la Secretaría de Educación Pública en la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal destaca el maestro Olivé Negrete:

...la creación de institutos de investigación científica y técnica; la formulación del Catálogo del Patrimonio Histórico Nacional, así como el de los monumentos nacionales; la organización, sostenimiento y administración de museos históricos, artísticos y arqueológicos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país, la protección de los monumentos arqueológicos, objetos históricos y

artísticos, ruinas prehispánicas y coloniales y lugares históricos de interés por su belleza natural.

Esta terminología arcaica se mantiene por tradición y no corresponde exactamente a los nuevos conceptos de la Ley de Monumentos, la cual se refiere en esencia a la investigación, defensa, y puesto en valor social del patrimonio cultural de la Nación. Dichas funciones asignadas a la SEP aún cuando con diferentes términos por la ley que organiza la Administración Pública Federal, se delegan por las de Monumentos y la Orgánica del INAH a esta última Institución, siguiendo los principios de la descentralización por servicio.”¹²¹

1.3 Instituto Nacional de Antropología e Historia.

El fundamento constitucional del INAH y las funciones que realiza, se encuentran en la fracción V del artículo 3 de nuestra Ley Suprema, el cual dispone: “Artículo 3... V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y a la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.”

De acuerdo con lo establecido por los artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica de dicho instituto, es el organismo público descentralizado (ya que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios) dependiente de la Secretaría de Educación Pública, ello lo hace, en consecuencia, clasificarse dentro de la administración pública paraestatal, según disponen los artículos 1 y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Los objetivos generales de este Instituto son la investigación científica sobre Antropología e Historia relacionada principalmente con la actividad del país y con la conservación y restauración del patrimonio cultural arqueológico e histórico, así como el paleontológico, la protección, conservación, restauración y recuperación de ese patrimonio y la promoción y difusión de las materias y actividades que son competencia del Instituto.

¹²¹ OLIVÉ Negrete, Julio César, “*Antropología Mexicana*”, CONACULTA, INAH, Plaza y Valdes Editores, México, 2000, pág. 385.

No obstante, posteriormente dichas funciones se vieron incrementadas con la adición de trabajo docente con el objeto de formar el personal científico necesario; asimismo se le encomendó la divulgación de los valores culturales de nuestro país.

Así, los objetivos generales del Instituto Nacional de Antropología e Historia se encuentran detallados en el artículo 2° de su legislación orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 03 de febrero de 1939:

Artículo 2. Para cumplir con sus objetivos, el Instituto Nacional de Antropología e Historia tendrá las siguientes funciones:

- I. En los términos del artículo 3o. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, aplicar las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia.
- II. Efectuar investigaciones científicas que interesen a la Arqueología e Historia de México, a la Antropología y Etnografía de la población del país.
- III. En los términos del artículo 7o. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, otorgar los permisos y dirigir las labores de restauración y conservación de los monumentos arqueológicos e históricos que efectúen las autoridades de los estados y municipios.
- IV. Proponer a la autoridad competente, la expedición de reglamentos que contengan normas generales y técnicas para la conservación y restauración de zonas y monumentos arqueológicos, históricos y paleontológicos, que sean aplicados en forma coordinada con los gobiernos estatales y municipales.
- V. Proponer al Secretario de Educación Pública la celebración de acuerdos de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, tendientes a la mejor protección y conservación del patrimonio histórico, arqueológico y paleontológico de la nación y del carácter típico y tradicional de las ciudades y poblaciones.
- VI. Promover, conjuntamente con los gobiernos de los estados y los municipios, la elaboración de manuales y cartillas de protección de patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico, en su ámbito territorial, que adecúen los lineamientos nacionales de conservación y restauración a las condiciones concretas del estado y del municipio.
- VII. Efectuar investigaciones científicas en las disciplinas antropológicas, históricas y paleontológicas, de índole teórica o aplicadas a la solución de los problemas de la población del país y a la conservación y uso social del patrimonio respectivo.
- VIII. Realizar exploraciones y excavaciones con fines científicos y de conservación de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de restos paleontológicos del país.
- IX. Identificar, investigar, recuperar, rescatar, proteger, restaurar, rehabilitar, vigilar y custodiar en los términos prescritos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, los respectivos monumentos y zonas, así como los bienes muebles asociados a ellos.
- X. Investigar, identificar, recuperar y proteger las tradiciones, las historias orales y los usos, como herencia viva de la capacidad creadora y de la sensibilidad de todos los pueblos y grupos sociales del país.

- XI.** Proponer al ejecutivo federal las declaratorias de zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de restos paleontológicos, sin perjuicio de la facultad del ejecutivo para expedirlas directamente.
- XII.** Llevar el registro público de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de los restos paleontológicos.
- XIII.** Establecer, organizar, mantener, administrar y desarrollar museos, archivos y bibliotecas especializados en los campos de su competencia señalados en esta ley.
- XIV.** Formular y difundir el catálogo del patrimonio histórico nacional, tanto de los bienes que son del dominio de la nación, como de los que pertenecen a particulares.
- XV.** Formular y difundir el catálogo de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y la carta arqueológica de la República.
- XVI.** Publicar obras relacionadas con las materias de su competencia y participar en la difusión y divulgación de los bienes y valores que constituyen el acervo cultural de la nación, haciéndolos accesibles a la comunidad y promoviendo el respeto y uso social del patrimonio cultural.
- XVII.** Impulsar, previo acuerdo del Secretario de Educación Pública, la formación de Consejos consultivos estatales para la protección y conservación del patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico, conformados por instancias estatales y municipales, así como por representantes de organizaciones sociales, académicas y culturales que se interesen en la defensa de este patrimonio.
- XVIII.** Impartir enseñanza en las áreas de Antropología e Historia, conservación, restauración y museografía, en los niveles de técnico-profesional, profesional, de posgrado y de extensión educativa, y acreditar estudios para la expedición de los títulos y grados correspondientes.
- XIX.** Autorizar, controlar, vigilar y evaluar, en los términos de la legislación aplicable, las acciones de exploración y estudio que realicen en el territorio nacional misiones científicas extranjeras.
- XX.** Realizar de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, los trámites necesarios para obtener la devolución de los bienes arqueológicos o históricos que estén en el extranjero.
- XXI.** Las demás que las leyes de la República le confieran.

El maestro Julio César Olivé Negrete clasifica las anteriores funciones de la siguiente manera:

- I. La custodia del patrimonio cultural.** Lo cual efectuará a través de la aplicación de leyes, reglamentos y acuerdos relacionados con la materia; también colaborará con los Estados y Municipios de diversas maneras: otorgándoles los permisos necesarios para la restauración y conservación de monumentos arqueológicos e históricos y dirigiendo dichas actividades; proponiéndoles la expedición de reglamentos que normen la técnica para la conservación y restauración de zonas y monumentos arqueológicos, históricos y

paleontológicos; promoviendo la elaboración de material que contenga los lineamientos nacionales de conservación y restauración aplicables a las condiciones de la zona. Asimismo tendrá facultades para identificar, investigar, recuperar, rescatar, proteger, restaurar, rehabilitar, vigilar y custodiar los respectivos monumentos y zonas. También podrá proponer las declaratorias de zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de restos paleontológicos y una vez logradas éstas, llevará su registro público. Autorizará y vigilará los estudios y exploraciones realizados por científicos extranjeros. Coadyuvará para lograr la devolución de los bienes arqueológicos o históricos que estén en el extranjero.

II. La investigación científica. Esta labor se realizará en materia científica y artística respecto de la Arqueología e Historia de México; asimismo será dirigida hacia estudios antropológicos y etnográficos, tanto de manera teórica, como práctica, es decir, solucionando los problemas de la población del país y contribuyendo así a la conservación y uso social del patrimonio respectivo. De igual manera, realizará exploraciones y excavaciones con el objeto de estudiar y conservar las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y restos paleontológicos hallados. A este respecto el maestro Olivé Negrete expresa:

1. Investigaciones científicas que interesen a la arqueología de México, en términos más sencillos: *investigaciones arqueológicas de México*.
2. *Investigaciones artísticas que interesen a la arqueología de México*. Ellas son parte del quehacer arqueológico y se diferencian de las científicas por su objetivo y metodología, en las mismas condiciones que se distinguen la ciencia y el arte.
3. Investigaciones científicas que interesen a la historia de México, en forma simple: *investigaciones de la historia de México*. Conviene anticipar que las leyes sobre monumentos, de nuestro país, han utilizado dos criterios para delimitar el campo de la arqueología, en relación con la historia: a) una fecha determinada –la conquista española-; b) un fenómeno al que pueden corresponder distintas fechas, susceptibles de determinarse mediante el dictamen de los especialistas –que el monumento sea producto de culturas anteriores al establecimiento en nuestro país de la hispánica...
4. Investigaciones artísticas que interesen a la historia de México.¹²²

III. La divulgación científica y la educación. Para ello deberá elaborar publicaciones de obras relacionadas con los ámbitos paleontológico, arqueológico,

¹²² OLIVÉ Negrete, Julio César, *op. cit.* pág. 251.

histórico y artístico, consagrándose así "...su doble carácter –científico y educativo- como elemento inseparable que concurre a formar la ideología nacional, fincada en el conocimiento objetivo, sistemático y completo de nuestras raíces y valores, en su integración dentro de un todo armónico..."¹²³

IV. Otras funciones. Es decir, las demás que las leyes de la República le confieran, según la fracción V del citado artículo 2 de la Ley Orgánica del INAH.¹²⁴

Por cuanto hace a la exposición de motivos del proyecto de decreto relativo a la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia se señala en los considerandos que a dicho órgano corresponde el estudio etnográfico de las razas indígenas para obtener el mejoramiento económico y cultural de las mismas. De igual manera indica su competencia para intervenir en la conservación y restauración inmediata de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos que existen en el país.

Dos de las más complejas y trascendentes actividades desempeñadas por este Instituto consisten en primer lugar, en la prevención y lucha contra el tráfico ilícito de monumentos de dominio público, la cual es una tarea que requiere del trabajo y esfuerzo conjunto de los particulares con organizaciones oficiales y privadas y, en segundo lugar, la aportación de conocimientos y herramientas que incidan favorablemente en la preservación y resguardo de los mencionados monumentos.

Lo anterior únicamente se logra llevando a cabo las bases formuladas por el INAH en 1963, consistentes en "...los dos principios rectores de su función científica y de la protección del patrimonio cultural: a) investigar conservando; b) difundir lo investigado, para reafirmar la conciencia histórica del pueblo."¹²⁵

¹²³ *Ibidem*, pág. 252.

¹²⁴ *Vid. Ibidem*, pág. 246.

¹²⁵ OLIVÉ Negrete, Julio César, *op. cit.* pág. 303.

Así, nos dice el maestro Olivé Negrete que “el INAH es el órgano del Estado, al que se han encomendado funciones de la educación pública para que las desempeñe con autonomía y criterio técnico – científico; y queda comprendido dentro de la Administración Pública Paraestatal conforme al Artículo 1, Párrafo 3, y al Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Está incluido en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados, figurando en el Directorio respectivo.

“La Ley de Monumentos vigente fijó específicamente la jurisdicción, atribuciones y responsabilidades del INAH, y veló porque contara con un patrimonio suficiente, disponiendo que los productos que recaude integren sus fondos propios y que la Secretaría de Hacienda cuide que la Institución tenga oportunamente las asignaciones presupuestales suficientes para el debido cumplimiento de sus funciones y responsabilidades. Se trató así de remediar la crónica penuria del INAH y la desproporción entre sus deberes y sus recursos económicos. Sin embargo, hasta la fecha no se ha cumplido satisfactoriamente con este mandato legal.”¹²⁶

El INAH se clasifica de acuerdo diversos criterios, según dispone el artículo 5 de su ley orgánica:

- I. De acuerdo con sus funciones en las áreas de
 - a) Investigación en Antropología, Arqueología e Historia.
 - b) Conservación y restauración de bienes culturales.
 - c) Museos y exposiciones.
 - d) Docencia y formación de recursos humanos en los campos de competencia del Instituto.

- II. De acuerdo con su estructura territorial, en centros o delegaciones regionales;
y

¹²⁶ *Ibidem*, pág. 385.

- III. De acuerdo con su estructura administrativa en las unidades que el reglamento de esta ley establezca para el mejor desempeño de sus funciones.

1.4 Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.

Los antecedentes de este Instituto se encuentran en proyectos y creaciones del licenciado Miguel Alemán Valdés, quien siendo candidato a la presidencia de la República, consideró el asunto de Bellas Artes primordial para la cultura nacional en su campaña presidencial; por lo que elaboró un plan de Bellas Artes, fechado el 1 de julio de de 1946.

Nos dice el maestro Olivé Negrete que fue:

“Creado el 23 de diciembre de 1946 por decreto del presidente Alemán, carece de Ley Orgánica y de las características de la descentralización, debiéndose considerar institución desconcentrada para las finalidades de cultivar, fomentar, estimular, crear e investigar las bellas artes en las ramas de la música, artes plásticas y dramáticas, danzas, letras y arquitectura; organizar y desarrollar la educación profesional en esos campos y la artística literaria, que es parte de la educación general, desde el grado preescolar hasta el nivel medio. Se le asimiló dentro de la lista de autoridades que figuran en la Ley de Monumentos.

Entre las razones contempladas para constituir el INBAL, se mencionó la obligación del Estado de conservar el legado artístico del pasado, pero cabe aclarar que, tratándose de las culturas prehispánicas y para los fines del régimen de protección, el valor estético, frecuentemente relevante y aún extraordinario, forma parte del valor arqueológico, toda vez que las piezas, aún las grandes obras estéticas, sólo adquieren significado pleno dentro del contexto histórico - social que las produjo. Por ello, en la Ley de Monumentos vigente se establece, como una regla de competencia, que el carácter arqueológico de un bien tiene preferencia sobre el histórico y éste a su vez sobre el artístico.”¹²⁷

En sus inicios fue una dependencia de la Secretaría de Educación Pública que tuvo diversos nombres: Dirección General de Educación Extraescolar y Estética y, anteriormente Departamento de Bellas Artes; hasta fines de 1946, año en que recibió el nombre que actualmente tiene.¹²⁸

La educación artística, integrada por el arte, el saber y la educación, es parte sustancial de la noción de cultura. Desde que fue creado el Instituto Nacional de

¹²⁷ OLIVÉ Negrete, Julio César, *op. cit.* pág. 386.

¹²⁸ [En línea] disponible: <http://www.google.com.mx/firefox?client=firefox-a&rls=org.mozilla:es-ES:official>
http://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Nacional_de_Bellas_Artes,_INBA

Bellas Artes y Literatura (INBAL), contamos con un proyecto social de preservación, difusión, investigación y educación de nuestra pluralidad cultural y de desarrollo de la expresión de cada disciplina artística.

Del estudio de la ley por la que se crea el INBAL en sus numerales uno y dos se desprende que El Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura dependerá de la Secretaría de Educación Pública y tendrá las siguientes finalidades:

- I. El cultivo, fomento, estímulo, creación e investigación de las bellas artes en las ramas de la música, las artes plásticas, las artes dramáticas, la danza, las bellas letras, en todos sus géneros, y la arquitectura.
- II. La organización y desarrollo de la educación profesional de todas las ramas de las bellas artes, de la educación artística y literaria comprendida en la educación general que se imparte en los establecimientos de enseñanza, preescolar, primaria, de segunda enseñanza y normal.

Así, el INBAL cuenta con un patrimonio propio, que se integrará con los bienes enunciados en el artículo 2 de la ley por la que se crea este Instituto; dichos bienes, según el artículo 5 de la misma ley, se encuentran fuera del comercio toda vez que forma parte de los bienes nacionales. Es oportuno destacar que, según dispone el artículo 14 de la ley en comento, cualquier dádiva otorgada al Instituto estará libre de gravámenes; entendiéndose por éstos: contribuciones, impuestos y derechos. Además de las retribuciones y donaciones con las que cuenta el Instituto para su funcionamiento y sostenimiento, el Gobierno Federal, por medio de la Secretaría de Educación Pública, le asignará anualmente un subsidio necesario para su funcionamiento (artículo 15).

El instituto contará con un Consejo Técnico¹²⁹, el cual funcionará como Cuerpo Consultivo en asuntos técnicos, también formulará y propondrá los presupuestos anuales del Instituto, un Consejo Técnico Pedagógico encargado de la coordinación, planeación, organización y funcionamiento del Instituto y un jefe del Departamento

¹²⁹ Este Consejo, según disposición del artículo 11 de la Ley que crea el INBAL, deberá reunirse mensualmente en las fechas fijadas por el calendario que al efecto se forme, en sesión ordinaria y en sesión extraordinaria.

Administrativo encargado de la administración interna del Instituto, la vigilancia de su marcha y el manejo de las erogaciones aprobadas por la Secretaría de Educación Pública.

1.5 Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes fue creado el 7 de diciembre de 1988 como Órgano Administrativo desconcentrado perteneciente a la Secretaría de Educación Pública, mediante el Decreto Presidencial de fecha 7 de diciembre de 1988 publicado esa misma fecha en el Diario Oficial de la Federación, con base en los artículos 17 y 38, fracciones II, VII, IX, X, XII, XIII, XIV, XVII a XXII, XXVIII y XXIX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Se le asignaron atribuciones de promoción y difusión de la cultura y las artes, desempeñadas anteriormente por la Subsecretaría de Cultura de la Secretaría de Educación Pública, según lo dispuesto en el artículo 1 del citado decreto; el cual en sus considerandos cita como motivos para la creación de CONACULTA, la necesidad y exigencia por parte de la juventud de mayor fomento a la cultura y con ello el desarrollo de una política cultural; el respeto a las diferentes ideologías o diversidad cultural del país, difundíéndolas pero al mismo tiempo preservándolas para enriquecer más el patrimonio histórico y cultural del país; la incursión en el ámbito tecnológico para enriquecer y preservar la cultura.

El artículo 2 del decreto creador de CONACULTA, lista las atribuciones con que cuenta dicho órgano; y son las siguientes:

- I. Promover y difundirla cultura y las artes;
- II. Ejercer, conforme a las disposiciones legales aplicables, las atribuciones que corresponden a la Secretaría de Educación Pública en materia de promoción y difusión de la cultura y las artes;
- III. Coordinar, conforme a las disposiciones legales aplicables, las acciones de las unidades administrativas e instituciones públicas que desempeñan funciones en las materias señaladas en la fracción anterior, inclusive a través de medios audiovisuales de comunicación;
- IV. Dar congruencia al funcionamiento y asegurar la coordinación de las entidades paraestatales que realicen funciones de promoción y difusión de la cultura y las

- artes, inclusive a través de medios audiovisuales de comunicación, agrupadas o que se agrupen en el subsector de cultura de la Secretaría de Educación Pública;
- V. Organizar la educación artística, bibliotecas públicas y museos, exposiciones artísticas, y otros eventos de interés cultural;
 - VI. Establecer criterios culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial;
 - VII. Fomentar las relaciones de orden cultural y artístico con los países extranjeros, en coordinación en la Secretaría de Relaciones Exteriores y decidir, o en su caso opinar sobre el otorgamiento de becas para realizar investigaciones o estudios en estas materias;
 - VIII. Planear, dirigir y coordinar las tareas relacionadas en las lenguas y culturas indígenas; fomentar la investigación en estas áreas y promover las tradiciones y el arte popular;
 - IX. Diseñar y promover la política editorial del subsector de cultura y proponer directrices en relación con las Publicaciones y programas educativos y culturales para televisión; y
 - X. Las demás que determine el Ejecutivo Federal y las que le confiera el Secretario Educación Pública.

El maestro Tovar y de Teresa nos señala que CONACULTA surge para hacer frente a lo que él denomina “los nuevos retos de la política cultural”: la creciente demanda de servicios y bienes culturales pues se requería; el intenso y creciente diálogo con la comunidad artística e intelectual; el estímulo a la creación; el aliento a las expresiones de las diversas regiones y grupos del país y la difusión de los bienes artísticos y culturales.¹³⁰

Así, el gobierno fomenta el desarrollo cultural de manera bipartita: como parte primordial de la política social y como reafirmación de la identidad de la nación mexicana. Así, se confirió a CONACULTA “la misión de coordinar y otorgar coherencia a las instituciones culturales... para la creación, promoción y difusión de la cultura y con el propósito de abrir nuevos caminos a los creadores y artistas del siglo XXI mexicano.”¹³¹

Hemos de señalar que no estamos de acuerdo con la misión otorgada al Consejo para “coordinar y otorgar coherencia a las instituciones culturales”, pues siendo CONACULTA un órgano desconcentrado, no es correcto que regule o

¹³⁰ Vid TOVAR y de Teresa, Rafael, *“Modernización y Política Cultural. Una visión de la modernización de México”*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pág. 57.

¹³¹ *Ibidem*, pág. 58.

supervise a otro descentralizado, como es el INAH, ya que ello entraña una incoherencia legal, pues la descentralización implica autonomía para actuar, mientras que los órganos desconcentrados se hallan bajo la total dependencia de la autoridad superior inmediata.

Otra de las razones por las que nos oponemos a dicha organización jerárquica obedece a cuestiones de especialización. Tanto el INAH, como el INBAL fueron creados para desempeñar actividades y atender las necesidades en los campos de Antropología e Historia y bellas artes, respectivamente; CONACULTA, en cambio, tuvo a su cargo lo relativo a la promoción y difusión de la cultura y las artes. Por lo tanto, consideramos incorrecto que un órgano al que se le encomiendan actividades como promover y difundir, dirija o coordine las actividades de otros, cuyo desempeño requiere un cierto grado y tipo de técnica y estudios especializados.

El maestro Tovar y de Teresa ubica los fundamentos constitucionales para la creación de CONACULTA en los artículos 3, 4, 7, 28 y 73 de nuestra Ley Suprema. Así, de la fracción V del artículo 3 extrae la obligación del Estado de alentar el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura. Del artículo 4 (que después de la reforma del 14 de agosto de 2001 en la parte que interesa al presente estudio, pasó a formar parte del actual 2) toma la preservación y enriquecimiento de las lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. Del artículo 7 retoma la garantía de publicar y escribir y la aterriza en la difusión del producto de la creación escrita; en lo particular creemos que en tal caso se trata de una prerrogativa del gobernado, cuyo goce no depende de CONACULTA, ni se hace valer a través de éste, por lo cual nos parece inoperante el sustento que se pretende a través de ese precepto. Caso similar ocurre con el artículo 28 que señala que no constituyen monopolios los privilegios que por determinado tiempo se concedan a los autores y artistas para la producción de su obra, pues esa es una garantía otorgada por el Estado, cuya observancia no se encuentra a cargo del Consejo, ni tampoco éste funge como órgano representativo de los titulares de tal derecho. Finalmente el artículo 73 atiende a cuestiones de competencia, pues cita el fundamento a partir del

cual se otorgan facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de “cultura general”.¹³²

1.6 Registros Públicos de Monumentos y Zonas.

Los Registros Públicos son “instituciones administrativas creadas por ley para dar certeza, autenticidad o seguridad jurídicas a hechos o actos, bienes o personas, y para tal efecto se adopta un sistema de inscripciones y anotaciones, catálogos e inventarios.”¹³³

Para la inscripción de monumentos, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas dispone la creación de dos tipos de ellos en su capítulo II:

- I. Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, dependiente del Instituto Nacional de Antropología e Historia; en él se registrarán las inscripciones de monumentos arqueológicos e históricos y las declaratorias de zonas respectivas (artículo 21 LFMZAAH y 2 fracción XII de la Ley Orgánica del INAH)
- II. Registro Público de Monumentos y Zonas Artísticas, dependiente del Instituto Nacional de Bellas Artes; en él se registrarán las inscripciones de monumentos artísticos y las declaratorias de zonas respectivas (artículo 21 LFMZAAH y 2 fracción V de la Ley que crea el INBA).

El capítulo II del Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas se refiere a los Registros y dispone que éstos se compondrán de cuatro secciones en las que se inscribirán:

- I. Los monumentos y declaratorias de muebles;
- II. Los monumentos y declaratorias de inmuebles;

¹³² *Íbidem*, pág. 62.

¹³³ UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, “*Enciclopedia Jurídica Mexicana*”, Tomo VI, pág. 161.

- III. Las declaratorias de zonas; y
- IV. Los comerciantes.

Sus funciones son:

- I. Registrar las inscripciones de monumentos y de declaratorias de las zonas respectivas.
- II. Expedir constancia del registro, previo pago de los derechos correspondientes.
- III. Llevar un catálogo de los monumentos y zonas, que comprenderá la documentación que se haya requerido para realizar la inscripción correspondiente.

Es importante señalar que la declaratoria de que un bien inmueble es monumento, deberá además inscribirse en el Registro Público de la Propiedad de su jurisdicción.

2. ANTECEDENTES, FUNDAMENTOS Y MOTIVACIÓN DE LA LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS Y LEGISLACIÓN SECUNDARIA.

2.1 Antecedentes.

Para nadie es desconocido que México es un país rico en vestigios arqueológicos de antiguas civilizaciones, sin embargo fue hasta mediados del siglo XIX que empezó a hacerse público, a través de notas periodísticas, el descubrimiento de dichos hallazgos materiales; sin embargo, tuvo que reconocerse que a la par de esos descubrimientos venía su saqueo y destrucción.¹³⁴

Respecto a esta problemática, llama la atención por la documentación hemerográfica que de él existe, un artículo el publicado el 18 de mayo de 1880 en el diario “La Libertad”, dirigido por Justo Sierra, que “hacía referencia al interés que las antigüedades mexicanas despertaban en los extranjeros, y cómo gente sin escrúpulos las vendían y sacaban del país a ciencia y paciencia de las autoridades. Según aquel medio escrito, todas esas antigüedades iban a parar y enriquecer a los museos europeos.”¹³⁵

El maestro Bolfy Cottom hace referencia a varias notas cuyo contenido habla precisamente de restos arqueológicos encontrados a lo largo del país. En primer lugar expone que “El 14 de diciembre de 1870, en el periódico *El Siglo XIX*, se daba la noticia d que en San José Hueyapan, cerca de Tuxtla, en el estado de Veracruz, se habían descubierto piezas de escultura y otros restos de la antigua civilización indígena”¹³⁶, entre estos objetos se encontraba “una cabeza que tenía marcadas facciones que caracterizan a la raza etíope, y en el cráneo un yelmo capaceto”.¹³⁷

¹³⁴ El maestro Cottom indica en su obra “Nación, patrimonio cultural y legislación” que sólo de 1987 a 1911 se han encontrado cerca de 600 notas periodísticas sobre saqueo, destrucción e institucionalización de la protección de los testimonios materiales de culturas prehispánicas.

¹³⁵ COTTOM, Bolfy, “Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX”, pág. 113.

¹³⁶ *Ibidem*, pág. 106.

¹³⁷ *Idem*.

Enseguida el mismo doctrinario señala que “En abril de 1877, el periódico *El Correo de los Estados* publicaba la noticia de que el gobernador del Estado de Yucatán, Agustín del Río, había dispuesto que la pieza arqueológica conocida como el Rey Chac Mool, extraída por el arqueólogo Augustus L`Plongeon, en los terrenos contiguos de las célebres ruinas de Chichen-Itzá, fuera conducida a la capital de la república”¹³⁸

“En *El Siglo XIX*, de fecha 15 de septiembre de 1880, se publicaba una nota que se refería a monumentos arqueológicos encontrados en el estado de Tabasco (...) se hablaba de un santuario o adoratorio de mampostería, el que por sus características, decían, pudo haber servido como altar de sacrificios de los indios. Luego de una serie de detalles sobre el contenido y decorado de aquella antigüedad, se llegaba a suponer que en los cerros contiguos habría más de estas piezas, las cuales se consideraban dignas de extraerse y darse a conocer (decían) ‘como recuerdo de nuestros antepasados

“Cinco años más tarde, el 23 de octubre de 1885, aquel mismo periódico daba la noticia del hallazgo en el jardín del atrio de la catedral de la Ciudad de México, de una gran piedra labrada que tenía más de dos varas de diámetro. Para su estudio, aquel monolito (la Piedra del Sol) fue llevado al Museo Nacional

“El día 30 de ese mismo mes y año aquel medio de comunicación reproducía un texto tomado del periódico oficial de Chiapas. En éste se hacía referencia al reciente descubrimiento de unas ruinas, las cuales, de acuerdo con la nota periodística, se ubicaban a unas seis leguas de Palenque”.¹³⁹

Así, los cada vez más frecuentes descubrimientos, despertaron un creciente interés por la cultura prehispánica, por lo cual las piezas halladas alcanzaron un alto valor económico a consecuencia de la alta demanda de dichos artículos, ocasionándose con todo ello aumento en el saqueo y robo de piezas y lugares

¹³⁸ *Íbidem*, pág. 107.

¹³⁹ COTTOM, Bolfy, “Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX”, pág. 108.

arqueológicos. Para ilustrar lo anterior citamos nuevamente la investigación periodística del maestro Cottom, quien relata que “El *Correo del Golfo*, periódico veracruzano, en su edición de 1° de marzo reproducía un texto del periódico *Eco del Comercio*, de Mérida, Yucatán que decía ‘todos los viajeros que acababan de venir de Uxmal nos informan del estado deplorable que guardan aquellos monumentos históricos que han llegado ya a su completa destrucción’. Se quejan en el texto de la profanación, el saqueo y el abandono de aquellos edificios, lo que ocasionaba la desaparición de aquellos bienes, ‘mudos testigos de la civilización de los que al erigirles escribieron la historia de sus conocimientos y el estado de adelanto de su época’. Finalizaba la noticia con un llamado de atención para que aquellas ruinas fueran cuidadas poniendo especial énfasis en la atención del señor Batres.”¹⁴⁰

La trascendencia de estas noticias relativas a los monumentos, según expresa el maestro Cottom, se refleja en que “...en buena medida explican su proceso de institucionalización en tres vertientes, la jurídica, la administrativa y la académica.”¹⁴¹

Sin embargo, no sólo las noticias periodísticas de descubrimientos arqueológicos y su robo y saqueo dieron origen a la creación de normas legales protectoras de dicho patrimonio; además fue trascendental la polémica surgida con motivo de dos casos concretos de arqueólogos, cuya intervención fue determinante, pues propiciaron las primeras discusiones en el Congreso de la Unión en esa materia, cuyos argumentos, conclusiones y premisas, en muchos casos, siguen siendo el sustento para la protección de nuestro patrimonio cultural.

El primero de estos casos tiene como protagonista al arqueólogo Augustus L`Plongeon quien, según el periódico “El monitor Republicano” de 21 de mayo de 1878, publica la traducción de un artículo tomado de un periódico estadounidense, texto que versa sobre la solicitud de protección del citado investigador al gobierno de los Estados Unidos para continuar con su labor arqueológica en México, pues las

¹⁴⁰ *Ibidem*, pág. 109.

¹⁴¹ *Ídem*.

autoridades mexicanas lo habían despojado de la estatua del Chac-Mool que entre él y su esposa habían descubierto.¹⁴²

Lo anterior, como bien señala el doctrinario en cita, evidencia la postura del Estado de custodiar y conservar en sus museos las piezas arqueológicas; sin embargo el gobierno mexicano se pronuncia aplicando un criterio completamente contrario para el caso del arqueólogo Désiré Charnay, a quien incluso se le autoriza para exportar varias piezas, "...desatándose con ello una fuerte discusión en la Cámara de Diputados, la cual marca en buena medida una nueva etapa en la protección de los monumentos de origen prehispánico, de manera particular en la legislación sobre aquella materia."¹⁴³

De entre los múltiples descubrimientos del francés Charnay el antropólogo Cottom destaca: A) un cementerio indio en Tenenepanco, del cual se extrajeron aproximadamente 300 piezas, entre vasos, copas, pinturas, aretes, alhajas, juguetes infantiles, ídolos y cráneos; B) un cementerio en Apatlatepetonco, Estado de México, C) importantes hallazgos en Tula.

Así, con esos y otros descubrimientos expidieron las comisiones primera de Hacienda y segunda de Fomento un dictamen basado en el proyecto elaborado por la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, el cual autorizaba a Charnay la exportación de los objetos adquiridos y los que adquiriera en el futuro. La opinión de los legisladores se bifurcó básicamente en dos posturas: los que estaban a favor del citado dictamen y aquellos que estaban en contra.

Los argumentos aducidos por quienes estaban en contra eran de carácter jurídico o de carácter histórico-nacionalista. El primero de ellos, formulado por el diputado Enríquez consistió en que "el Ejecutivo había celebrado un contrato sin tener las facultades constitucionales, pasándolo a la Cámara de Diputados, la cual, a su vez, dispuso que el estudio de aquel contrato lo hicieran las comisiones de

¹⁴² Vid. *Íbidem*, pág. 111.

¹⁴³ *Ídem*, pág. 111.

Hacienda y Fomento, las cuales, en su opinión, no tenían vela en aquel entierro.”¹⁴⁴ Adicionalmente agregó que no correspondía a las comisiones de Hacienda y Fomento la emisión del dictamen que la Cámara, sin tener conocimiento del contrato que dio origen al citado dictamen, tenía que aprobar o rechazar; lo anterior independientemente de que estaba vigente el Arancel de Aduanas, ley que, en su artículo 41, prohibía, entre otras cosas, la exportación de objetos arqueológicos¹⁴⁵. En términos generales el Diputado Enríquez señaló errores de procedimiento y usurpación de atribuciones de las Comisiones.

Pero su defensa por el patrimonio también se fundó en razones antropológico-nacionalistas y respondió a aquellos que consideraban perdidos para la Nación los bienes arqueológicos y proponían dar una parte de éstos a Charney, pues él gastaba su dinero en excavaciones, sin las que no podrían obtenerse dichos objetos arqueológicos; afirmando el Congresista Enríquez que tales reflexiones “podrían ser verdaderas para aquellos que no tuvieran confianza en el futuro de México, y si bien en esos días muchos objetos arqueológicos se encontraban bajo tierra, auguraba que México tendría pronto un buen porvenir, ya que no estaría lejano el día en que el gobierno de la república pudiera mandar hacer excavaciones que le costarían poco y enriquecerían los museos nacionales, sin esperar a que un extranjero viniera a hacerlo”¹⁴⁶.

A tales manifestaciones Antonio Carvajal, miembro de las comisiones dictaminadoras, señaló en primer lugar, que el Ejecutivo firmó un contrato cuyos efectos legales ya habían surtido y, en segundo lugar, insistió en que muchas de nuestras preciosidades y tesoros estaban enterrados e ignorados de todos, y que aún cuando ya éramos una nación independiente hacía tiempo, aún no se emprendía algo que pudiese fructificar en la realización del excavaciones por cuenta del Estado.

¹⁴⁴ *Ibidem*, pág. 115.

¹⁴⁵ El citado artículo 41 señalaba: “Se prohíbe bajo la pena de decomiso la exportación de oro y plata en pasta, piedra y polvillo, monumentos y antigüedades mexicanas, y la semilla de la cochinilla; no comprendiéndose en esta prohibición la piedra y polvillo, siempre que se exportación en pequeño tenga por objeto enriquecer los gabinetes de los sabios a juicio y ciencia del gobierno general, con cuya licencia podrán extraerse pagando los derechos correspondientes.” Tomado de COTTOM, Bolfy, “*Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX*”, pág. 392.

¹⁴⁶ COTTOM, Bolfy, “*Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX*”, pág. 115.

Para refutar los anteriores planteamientos, especialmente el relativo a que se trataba de un acto consumado, el diputado Gumesindo Enríquez citó la cláusula 14 del contrato cuya legalidad se discutía, la cual dice textualmente:

14. Mr Charnay puede comenzar sus trabajos tan luego como esté aceptado y firmado por él este convenio; pero no puede disponer de la parte de objetos que le correspondieren, sino hasta que el Congreso Nacional hubiere concedido el permiso para que puedan exportarse esos objetos arqueológicos, cuya exportación está prohibida por el arancel vigente. En consecuencia todos los objetos que antes de ese permiso descubriere y pusiere á disposición del Museo Nacional, serán inventariados y recibidos en calidad de depósito por este establecimiento, sin que pueda hacer el reparto de que habla la condición 11ª, sino hasta que su exportación esté legalmente permitida.”¹⁴⁷

Respecto de que no pasarían todos los artículos encontrados a manos de Mr. Charnay, sino únicamente parte de éstos seleccionada por el Director del Museo Nacional y una persona nombrada por el Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, el Diputado Enríquez señaló que las comisiones no habían tomado en cuenta que entre los objetos arqueológicos no había igualdad y tampoco se había estipulado bajo qué criterio pretendía hacerse dicha selección.

Así, el maestro Cottom identifica como “elementos torales de la discusión legislativa (...) 1) las facultades para la firma de aquel contrato, y 2) la importancia de aquellos bienes para el país...”¹⁴⁸

Por su parte, el diputado Juan A. Mateos, quien también se pronunció como protector de patrimonio, puntualizó que “...el hecho de que generaciones pasadas no se hubieran dedicado a realizar las tareas de exploración y estudio arqueológico, no era motivo para que ningún poder regalara aquellos tesoros del país (y que) sería ridículo que nosotros, no confiando en el porvenir de nuestra patria (...) prodigásemos al extranjero, ‘sin pensar que son de grande utilidad para nuestra historia y sin considerar que semejante medida sólo nos puede producir el ridículo y la censura”.¹⁴⁹ Por cuanto hacía a la distribución de objetos, agregó además que Charnay nos dejaría seguramente sólo aquellos que él no quisiera. Por último

¹⁴⁷ *Íbidem*, pág. 120.

¹⁴⁸ *Íbidem*, pág. 122.

¹⁴⁹ *Ídem*.

“acusaba a las comisiones de actuar anticonstitucionalmente, al profesar la teoría de que, una vez que el Ejecutivo ha celebrado un contrato, aunque fuera sin facultades, a la Cámara no le quedaba sino aprobarlo. Por tanto, pedía a la Cámara que no se aprobara aquel dictamen.”¹⁵⁰

Tomó entonces la palabra el Diputado Justo Sierra, para quien el punto medular de la discusión versaba sobre la conveniencia o no de permitir la exportación de objetos arqueológicos del territorio nacional y contundente afirmó que era necesario prescindir por un momento de la actitud por la que “...todo aquello que atañe a la nación no pueda cederse ni aun cuando sea en beneficio de ella misma”.¹⁵¹

En apoyo a su voto aprobatorio hacia el dictamen también expuso el caso de los monumentos egipcios que, mientras permanecieron enterrados en su lugar de origen, nadie conoció la historia de aquella civilización, mientras que al ser trasladados a los museos de Europa, fue revelada la historia Egipcia. Así, dijo, “En el extranjero se han conformado sociedades científicas y se han organizado congresos de americanos, en los que se está trabajando sobre nuestra historia’, asentaba Justo Sierra (...) que no se trataba de que se sacaran furtivamente, o de que se robaran nuestros tesoros arqueológicos, sino de un contrato firmado por el gobierno mexicano, que podía modificarse en el sentido de que fueran dos terceras partes de los objetos descubiertos los que Charnay no pudiera sacar del país.”¹⁵²

La intervención del diputado Sierra concluyó con la siguiente reflexión:

hacer uso del amor patrio para impedir que esto que está sepultado en el polvo vaya a servir de ilustración al extranjero, que nos lo devolverá en libros, como los que están ilustrando la historia de África, me parece que es indebido.¹⁵³

Posterior al discurso del diputado Sierra, el diputado Vicente Riva Palacio participó afirmando que “él amaba la ciencia, pero del patriotismo tenía una idea

¹⁵⁰ *Ibidem*, pág. 124.

¹⁵¹ *Ídem*.

¹⁵² *Ibidem*, pág. 125.

¹⁵³ *Ídem*.

salvaje, porque prefería el incendio antes que la dominación extranjera”¹⁵⁴, pues los estudios realizados, no se hacían sólo por amor a la ciencia, sino también por especulación y que “no llegaba hasta allá su amor por la ciencia: prefería su ignorancia con la libertad de su patria. Finalmente destacó que “el gobierno no tenía derecho de firmar aquel contrato y la Cámara se cubriría de vergüenza de aprobarla, ya que el pueblo no les había nombrado para que facultaran al gobierno a regalar las preciosidades del país; al contrario, ellos estaban ahí para proteger los intereses de la patria.”¹⁵⁵

Los anteriores argumentos fueron atacados por la intervención positivista del legislador Sierra nuevamente, quien aseguró que en vez de “...un patriotismo salvaje, como había invocado el diputado Riva Palacio, lo que se debía invocar era un patriotismo ilustrado.”¹⁵⁶ Expuso también la interrogante de ¿quién nos había dicho que nuestra historia antigua era patrimonio exclusivo de México?

Dice el maestro Cottom:

Sierra no sólo justificaba que los bienes arqueológicos salieran del país para nutrir los museos extranjeros, sino que además hablaba a nombre de la ciencia, lo que significaba que los sabios de mundo no sólo estudiaran a aquella civilización, sino que además se llevaran los objetos de estudio, ya que al final el resultado sería nuestra historia nacional, venida fundamentalmente de Europa, como había sucedido en África y Asia.

Para el diputado Guillermo Prieto, quien criticó la ligereza y rapidez del diputado Sierra al haber pasado por alto la cuestión de las facultades, el rechazo del dictamen debía ceñirse a su nulidad por carencia de fundamento, pues “si no se atendía de manera seria el problema de las facultades, la Cámara corría el riesgo de invadir facultades que ella misma no tenía; por tanto, la base de aquel contrato sería frívolo y delezdable.”¹⁵⁷

¹⁵⁴ *Ídem.*

¹⁵⁵ *Íbidem*, pág. 126.

¹⁵⁶ *Íbidem*, pág. 127.

¹⁵⁷ *Ídem.*

Y para confrontar al diputado Sierra en su argumento de que no se habían realizado investigaciones tendientes al cuidado de los bienes arqueológicos, agregó un recuento de estudios e investigaciones profundas llevadas a cabo por grandes sabios como Clavijero, León y Gama, Alzate, Mendieta, Joaquín Navarro, Fernando Ramírez y Orozco y Berra sobre nuestras antigüedades arqueológicas y, posterior a cuestionarlo sobre “cómo se permitía el diputado Sierra truncar aquel alfabeto, mutilar esa estatua y aniquilar esas civilizaciones”¹⁵⁸, señaló que:

por más que nos lo digan todos los sabios del mundo ¿ha de ser para nosotros una gloria ir a mendigar los jeroglíficos de nuestra historia misma atravesando los mares, y yendo a pedir hospitalidad al extranjero para investigar una genealogía?¹⁵⁹

Así, relata el maestro Cottom que don Guillermo Prieto pidió al diputado Sierra:

Que trataran con amor a aquellas generaciones pasadas y no mutilaran esas glorias. Finalmente compartía y apoyaba la posición del diputado Gumesindo Enríquez, así como el objeto y espíritu de la ley de 1827, la cual buscaba que aquellos objetos se colocaran en nuestros museos. Por ello, entonces, no había sido invocado malamente el patriotismo.¹⁶⁰

Con las anteriores reflexiones se pasó a la votación del dictamen, obteniéndose 114 votos en contra y 6 a favor; por lo que fue rechazado.

Particularmente consideramos que la diferencia tan acentuada entre las distintas posturas de los legisladores obedeció a la realidad social y política de aquel momento; por un lado se nos presenta el exaltado sentimiento nacionalista que caracterizó al siglo XIX y, por el otro, había también el pensamiento estaba altamente influenciado por la corriente positivista.

“la polémica en aquella Cámara legislativa demuestra una conciencia sobre el valor de aquellos bienes para la historia de la nación mexicana, expresada acorde con el contexto intelectual, que normalmente se refiere a la patria como lugar de nacimiento o adopción voluntaria y elemento identitario. Ciertamente es que también se piensa en la patria como nación unitaria e integradora; de ahí la defensa, la lucha e incluso la expresión esperanzadora de los legisladores, en el sentido de que un día México

¹⁵⁸ *Ibidem*, pág. 128.

¹⁵⁹ *Ídem*.

¹⁶⁰ *Ídem*.

mismo generaría su propio conocimiento mediante sus propias instituciones y arqueología

Otro elemento indispensable de referencia era el del conocimiento. A fin de cuentas, me parece que lo que justificaba la preservación de aquellos bienes era que los mismos representaban conocimiento de una historia que develaba la existencia de grandes civilizaciones. Eso explica por qué incluso se había aceptado que ciertos bienes salieran del país y se exhibieran en museos extranjeros. Me parece que la exposición de Justo Sierra deja claro, en este sentido, por qué la complacencia del propio gobierno mexicano.

De ninguna manera es menor la importancia y contundencia de la referencia que hace Guillermo Prieto, de la pléyade de sabios que con el carácter nacionalista o patriótico habían hecho grandes y profundos estudios de nuestras antigüedades, pero justamente en el resultado o producto de aquel conocimiento mucho tenía que ver el planteamiento ideológico de una patria mexicana, que buscaba generar unidad entre los mexicanos, provocando un orgullo para aquellas generaciones pasadas.”

En medio de ese entorno social y político, la Nación exigía la creación de disposiciones jurídicas que protegieran los monumentos arqueológicos. Todos esos antecedentes tuvieron “repercusión en la vida institucional del gobierno mexicano, pues en 1885 se creó la primera institución encargada de la vigilancia de los monumentos; en realidad se trató más de la creación de un cargo, el de inspector y conservador de monumentos arqueológicos de la República. Este cargo fue creado dentro del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, y quien lo desempeñó fue Leopoldo Batres, militar y arqueólogo muy cercano a Porfirio Díaz

2.1.1. Decreto sobre Exploraciones Arqueológicas (1896).

Este decreto fue emitido por el Presidente de la República don Porfirio Díaz Mori el 03 de junio de 1896. Su contenido prácticamente sentó las bases reguladoras de las concesiones otorgadas a los particulares para llevar a cabo exploraciones arqueológicas en territorio nacional, tal como indica el artículo único de dicho decreto, que a la letra dice lo siguiente:

Artículo único. Se faculta al ejecutivo federal para conceder permiso a personas particulares para hacer exploraciones arqueológicas sobre las bases siguientes:...

Las condiciones a que debían sujetarse quienes realizaran exploraciones arqueológicas, consistían básicamente en que:

- I. La concesión no excedería de 10 años.
- II. Los gastos erogados correrían por cuenta del concesionario.
- III. Las obras se efectuarían siempre bajo la vigilancia e inspección de un delegado nombrado por el gobierno mexicano.
- IV. Las obras abarcarían sólo el lugar designado por el concesionario.
- V. La sanción por incumplimiento de las obligaciones contenidas en el Decreto consistiría en la caducidad de la concesión y pérdida de la fianza o depósito en caso de que lo hubiera.
- VI. Podría exigirse, a consideración del Ejecutivo Federal un depósito o fianza a cargo del concesionario, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

El contenido de la base 4° es fundamental y merece particular atención ya que señala al gobierno nacional como propietario de todo el material producto de las exploraciones, lo cual es una muestra de que paulatinamente iban valorándose más estos objetos arqueológicos debido a la importancia que tienen para la historia del país.

Por otro lado, la misma base 4° autoriza al concesionario únicamente para sacar moldes de todos los objetos descubiertos y contempla la posibilidad de obsequiar al concesionario piezas originales únicamente en el caso de que se encontraran dos o más iguales.

El Decreto también exenta de derechos de exportación los materiales originales y moldes que bajo la inspección de los delegados del gobierno fueran sacados del país.

De este decreto, el maestro Cottom opina que: "No hay duda de que tanto el caso Charnay, como el Thompson, fueron las razones más inmediatas para que en 1896 se expidiera una Ley sobre Exploraciones Arqueológicas, la que únicamente condicionaba éstas a la autorización del Ejecutivo, pero nada establecía sobre el

régimen de dominio ni jurisdicción de aquellos monumentos. Un año más tarde se expediría la primera ley federal de la materia.”

2.1.2 Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos (1897).

La falta de una legislación protectora de monumentos motivó que el 23 de mayo de 1886 el Presidente de la República por conducto del Despacho de Justicia e Instrucción Pública enviara un proyecto de ley a la Primera Comisión de Instrucción Pública, la cual, con base en dicho documento, elaboró un dictamen al que se dio lectura por parte del Diputado Adalberto Esteve, quien además era miembro de la citada Comisión, a fin de crear una ley sobre monumentos arqueológicos.¹⁶¹

Nos dice el maestro Cottom que uno de los principales argumentos, y de mayor peso, para evitar la mercantilización de monumentos se dio en aquel proyecto de ley, éste consiste en que:

“allí donde no hay monumentos literarios, los arqueológicos son el único vestigio de pasado y por consiguiente su importancia y trascendencia resulta indiscutibles; ahí donde existen monumentos literarios, los arqueológicos prestan el servicio de corregir las deficiencias de historiadores poco animados del profundo sentimiento de la verdad.”¹⁶²

Cuestiones sobre las que no había oposición, como el valor de los monumentos de la antigüedad mexicana y la importancia de la ciencia arqueológica en México, fueron tratados en el debate que originó, sin embargo, también se discutieron cuestiones polémicas, dentro de las que destacó la declaración de que los monumentos arqueológicos eran propiedad de la nación, por ser sobre este punto sobre el que se generarían más controversias.

El maestro Cottom, con base en el Diario de Debates de la XVIII Legislatura Constitucional de sesión de 14 de noviembre de 1896, nos relata que la discusión acerca del dictamen presentado por la Primera Comisión de Instrucción Pública, se desarrolló en la forma que a continuación se resume.

¹⁶¹ Vid. *Íbidem*, pág. 132.

¹⁶² *Íbidem*, pág. 133.

En primer lugar se expresó el diputado Rosendo Pineda, para señalar que aunque conveniente, aquella propuesta legislativa era inconstitucional. Cuestionó que los monumentos arqueológicos y todo género de antigüedades fueran propiedad de la nación y no de los Estados Federados.

Dicha duda trató de ser respondida por el diputado Sánchez Mármol, que ofreció un argumento histórico:

“su alegato se basaba en el hecho de que efectuada la emancipación de la colonia, todos los derechos que eran privativos de la corona española pasaron a la nación, no obstante que fue hasta después que se acordó la forma de gobierno federativo; por tal razón, derivado de dicha forma de gobierno, ciertas facultades quedaron reservadas a los Estados federados y las otras, de acuerdo con la Constitución, quedaron como exclusivas de la federación”¹⁶³

El mismo diputado agregó dos razones más por las que afirmaba la incapacidad de los Estados para conservar los monumentos arqueológicos. En primer lugar porque los Estados estaban imposibilitados para legislar en materia de terrenos baldíos, por ende, si llegaran a encontrarse monumentos arqueológicos en un terreno baldío, los Estados no tendrían la facultad para disponer legalmente de ellos. En segundo lugar, citó la carencia de facultades de los Estados para legislar en materia de importación, por lo que ocasionaría que ante la extracción de monumentos, los Estados no podrían hacer nada que lo impidiera.

Finalmente, acogiéndose a “la tradición constante de nuestras leyes”¹⁶⁴, invocó a la Ley Aduanera de 1827 (que prohibía la exportación de antigüedades mexicanas) y la Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos (que prohibía enajenar aquellos terrenos en que se hallaran monumentos arqueológicos).

Continuó el diputado Pineda señalando que las explicaciones antes dadas no habían logrado sino afirmar su convicción en la inconstitucionalidad de la ley, pues la necesidad de recurrir a las leyes invocadas por el diputado Sánchez Mármol “solo probaba que no había fundamento constitucional que sostuviera aquella propuesta legislativa”.¹⁶⁵

¹⁶³ *Íbidem*, pág. 137.

¹⁶⁴ *Vid. Íbidem*, pág. 138.

¹⁶⁵ *Íbidem*, pág. 139.

Continuó el diputado Pineda haciendo una remembranza del origen federativo de nuestro país, cuyos Estados integrantes haciendo uso de su voluntad soberana, se unificaron para firmar la Constitución de 1857, instrumento en el que se asentaron las facultades que los Estados quisieron otorgar a la Federación; asimismo se estableció que todo aquello que no estuviera específicamente conferido a la Unión, se entendía reservado a los Estados.

Justificaba dicho legislador la propiedad de la nación sobre las antigüedades y monumentos existentes en terrenos baldíos porque éstos sí eran de la Federación, no así los pertenecientes a los Estados. Además consideraba que dichos objetos sí podían ser conservados y guardados por los Estados.

Insistió en el beneficio de que la Federación atendiera el asunto de los monumentos, frente a la desventaja que representaba la acción aislada de los Estados, sin embargo, también destacó la necesidad de reformar la Constitución para que ello fuera posible.

Nuevamente habló el diputado Sánchez Mármol, quien para defender el dictamen hizo una analogía entre los puertos y las costas, señalando que ambos habían sido también de la Corona Española y no por eso eran ahora propiedad de los Estados, sino del dominio exclusivo de la federación.

En su defensa reconocía que ciertamente no existía una prescripción escrita en la cual se fundara aquel proyecto de ley, pero aseguraba que él, que era abogado, sabía perfectamente que el espíritu de la ley va más allá de su letra; así, preguntaba: si los estados no podían legislar sobre terrenos baldíos, entonces ¿a quién pertenecían los monumentos arqueológicos que se encontraban en ellos? Significaba acaso, que ¿si el gobierno había enajenado un terrenos baldío, ignorando que en él hubieran monumentos arqueológico, enajenaba también los monumentos? La respuesta que él mismo daba era que no, ya que fundado en el derecho romano se enajenaba solamente la superficie y no lo que estaba radicado en ella; de lo contrario había que aceptar que aquellos monumentos eran objeto de tráfico y esto era inexacto.¹⁶⁶

Finalmente el diputado Pineda dijo que se limitaría a leer el artículo 17 constitucional que a la letra decía: “las facultades que no estén expresamente

¹⁶⁶ *Ibidem*, pág. 141.

concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.” Y agregó con base en el numeral invocado que en nuestra constitución no había poderes implícitos ni deductivos y que todas las facultades de la Federación estaban expresamente señaladas en su texto; las que no, se entendían reservadas a los Estados.

Contra lo anterior dijo el diputado Adalberto Esteva que el precepto constitucional citado se refería a facultades legislativas y no a los bienes. Además recordó que siempre que había controversia sobre propiedad se volvía a las leyes de la Nueva España, por lo que no entendía el motivo por el que habría de hacerse a un lado ese antecedente a pesar de la influencia que continuaba teniendo en la vida federada. Sin embargo, propuso prescindir de la legislación previa al grito de Dolores y considerar las leyes y disposiciones administrativas contenidas en aquel dictamen; así, invocando la costumbre para defender la legalidad del dictamen, trajo a colación el caso de las salinas, cuya apropiación por parte de la Federación no estaba contemplada en el texto Constitucional y sin embargo, ninguno de los Estados se oponía a ello.

Así, se procedió a la votación de la que se obtuvieron 91 votos a favor y 36 en contra, por lo que el dictamen fue aprobado en lo general.

Una vez aprobada la ley en lo general, el 27 de noviembre de 1896 se procedió a su votación en lo particular. El primero en tomar la palabra fue el Ministro Baranda quien pretendía probar la constitucionalidad del proyecto, bajo el argumento de que tanto el Ejecutivo tenía facultades para iniciar el proyecto, como el Legislativo, para legislar sobre esa materia.

En primer lugar ofreció una justificación histórica, pues señaló que desde 1857 el gobierno federal había ejercido actos de dominio sobre los monumentos arqueológicos e incluso había legislado sobre la prohibición para exportar dichas antigüedades e incluso, tanto la Secretaría de Fomento, como la de Justicia habían nombrado guardianes de dichos monumentos sin que alguien se opusiera a ello.

Citó también el caso del artículo 14 de la Ley de Tierras,¹⁶⁷ cuya fracción IV prohibía la enajenación e impedía la prescripción de los terrenos en que se encontraran ruinas monumentales; a partir de ahí, se deducía que los monumentos arqueológicos pertenecerían siempre a la Federación. Así, la aprobación de esta Ley por parte del Congreso implicaba la aprobación de las facultades empleadas por el Ejecutivo.

Pero el razonamiento fundamental para demostrar la constitucionalidad de la Ley consistió en el análisis del artículo 125 de la Constitución de 1857, que exactamente decía: “Estarán bajo la inmediata inspección de los poderes federales los Fuertes, Cuarteles, Almacenes de depósito y demás edificios que sean necesarios al gobierno de la Unión”.¹⁶⁸ Este precepto era, según el Ministro Baranda, aplicable en tanto que filológica e históricamente, en la palabra “edificio” se contenían también los monumentos arqueológicos y sustentó su dicho en once definiciones de la palabra “edificio” tomadas de diversos diccionarios enciclopédicos, enciclopedias y diccionarios especializados en artes, así como en conceptos aportados por reconocidos historiadores.

Sin embargo, su aportación no cesó allí, también explicó que en lo tocante a la condición de que aquellos edificios fueran “necesarios”, los monumentos arqueológicos lo eran porque “encerraban el secreto de las generaciones pasadas que eran quizás la clave del porvenir y daban material para los estudios que en ese momento llamaban la atención de todos los sabios de Europa y América.”¹⁶⁹ Por lo tanto, la Ley en discusión era constitucional, con fundamento en los artículos 125 y 72 fracción XXX de la Ley Suprema.¹⁷⁰

Continuó el Ministro Baranda con una explicación más de porqué no era inconstitucional el proyecto; ésta consistió en el caso del estadounidense Marshal

¹⁶⁷ Expedida el 26 de marzo de 1894.

¹⁶⁸ COTTOM, Boly, *“Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX”*, pág. 146.

¹⁶⁹ *Ídem*.

¹⁷⁰ Dicha fracción decía: “Artículo 72. El Congreso tiene la facultad (...) fracción XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Saville, quien solicitó permiso para realizar exploraciones en nuestro país, sacar ídolos y otras antigüedades; de dicha solicitud conocieron las Comisiones 1ª de Justicia y 1ª de Hacienda y al efecto presentaron un proyecto de ley ante el Pleno de la Cámara, el autorizaba en su artículo 1 al Ejecutivo a celebrar contratos con los particulares para realizar exploraciones arqueológicas; sin embargo, en su artículo 4 se ordenaba que el material obtenido de dichas excavaciones sería propiedad del gobierno Nacional. Dicha ley fue aprobada por unanimidad.

Pese a todo lo anterior, como bien señala el maestro Bolfy Cottom, todas las justificaciones expuestas por el Ministro Baranda no fueron suficientes pues no estaba resuelto aún el problema de fondo, esto es, no se había encontrado un fundamento constitucional que permitiera al legislativo federal legislar en materia arqueológica.¹⁷¹

Como era de esperarse, el diputado que más se oponía a aquel proyecto de ley y su dictamen, es decir, tomó la palabra el legislador Pineda y dijo desconocer por inconstitucionales todas aquellas leyes (secundarias) y circulares citados, así como la competencia de aquellos poderes de los que emanaron.

Específicamente habló de la Ley de Tierras y la comparó con la Reglamentaria del artículo 14 de la Constitución de 1857¹⁷² violatoria de garantías individuales, pues en su artículo 8 estipulaba “En los negocios jurídicos no procederá el recurso de amparo”¹⁷³; dicha analogía fue llevada a colación porque la ley reglamentaria fue declarada inconstitucional en innumerables ocasiones y, dijo, lo mismo sucedería con la ley cuyo proyecto se discutía.

Para ilustrar una vez más la inconstitucionalidad del proyecto mencionó el caso de las minas que, durante la colonia, habían sido propiedad de la Corona

¹⁷¹ Vid. COTTOM, Bolfy, *“Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX”*, pág. 148.

¹⁷² Dicho artículo establecía lo siguiente: “Artículo 14. Nadie puede ser juzgado ni sentenciado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho y exactamente aplicadas a él.” Tomado de COTTOM, Bolfy, *“Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX”*, pág. 150.

¹⁷³ COTTOM, Bolfy, *“Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX”*, pág. 150.

Española, y siguiendo la lógica de la Comisión y del Ministro de Justicia, dichas fuentes debieran haber quedado en poder de la Federación después de la independencia; sin embargo no fue así, sino que aquéllas fueron adjudicadas a los Estados y sólo a través de una reforma constitucional pasaron a ser de la Federación y ésta pudo legislar sobre minas y otras materias.

Respecto de la invocación del artículo 125 constitucional dio a entender que no porque los monumentos arqueológicos o porque los edificios fueran monumentos arqueológicos, el proyecto iba a ser constitucional y reprochó que al artículo 125 se le estuviera interpretando a capricho, pues de su lectura sólo se desprendía que aquellos edificios estarían bajo la inmediata inspección del gobierno federal, pero no por ello debían ser de su propiedad.

Terminó su intervención apelando a la responsabilidad de la función legislativa recordándoles que su ejercicio debía ser escrupuloso y no invasivo de derechos o lesivo de la propiedad individual.

A las anteriores críticas contestó el diputado Esteva advirtió que había que ser cuidadosos con la interpretación literal rigurosa de la Constitución y concentrarse más en la naturaleza y objeto del poder para determinar la constitucionalidad, que no su necesidad más o menos grande, aún cuando "...en el criterio de las personas que tienen interés particular en no ver la razón, evidentemente que no existía interés para el país en que se cuiden los monumentos arqueológicos. Pero aquella respetable Asamblea, decía, no podía menos de tomar en cuenta la gran necesidad de cuidar aquellos vestigios de nuestra historia nacional."¹⁷⁴

Por todo ello, expresaba el diputado Esteva, lo mejor era que una sola legislación fuerte y uniforme tuviera a cargo la vigilancia de esos monumentos y no veintisiete o treinta legislaciones distintas, cuya fuerza individual resultaría inferior.

¹⁷⁴ *Ídem.*

Nuevamente hubo oposición al proyecto, esta vez por parte del diputado Cassans, quien señaló varios puntos que ya habían sido expuestos, como la carencia de fundamento constitucional para que el gobierno federal asumiera la propiedad de dicho objetos, a menos que se encontraran en terrenos baldíos, por pertenecer éstos a la Nación; también opinó sobre el artículo 125 en el sentido de que éste podría ser fundamento para una ley de monumentos arqueológicos pero no para justificar la propiedad federal de ellos.

Posterior a ello, nuevamente tomó la palabra el diputado Sánchez Mármol, quien defendió el proyecto diciendo que los argumentos del diputado Cassans relativos a que los Estados se unieron para formar una sola federación se sustentaban en una ficción jurídica, pues señaló que "...del régimen colonial pasamos a constituirnos en Federación, sin que los Estados hubieran dado nada porque nada tenían",¹⁷⁵ por ello, nuestra unificación era a todas luces centralista y la distribución de competencias no pude haber obedecido a la voluntad de los Estados.

Por último invocó de nueva cuenta diversos ordenamientos legales para demostrar que la federación siempre había legislado sobre esa materia e incluso, como en el caso de la Ley de Terrenos baldíos había declarado que esos monumentos eran de su propiedad, por lo que si los Estados no habían reclamado algo al respecto, ello legitimaba dicho derecho real.

Así, el diputado Flores recapituló las tres bases sobre las que se cimentaba la defensa del dictamen: 1) actos que tácitamente revelaban que la propiedad de los monumentos arqueológicos pertenecían a la Federación; 2) razones para haber actuado de ese modo; 3) argumentos constitucionales. También se pronunció a favor de que la Federación tuviera la propiedad de los citados monumentos, siempre y cuando mediara la reforma constitucional correspondiente, pues de lo contrario se irían invadiendo poco a poco las facultades de los Estados, pues nuestra Ley Suprema no contemplaba atribuciones implícitas, sino expresas y precisas.

¹⁷⁵ *Ibidem*, pág. 155.

Subió a tribuna por segunda ocasión el Ministro Joaquín Baranda para aclarar algunos aspectos de su anterior intervención pues había sido malinterpretada. En primer lugar señaló que la iniciativa del artículo 8 de la Ley de Amparo no contenía inicialmente el artículo 8; en segundo lugar dijo que la ley en discusión no atacaba la propiedad particular, pues tal como decía su artículo 5, al dueño de la propiedad que fuera expropiada por causa de utilidad pública sería indemnizado. Finalmente aclaró que él no dijo que el ejecutivo pudiera hacer todo lo que creyera necesario.

Inmediatamente después le sucedió el diputado Pablo Macedo para cuestionar a la Comisión dictaminadora sobre la vigencia del artículo 731 del Código Civil para el Distrito Federal y sus correspondientes de los Estados,¹⁷⁶ no obstante lo establecido en el artículo 1 del proyecto en discusión.

A esa interrogante dio respuesta el diputado Sánchez Mármol diciendo que el artículo citado ninguna relación tenía con la controversia en cuestión, pues dicho precepto se refería a la superficie susceptible de ser poseída por un particular, lo que no acontecía en un lugar en que hubiera monumentos.

El diputado Macedo explicó que se refería a casos concretos de transacciones que se consideraban legales y habían sido llevadas a cabo incluso ante fedatarios públicos, en las que se desconociera la adquisición de algo que se encontrara fuera del comercio. Así, a partir de la vigencia de la ley en discusión, preguntó ¿de quién serían esas propiedades? ¿de la Nación o continuarían siendo de particulares? Continuó señalando que dicha ley terminaba sacrificando la propiedad particular.

También hizo la observación de que la iniciativa en discusión declaraba los monumentos arqueológicos propiedad de la Nación, por lo que la indemnización no procedería sobre aquellos no procedería, sino únicamente sobre las tierras que los rodearan; a diferencia de su proyecto inicial que señalaba que dichos monumentos sí serían de la Nación.

¹⁷⁶ Dicho artículo señalaba que el propietario de un terreno sería dueño de su superficie y de lo que estuviera debajo de ella.

Subió entonces a tribuna el diputado Esteva, que criticó al diputado Flores por su ignorancia jurídica y al diputado Macedo por anteponer disposiciones del Código Civil frente a la Constitución, por lo que advirtió que el artículo aplicable era el 27 Constitucional.¹⁷⁷

Nuevamente habló el diputado Macedo para insistir desesperadamente sobre qué ocurriría con la propiedad de una persona que comprara un terreno cuya escritura hubiera sido incluso otorgada ante notario público e inscrita en el Registro Público de la Propiedad, ¿acaso porque contenía piezas arqueológicas ya no sería suyo? y entonces ¿el terreno sería propiedad del particular o de la Nación? cuestionó además si ese tipo de propiedades estaban verdaderamente garantizadas por la Constitución. Propuso por ello que se adoptara el mismo criterio empleado en la Ley sobre Enajenación de Terrenos Baldíos y así únicamente fueran de la Nación los bienes existentes en dichos terrenos, mientras los que no, fueran respetados a los particulares.

Señaló estar de acuerdo con la expropiación, siempre y cuando el afectado fuera indemnizado, sin embargo también reclamó ¿con qué derecho será el dueño del terreno despojado de sus pirámides o monumentos adquiridos?

Respecto del artículo 2 del proyecto también se mostró inconforme pues éste otorgaba a un funcionario la facultad discrecional de determinar cuándo se trataba de un monumento interesante al estudio de la historia y en consecuencia cuándo pertenecía o no a la Nación, en ese sentido tal juicio podría estar viciado por error o mala fe.

Posteriormente subió a tribuna el Ministro de Justicia y cuestionó al diputado Macedo respecto del proyecto de ley “¿en qué se había fundado para darle intervención al Ministerio de Justicia en las exploraciones, cuando éstas se hallaban en propiedad particular? En el segundo cuestionamiento preguntaba ¿en qué se

¹⁷⁷ El citado numeral disponía que: “La propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que debe hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.”

había fundado el señor Macedo, para declarar que el material de las exploraciones que se hicieran en tierras de propiedad privada, eran de propiedad del Gobierno Nacional?”¹⁷⁸ A dichas interrogantes respondió el legislador cuestionado que, con fundamento en la Ley de 13 de Mayo de 1891¹⁷⁹ a la Secretaría de Justicia competía la atención de los asuntos en materia de exploraciones; a la segunda respondió que la misma legislación antes invocada disponía que las exploraciones se realizaran con permiso del dueño del inmueble, por lo que aquéllas no representaban un agravio al particular.

Tomó entonces la palabra el diputado Mateos y retomó el argumento de que los monumentos arqueológicos pertenecían a la nación por cuestiones históricas, pues posterior a la independencia todos los bienes de que era dueña la Corona Española pasaron a ser de la Federación y de ese modo lo asimilaron las Entidades Federativas, por ello no se consideró necesario especificar en la Constitución que la propiedad de dichos monumentos era del Estado.

El diputado J.M. Romero tomó la palabra para explicar que el artículo 125 constitucional efectivamente era fundamento de aquel proyecto, ello bajo el argumento de que los edificios eran necesarios al gobierno de la Unión, pues contribuían a “promover relaciones cada vez más estrechas entre la república y los pueblos civilizados del globo.”¹⁸⁰ Como ejemplo citó la celebración del Congreso Internacional de Americanistas en su primera sesión extraordinaria, cuya sede fue nuestro país.

Por ello afirmó que era indispensable “que los monumentos arqueológicos que hubiera en territorio nacional estuvieran bajo la inmediata inspección del gobierno federal, es decir, que fueran de su propiedad, para evitar la falta de unidad y método de aquellos monumentos antiguos y todos los objetos que se relacionaran con la

¹⁷⁸ COTTOM, Bolfy, *“Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX”*, pág. 162.

¹⁷⁹ El maestro Cottom interpreta que se refiere a la ley encargada de asignar la competencia de las diversas dependencias de la administración pública federal.

¹⁸⁰ COTTOM, Bolfy, *“Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX”*, pág. 165.

historia y civilización de las razas que antiguamente poblaron las distintas regiones de nuestro suelo.”¹⁸¹

En opinión del maestro Cottom, en esta intervención se dieron las razones, aún vigentes, de porqué los monumentos deber ser propiedad e interés nacional, pues se esgrimió que los fines de protección a los monumentos arqueológicos no se lograrían si éstos “continuaban bajo el dominio privado o bajo la inspección de los gobiernos de los estados en cuyo territorio se encontraran, porque la incuria o ignorancia de sus dueños ayudaría a que se destruyan total o parcialmente y si algunos estados se propusieran estudiarlos, el examen no podría hacerse bajo un mismo plan ni siguiendo un mismo método científico de interpretación.”¹⁸²

Del resultado de la votación particular se obtuvieron 121 votos a favor y 21 en contra, por lo que el artículo 1 del proyecto de ley fue aprobado.

El 20 de noviembre de 1896 se reanudó la discusión del proyecto de la ley sobre monumentos; en esta ocasión se discutiría el artículo 2. La primera intervención fue por parte del diputado Alfredo Chavero e inicialmente consistió en una llamada de atención por no haber atendido a una anterior propuesta en el sentido de eliminar de dicho artículo el verbo “restaurar”, pues éste implicaba una profanación. Asimismo señaló que debía eliminarse la frase “a juicio del ejecutivo”, pues no dependía de su criterio ni del de nadie el que un edificio fuera monumento o no. La tercera modificación iba dirigida a la sustitución de “los aborígenes de América” por “para el estudio de la civilización e historia de los antiguos pobladores de México”; el motivo que dio para sustentar tal cambio fue que el término “aborígenes” no estaba correctamente aplicado, pues la población de aquél entonces se integraba por gente de diversos continentes; por otro lado evidenció ridículo que hubiera monumentos de otros pobladores diferentes a los de México.¹⁸³

¹⁸¹ *Ibidem*, pág. 166.

¹⁸² *Idem*.

¹⁸³ El maestro Cottom opina que es trascendente esta aportación, incluso hasta nuestros días debido a que la concepción de monumentos era ambigua, pues en ocasiones se refería sólo a construcciones y en otras incluía también los documentos.

Propuso también la adición de algunos lugares en particular con el objeto de excluir las tumbas, pues dentro de su consideración no eran monumentales, sino únicamente contenedores de diversas figurillas y objetos que debían dejarse “a la fácil exploración de todos”¹⁸⁴, es decir de los particulares; ello fue consecuencia de que el legislador que lo propuso era partidario entusiasta de las colecciones particulares, pues señaló que éstas eran de utilidad no sólo para estudiosos e investigadores, sino para la Federación misma cuando sus propias piezas no eran suficientes para levantar una exhibición.

Las anteriores propuestas fueron estudiadas por la Comisión y a nombre de ésta habló uno de sus miembros: el diputado Sánchez Mármol, quien dijo que eran exclusivamente cuestiones de carácter técnico cuya materia no correspondía conocer a la Cámara.

No obstante lo anterior, el artículo 2 fue modificado a instancia del legislador Martínez Chávez, quien apeló al carácter de autoridad que el diputado Chavero tenía en materia histórica y arqueológica, para que la propuesta que éste había formulado fuera tomada en cuenta. Así, dicho numeral obtuvo en una votación de 123 favorables y 12 en contra.

Tanto el artículo 3 como el 4 fueron aprobados sin mayor complicación con 111 votos a favor, 10 en contra y 111 a favor, 11 en contra, respectivamente.

Sin embargo la aprobación del artículo 5 fue más compleja pues éste versaba sobre la expropiación de tierras en que hubiera monumentos arqueológicos. La primer propuesta fue hecha por el diputado Pablo Macedo y fue en el sentido de que únicamente se aplicaría esa disposición a los monumentos integrantes de la Carta Arqueológica señalada en el correlativo 4°.

La Comisión respondió a través del diputado Macedo que de aceptarse su propuesta se limitaría la protección únicamente a los monumentos descubiertos,

¹⁸⁴ COTTOM, Boly, *“Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX”*, pág. 169.

mientras que aquellos que aún no habían sido encontrados no gozarían de tal salvaguarda; no obstante, debido a la insistencia del diputado Macedo, la redacción del artículo 5 inició de la siguiente forma: “En el caso de que los monumentos arqueológicos comprendidos en la Carta de que habla el artículo anterior *y los que en lo sucesivo se descubran...*”¹⁸⁵

Hubo una observación por parte del diputado Sierra Méndez que señaló contradicción entre lo inicialmente sustentado por la Secretaría de Justicia y el contenido del artículo 5 pues éste directamente contemplaba la posibilidad de que los particulares tuvieran derechos sobre los monumentos. Respondió a ello el diputado Esteva diciendo que se había hecho de ese modo para evitar la contradicción que implicaría que la Nación expropiara algo que ya fuera suyo. La votación produjo 118 votos a favor y 14 en contra.

A continuación se discutió el artículo 6 que prohibía la exportación de antigüedades y la sancionaba administrativamente; asimismo contemplaba la aplicación de penas en la materia correspondiente.

En esta discusión se abordó por parte del diputado Chavero la necesidad de proteger tanto el patrimonio tangible, como el intangible, pero además sugirió que los bienes muebles se sujetaran al régimen civil en lo relativo a excavaciones y descubrimiento de tesoros, pues de continuarse con la prohibición se perjudicaría al país puesto que aquí no se creaba historia, ni se permitía a investigadores de otros países crearla, negándose así el paso a la ciencia en México. Por ello aseguró “Jamás daré mi voto en contra de la libertad del estudio y del estudio y del cosmopolitismo de la ciencia.”¹⁸⁶

El diputado Sánchez Mármol rechazó la propuesta bajo el motivo de que la prohibición de exportar antigüedades correspondía a la Secretaría de Hacienda.

En la votación de aquel artículo se obtuvieron 98 votos a favor y 30 en contra.

¹⁸⁵ *Ibidem*, pág. 171.

¹⁸⁶ *Ibidem*, pág. 175.

El artículo 7 daba al titular del Ejecutivo Federal la facultad para nombrar a los vigilantes de monumentos arqueológicos y fue aprobado con 112 votos a favor y 8 en contra.

Por último se aprobó el artículo 8 que señalaba al Museo Nacional como depositario de las antigüedades. Su votación resultó en 112 votos a favor y 7 en contra.

Una vez que se hubo discutido en su totalidad el proyecto de ley sobre monumentos arqueológicos, éste se turnó a la Cámara Revisora, en este caso la de Senadores en donde el 06 de mayo de 1897 se discutió y aprobó con 38 votos a favor y ninguno en contra; no obstante que durante su estudio se abordó el planteamiento tan controvertido de inconstitucionalidad; mismo que la Revisora consideró superado, ya por encontrar fundamento en el artículo 125 de la Ley Suprema, ya porque la Federación había realizado, sin oposición alguna, actos de dominio sobre los monumentos arqueológicos.

La percepción del maestro Cottom en torno a la aprobación del proyecto de Ley sobre Monumentos es que parte de la población (entre ella un sector periodístico de carácter liberal) estuvo inconforme con la ley, pues vulneraba tanto la propiedad, como los intereses particulares; no destacó el interés nacional sobre la propiedad de los monumentos arqueológicos, aún cuando fue evidente la complejidad de una discusión al respecto. Asimismo, comenta, que se apreció el reconocimiento de la amplitud de la naturaleza de los monumentos, pues de considerarse por algunos únicamente bienes, se les apreció también como fuentes de conocimiento.¹⁸⁷

2.1.3 Ley sobre conservación de monumentos históricos y artísticos y bellezas naturales (1913).

¹⁸⁷ Vid. *Íbidem*, pág. 178.

El siglo XX es, en opinión del maestro Bolfy Cottom el más fecundo en cuanto a creación de leyes protectoras de monumentos arqueológicos, históricos, artísticos e incluso paleontológicos, ello debido al estudio cada vez más desarrollado de los monumentos y su relación con la historia.

Así, la primer ley del siglo XX fue promulgada por el Presidente de la República Victoriano Huerta, haciendo uso de las facultades extraordinarias que en virtud de decreto de 17 de diciembre de 1913 le fueron conferidas por el Congreso de la Unión, atendiendo a que “había que salvar las innumerables riquezas artísticas e históricas que había en nuestro país.”¹⁸⁸

El primero de los considerandos de esta ley, nos dice el maestro Cottom, retoma el concepto de monumento empleado durante el siglo XIX, sin embargo, por primera vez se emplea el concepto de “patrimonio cultural”, cuyo uso evidencia la marcada influencia internacional, especialmente europea.¹⁸⁹

El considerando segundo es testimonio de que el contexto social y político alrededor de esta ley dejaba ver una importante preocupación por el cuidado, importancia y estudio de los bienes arqueológicos existentes en territorio nacional.

En el tercero de los considerandos se expone una valoración a la naturaleza pura de los monumentos, edificios y objetos artísticos, por lo que procura evitar tanto la destrucción, como la restauración o cualquier otra práctica que les reste originalidad.

El cuarto reafirmaba el nacionalismo al impedir la exportación de bienes históricos y artísticos al extranjero; mientras que el quinto señalaba la urgencia de evitarse la enajenación y destrucción de dichos bienes, en atención a la importancia y valor histórico, social y artístico que ellos revisten.

¹⁸⁸ *Ibidem*, pág. 187.

¹⁸⁹ *Vid. Ibidem*, pág. 188.

En el sexto considerando se retoma el menoscabo al valioso tesoro heredado de nuestros antepasados a causa de la pérdida de los objetos de culto. Finalmente el considerando octavo trataba del límite impuesto a la propiedad y al contrato en aras del interés social, el cual era aplicado tanto a particulares, como a instituciones religiosas.

Ahora bien, esta ley ya en su contenido crea a la Inspección de Monumentos Artísticos e Históricos dependiente de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes con competencia en todo el país. Una innovación más presente en aquella ley consistió en la importancia que se dio simultáneamente al valor artístico y al histórico para el establecimiento del marco de protección jurídica.

Sin embargo, esta ley tuvo una vigencia bastante breve debido a que "...con fecha 26 de agosto del 1914 la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes envió una disposición para dejar insubsistentes los acuerdos, contratos, decretos y títulos expedidos después del 19 de febrero de 1913. Aquella disposición derivaba del acuerdo presidencial que el primer jefe del ejército constitucionalista y encargado del poder ejecutivo, Venustiano Carranza, había emitido ese mismo día."¹⁹⁰

También nos señala el maestro Cottom la importancia de esta ley en el sentido de que la protección dada a los monumentos históricos, artísticos y las bellezas naturales, reviste un carácter federal, lo cual

...por un lado expresa la evolución de la concepción de los monumentos, que implica haber asumido ya los periodos colonial e independiente como etapas en la historia nacional, superando así el enfoque anticolonial todavía vigente durante el siglo XIX, con lo que se construye la idea de que la historia nacional es un cotinuum cultural, no una suma de historias culturales.

Por otra parte, la otra valoración radica en que esta ley se constituye en el primer antecédete legal en México, ya como Estado independiente, de la preservación de lo que ahora se conoce como patrimonio cultural...¹⁹¹

2.1.4 Ley Carrancista (1916).

Respecto de esta ley hace el maestro Bolfy Cottom una interesante investigación de la que resulta que en 1916 Venustiano Carranza presenta una

¹⁹⁰ *ibidem*, pág. 193.

¹⁹¹ *ibidem*, pág. 194.

iniciativa de ley sobre conservación de monumentos y objetos históricos y artísticos y de las bellezas naturales.

No obstante atendiendo a las investigaciones del maestro Cottom esta ley no fue promulgada, aún cuando sí existió y tuvo vigencia con el carácter de provisional un proyecto de Reglamento de la Inspección General y Conservación de Monumentos Artísticos y Bellezas Naturales. Sin embargo destaca el maestro que dicho proyecto "...resalta el interés y el carácter nacional de los monumentos históricos y artísticos ajustando para ello las dependencias que pensaba se encargarían de la aplicación de aquellas normas..."¹⁹²

Así, aunque esta ley no tuvo vigencia, es importante destacar que cumplió con el papel de reflejar "toda una serie de acciones que ya se venían poniendo en práctica en escala institucional con el fin de preservar ahora los monumentos históricos y artísticos, pero de alguna manera también continuó con una tradición jurídica que se siguió asumiendo mediante las leyes sucesivas."¹⁹³

2.1.5 Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales (1930).

Por cuanto hace a esta ley nos relata el maestro Cottom que el 28 de diciembre de 1929 el entonces presidente provisional Emilio Portes Gil solicitó a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión se le concedieran facultades extraordinarias para expedir la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales, y al efecto envió un proyecto de decreto en el que aún cuando expuso la necesidad de aquella ley, no justificó porqué debía facultársele extraordinariamente.

En ese decreto se dijo que en la materia sólo existía una ley de 1897 que únicamente abarcaba los monumentos arqueológicos sin proteger los artísticos ni las

¹⁹² *Ibidem*, pág. 196.

¹⁹³ *Ibidem*, pág. 197.

bellezas naturales; por ello y dada la riqueza del país en ese sentido se argumentó la necesidad de legislar nuevamente al respecto.

Sin embargo, como el mismo maestro señala, hubo por parte del ejecutivo una observación extraña en la que afirmaba la imposibilidad de que la Cámara revisara y discutiera individualmente las disposiciones contenidas en aquel proyecto, por lo que con ese motivo solicitó al Congreso se le otorgaran facultades extraordinarias para la expedición de la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales, petición que fue acordada favorablemente.

Aquel proyecto de decreto, considerado de “urgencia y obvia resolución”, fue aprobado por unanimidad, en la Cámara de diputados el mismo 28 de diciembre de 1929 y el día 30 en la de Senadores. En él se ordenaba que el ejecutivo diera cuenta en el siguiente periodo de sesiones del uso que hubiera hecho de aquellas facultades extraordinarias. Así pues, con fecha 31 de enero de 1930, se publicaba la ley comprometida.

2.1.6 Proyecto de Ley sobre Monumentos y Objetos Arqueológicos de (1930).

Es necesario destacar que en el año de 1930 Manuel Gamio y Lucio Mendieta y Núñez desde la Secretaría de Agricultura y Fomento, también elaboraron conjuntamente un Proyecto de Ley sobre Monumentos y Objetos Arqueológicos; sin embargo en opinión del maestro Cottom, este proyecto se limitaba exclusivamente a los bienes naturaleza arqueológica y presentaba respecto de ellos dos problemáticas: en primer lugar diferenciaba entre objetos y monumentos, lo cual derivaba en la dificultad de determinar el valor de aquellos bienes y en segundo lugar no resolvía el problema de la propiedad de los bienes arqueológicos muebles.

No obstante ello, el mismo doctrinario comenta que trata de manera más clara el problema de las exploraciones arqueológicas particulares, así como de la posibilidad de expropiar las tierras particulares en caso de resultar de utilidad y también brinda una definición más científica de lo arqueológico.

Para obtener la aprobación del proyecto en cuestión elaboraron un estudio en el cual aportan una visión más evolucionada del concepto de nación, identificándola como una formación no natural, sino histórico-social y destacaron que la importancia del sentimiento nacionalista en un pueblo consistía en que lo hacía más poderoso, mientras que el pasado histórico común mantenía más fuertemente unidos a los hombres y de ese pasado eran un vivo testimonio los monumentos arqueológicos; pero no sólo eso, sino además que los monumentos eran un testimonio objetivo e irrefutable del pasado de un pueblo, a cuya reconstrucción contribuían, aportando así importantes datos para la ciencia histórica universal.

No menos importancia se daba en este proyecto a los hechos heroicos, que al haber sido "...llevados a cabo por un pueblo en tiempos pretéritos creaban entre sus miembros una solidaridad que los impulsaba en el presente a unirse en todo y para todo."¹⁹⁴ Una aportación más apuntaba a la diversidad de etnias para la comprensión de la nación mexicana.

El proyecto también contenía dos reflexiones; la primera de ellas abordaba el incumplimiento de las medidas protectoras de monumentos hasta entonces existentes, ello lo atribuían en parte al estado beligerante que prevaleció hasta mediados del siglo XIX, así como a la falta de estudios antropológicos y arqueológicos. La segunda de las observaciones se refería al vacío jurídico en materia de monumentos y a la flexibilidad del existente.

2.1.7 Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural (1934).

La iniciativa de esta Ley fue enviada a la Cámara de Diputados el 07 de diciembre de 1933 por el entonces Secretario de Gobernación Eduardo Vasconcelos.¹⁹⁵ Su importancia en opinión del maestro Boly Cottom consistió

¹⁹⁴ *Íbidem*, pág. 203.

¹⁹⁵ Esta iniciativa a su vez la había recibido el Secretario de Gobernación del Licenciado Narciso Bassols, Secretario de Educación Pública en un expediente de 12 hojas

primeramente en que tenía por objeto agrupar sistemáticamente los diversos tipos de monumentos para su mejor protección, así fortalecer el interés nacional sobre ellos; en segundo término porque compiló en un solo cuerpo legal la reglamentación de los distintos tipos de monumentos.¹⁹⁶

El mismo doctrinario cita tres documentos cuyo contenido explica el objeto, alcance y límite de la ley de 1934. En primer lugar el acuerdo de la Secretaría de Educación Pública comunicado el 04 de marzo de 1933, a través del cual se reanudaban las juntas para tratar las modificaciones pertinentes a la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales o la elaboración de una ley nueva; ello motivado sobre todo por las lagunas y omisiones de la ley de 1930 respecto al régimen de dominio, de competencia y a la falta de control de los objetos arqueológicos. En segundo lugar el memorándum-circular en que se convocaba a los directores de Monumentos Prehispánicos y al de Monumentos Coloniales, a la primera junta a celebrarse el 11 de mayo. Finalmente un documento sin fecha firmado por el jefe del Departamento Jurídico y de Revalidación de Estudios, en cuyo contenido se hallaba en realidad la base de la discusión.

Este último documento explicaba que la ley de 30 de enero de 1930 únicamente era aplicable solo a la reglamentación y conservación de monumentos de propiedad nacional, dejando fuera a los que se encontraran en propiedad estatal; también destacó del texto de esa ley la falta de concepto de propiedad nacional de los monumentos arqueológicos inmuebles (a diferencia de la ley de 1897) y por ello en el citado documento se destacaba la necesidad de que quedara claramente establecido el dominio nacional de los monumentos arqueológicos inmuebles.

Por otro lado, en este documento también se planteó la creación del primer Registro Arqueológico a fin de resolver el problema de la propiedad privada de los objetos arqueológicos. Respecto de los monumentos coloniales y artísticos señaló que su protección y conservación habría que “limitar la propiedad privada en la forma

¹⁹⁶ Vid. COTTOM, Boly, *“Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX”*, pág. 208.

que lo amerita el interés público, teniendo como fundamento el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.”¹⁹⁷

Llama la atención que a pesar de la observación a la Ley de 1930 por sólo reglamentar y proteger los monumentos de propiedad nacional, la aplicación de esta nueva ley también sería únicamente en el Distrito y territorios federales.

El maestro Cottom destaca que “quizás lo más significativo de aquella ley es que, fue el primer intento por resolver la propiedad de los bienes arqueológicos muebles con la creación del Registro de la Propiedad Arqueológica y de la aplicación de la teoría de los bienes inmuebles por destino, presumiendo que los particulares que no registraran en el plazo de dos años los objetos que tuvieran en su propiedad, los habrían extraído de bienes arqueológicos inmuebles.”¹⁹⁸

El 15 de diciembre de 1933 se aprobó por unanimidad esa ley en lo general y en lo particular en la Cámara de Diputados y en la de Senadores y el 19 de enero de 1934 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones típicas y Lugares de Belleza Natural.

2.1.8 La reforma a la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia (1940).

La Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia fue publicada por el Presidente Lázaro Cárdenas el 03 de diciembre de 1939, dentro de las atribuciones consignadas a este instituto se encontraban “las de explorar, vigilar, conservar y restaurar los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos del país, así como llevar a cabo investigaciones científicas y artísticas que le interesan a la

¹⁹⁷ *Ibidem*, pág. 211.

¹⁹⁸ *Ibidem*, pág. 212.

arqueología e historia de México, así como investigaciones antropológicas y etnográficas, principalmente de la población indígena del país.”¹⁹⁹

Así, con la existencia del INAH y ante su objeto de trabajo fue menester realizar modificaciones y al efecto el Presidente Lázaro Cárdenas envió un proyecto de adiciones al Congreso de la Unión, el cual lo recibió el 19 de noviembre de 1940. El maestro Cottom considera que “un aporte de aquel proyecto de adiciones consistía en establecer como premisa fundamental la necesaria aplicación de un régimen especial para la protección y conservación del carácter histórico o artístico de las principales ciudades del país.”²⁰⁰

A la ley entonces se adicionaron tres artículos: el 32,33 y 34. El primero facultó al INAH para proteger y conservar los monumentos artísticos, históricos y los lugares que fueran declarados como zona típica, pintoresca o belleza natural, ya fuera por el gobierno federal o por los estatales. El artículo 33 estableció que la Comisión de Monumentos sería quien aprobara o no los proyectos de monumentos y edificios públicos inspirados en motivos arqueológicos o coloniales, cuya construcción dependiera de fondos federales. El artículo 34 estipulaba lo mismo pero dirigido a los gobiernos estatales.

Esas adiciones fueron aprobadas por unanimidad tanto en la Cámara de Diputados, como en la de Senadores, sin embargo, como señala el maestro Bolfy Cottom, aún quedaba pendiente de resolver el problema del régimen de dominio sobre los monumentos su competencia.

2.1.9 La reforma constitucional (1966).

El 27 de diciembre de 1960 se presentó ante la Cámara de Diputados un proyecto de decreto para adicionar la fracción XXV al artículo 73 constitucional; ello debido a que una objeción constante en los debates constitutivos del proceso legislativo de los anteriores ordenamientos reguladores de monumentos, lo fue el

¹⁹⁹ *Ibidem*, pág. 214.

²⁰⁰ *Ídem*, pág. 214.

fundamento constitucional con base en el cual el Congreso de la Unión pretendía legislar en esa materia.

Con lo anterior y sentada la firme convicción del interés social y del valor cultural que revestían los monumentos, se concluyó que el Estado tenía el derecho a la tutela de aquéllos; por lo que era necesario garantizar constitucionalmente las facultades legislativas sobre monumentos al Congreso de la Unión para que, haciendo uso de ellas se elaborara una nueva ley con una clasificación y descripción actualizada de los monumentos, así como de las sanciones aplicables a quien atentara contra ellos. Sin embargo el argumento más sólido, puesto que aún tiene vigencia, quizá haya sido "...la necesidad de establecer un régimen inatacable que permitiera la preservación y conservación de aquellos monumentos, que diera seguridad y eficacia."²⁰¹

Respecto de los bienes arqueológicos no había duda alguna que el dominio le correspondía a la nación y la legislación a este respecto debía por lo tanto ser facultad del Congreso de la Unión, de modo que la iniciativa "...anunciaba su interés por consolidar la tradición de 1897 y perfeccionar el campo de aplicación de las leyes que en lo sucesivo se emitieran..."²⁰²

En cuanto a los monumentos coloniales reprobo la falta de protección jurídica que hasta entonces había prevalecido,²⁰³ pues dejaba dichos bienes a merced de "...dos enemigos implacables: la pobreza de las partidas presupuestales destinadas por el gobierno para la conservación y protección de aquellos monumentos, y los demolidores que por ignorancia, afán de lucro o mal entendido espíritu de progreso, se empeñaban en derribar los edificios coloniales. En buena medida, la iniciativa atribuía tal destrucción a la ausencia de una ley de jurisdicción federal, lo que se proponía subsanar con la propuesta de cambio constitucional."²⁰⁴

²⁰¹ *Ibidem*, pág. 227.

²⁰² *Ibidem*, pág. 221.

²⁰³ Es de hacer notar que tal desconocimiento implicó ignorar tanto la ley promulgada por Victoriano Huerta, como las disposiciones de la época carrancista.

²⁰⁴ COTTOM, Boly, "*Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX*", pág. 223.

Debemos hacer notar que en este proyecto se hacía distinción entre monumentos coloniales y monumentos históricos; mientras que los artísticos no existían. Más tarde se adoptó el criterio de que los monumentos históricos incluían a los coloniales por ser la colonia una etapa más de la historia nacional.

Las poblaciones típicas se contemplaron también en este proyecto debido a que revelaban aspectos de la vida mexicana; tal vez haya tenido también una influencia importante el que en ese momento la ciencia antropológica dedicó especial atención al estudio de la diversidad cultural y de la cultura popular.

Los lugares de belleza natural, en cambio cobraron relevancia en este proyecto bajo la "...consideración integral de un conjunto de bienes no sólo materialmente expresados sino como formas de vida y como visiones culturales que era importante preservar por su estrecha relación con la nación mexicana (...) por ello la idea de que conservarlas significaba al mismo tiempo un modo de defensa nacional y una forma de persistir en nuestro ser y nuestro carácter."²⁰⁵

Este proyecto además sugería respecto de los lugares de belleza natural otra función, una polémica, ya que se trataba del uso de aquellos bienes como espectáculo para atraer turismo.

El proyecto en esos términos fue presentado a la Primera Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, la cual hizo suyos los argumentos que en aquél se contenían, pero hizo también algunas observaciones como la posibilidad de que pudiera interpretarse una disminución en las facultades de los Estados, puesto que se les estaba retirando la autoridad sobre atención, cuidado y conservación de los monumentos.

Ante esa afirmación los simpatizantes de la iniciativa señalaron que "la falta de recursos económicos y la poca o ninguna atención de las autoridades locales habían producido malos resultados, favoreciendo la destrucción y el abandono de nuestros

²⁰⁵ *Ibidem*, pág. 225.

monumentos”²⁰⁶, en consecuencia debía la Federación a través de su Dirección de Monumentos, cuidar y conservar dichos bienes unificando criterios y coordinando actividades.

Sin embargo, también se hizo notar que de permitirse que la Federación se ocupara de la preservación de las poblaciones con aspecto típico, pintoresco o estético se estaría interfiriendo la competencia de los Estados, por lo que dichas facultades debían ser reservadas a sus autoridades locales; de modo que se suprimió esa parte. Por otro lado, permanecieron los conceptos de monumento artístico e histórico y se suprimió el de monumento colonial.

Con tales modificaciones, el proyecto se turnó de la de Diputados a la Primera Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores el 4 de septiembre de 1961, en donde se estuvo de acuerdo en conferir al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de monumentos, aprobó la corrección hecha por la Cámara de Diputados en el sentido de suprimir la parte correspondiente a las poblaciones y más aún: el criterio aplicado a estas últimas lo hizo extensivo a “los lugares naturales”, por lo que con esa observación se propuso cambiar el texto del citado proyecto.

La discusión generada en el Senado respecto de la modificación que éste propuso en torno a “los lugares naturales” tuvo repercusiones positivas en otros aspectos pues dejó claramente definido el concepto de nación y el de monumento, desvirtuó cualquier duda que hubiera en cuanto al dominio de la nación sobre aquellos bienes. En ese sentido nos dice el maestro Cottom:

“La actuación del Senado fue determinante porque no sólo modificó sustancialmente el proyecto de decreto aprobado en la Cámara de Diputados, sino porque dejó todavía más claros los fundamentos teóricos y jurídicos que hasta nuestros días sustentan el marco normativo en esa materia. Deja claro por qué la parte considerada ahora como patrimonio natural o las poblaciones típicas no fueron puestas bajo la jurisdicción federal, desmintiendo la idea de que se despreciaban aquellos bienes naturales.”²⁰⁷

²⁰⁶ *Ibidem*, pág. 228.

²⁰⁷ *Ibidem*, pág. 240.

Con los cambios hechos por la Cámara de Senadores volvió a la de Diputados para su análisis el 31 de diciembre de 1964, pero fue hasta el 28 de septiembre del siguiente año que se discutió, siendo aprobada en primera y segunda lectura. Puesto que se trataba de reforma constitucional, debía ser aprobada también por la mitad más uno de las legislaturas de los Estados, hecho lo cual el 21 de diciembre de 1965 se aprobó en el Senado de la República por unanimidad el proyecto de declaratoria y el Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de enero de 1966

2.1.10 Ley Federal del Patrimonio Cultural Nacional (1968-1970)

El 25 de noviembre de 1968 el Presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz envió a la Cámara de Senadores la Iniciativa de Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación en donde el 5 de diciembre de 1968 se presentó para su análisis, acompañado del dictamen en primera lectura de las comisiones unidas Segunda de Educación Pública y Única de Bienes Nacionales, para aprobarse por unanimidad ese mismo día.

La citada iniciativa en su exposición de motivos destacó la importancia de los monumentos arqueológicos e históricos, pero es de señalar que fue la primer legislación que consagró una protección expresa a los documentos y demás documentos que fuesen testimonio de las diversas etapas históricas en nuestro país; no obstante el criterio de incluir todos los archivos de todas las épocas, resultó demasiado amplio para hacer una selección objetiva de los que en realidad integraban ese “patrimonio cultural nacional”.

En la exposición de motivos de la ley se contempló el acceso a los bienes culturales a toda la población y no sólo “a una minoría privilegiada que, por su condición económica y conocimientos científicos, tenía la capacidad para admirar el arte y valorar la cultura.”²⁰⁸ Por otro lado, como en las anteriores leyes protectoras de monumentos, se argumentó la pérdida irreparable de “la riqueza arqueológica,

²⁰⁸ *Íbidem*, pág. 246.

histórica y artística” para justificar la expedición de esta nueva ley. De igual manera se dijo que la legislación recién presentada “...reunía las condiciones para una adecuada reglamentación y fomentaba la participación del pueblo en el cuidado y acrecentamiento de sus bienes culturales, la colaboración de organismos gubernamentales, privados, y de los profesionales especializados. De igual manera aclaraba que este proyecto de ley respetaba el régimen de propiedad privada, sujetándolo únicamente a las modalidades que dictara el interés público en esa materia, al igual que respetaba la soberanía de los estados y la libertad municipal, garantizando su ‘intervención en la aplicación’ de aquella ley.”²⁰⁹

Esta ley también propuso la creación de un registro y catálogo integrado por los bienes del “patrimonio cultural” de la nación con el objeto de combatir el tráfico ilegal de estos bienes, sin embargo nosotros compartimos la opinión del maestro Cottom en el sentido de que la existencia de tal catálogo desafortunadamente representaría también un botín para los saqueadores.²¹⁰

La sustitución del término “monumentos” por la expresión “patrimonio cultural” obedece a la intención de unificar el objeto de protección bajo un término empleado internacionalmente, con el objeto de llevar a cabo intercambios de piezas de las que se tuvieran varios ejemplares similares por las de otras culturas distintas o bien, el intercambio también podía hacerse mediante exposiciones que permitieran al pueblo mexicano tener acercamiento a muestras materiales de otras culturas y, de igual manera, llevar las de nuestro país al extranjero para su conocimiento y valoración.

Para el maestro Bolfy Cottom lo fundamental de la exposición de motivos en estudio fue:

- 1) lo vertebral de la propuesta de ley sigue siendo la nación, en una concepción histórica que asume las etapas prehispánica, colonial, independiente y contemporánea; ahora con la adopción de un concepto mucho más complejo como era el de patrimonio cultural, tomado de la tradición internacional; 2) El concepto de nación mexicana sigue estando directamente relacionado con el de patrimonio cultural; por ello su consideración de interés nacional.²¹¹

²⁰⁹ *Íbidem*, pág. 247.

²¹⁰ *Ídem*.

²¹¹ *Íbidem*, pág. 249.

La ley en estudio fue muy amplia, destacan el artículo 3, cuyo texto enunciaba cuáles bienes eran “de valor cultural”²¹², sin embargo tal lista presentaba un problema pues nos hacía preguntarnos los bienes que no estuvieran en ella contenidos, ¿se considerarían con valor cultural o no? En caso de que sí, ¿quién determinaría el valor? o ¿quién determinaría el carácter de patrimonio de un bien?

En general del artículo 1° al 13 de aquella legislación se trataba el carácter público de la protección, conservación, recuperación y acrecentamiento del patrimonio cultural de la Nación.

Así el 4° determinaba la competencia y atribuciones de la Secretaría de Educación Pública, del INAH, INBAL y autoridades coadyuvantes. El artículo 9 establecía el acceso que el pueblo debe tener a los “bienes culturales de la nación”. El artículo señalaba cuáles documentos, archivos y expedientes debían enviarse al Archivo General de la Nación.²¹³ En el artículo 11 se daba la facultad a la Secretaría de Educación Pública para crear instituciones dedicadas a la protección, preservación, conservación restauración y recuperación de los bienes protegidos por esta ley.²¹⁴ Nota especial merece la participación indirecta que se dio a la población al contemplar la posibilidad de que ésta propusiera algún bien para que quedara adscrito al “patrimonio cultural” de la nación; sin embargo, también hubiera sido conveniente que se incluyera el procedimiento bajo el cual se llevaría a cabo. Finalmente se establecieron como leyes supletorias en el siguiente orden: la Ley General de Bienes Nacionales, el Código Civil para el Distrito Federal, en materia

²¹² Tales bienes serían de acuerdo al artículo 3 de esta legislación: “los monumentos muebles e inmuebles arqueológicos, históricos y artísticos; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros así como sus colecciones; las colecciones científicas y técnicas; las piezas etnológicas; las piezas paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; los museos y colecciones de armas; los museos y colecciones numismáticas y filatélicas; los archivos oficiales, los archivos musicales, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto de interés para la cultura que contenga imágenes o sonidos, *los lugares típicos o pintorescos, los lugares de belleza natural* y cualquier otro bien que tenga interés nacional para quedar adscrito al patrimonio cultural.” Tomado de COTTOM, Boly, “*Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX*”, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2008, pág. 250.

²¹³ Al respecto, nos recuerda el maestro Cottom que ese artículo únicamente reiteraba lo establecido en el artículo 1 del Reglamento del Archivo General de la Nación publicado el 15 de marzo de 1946.

²¹⁴ El mismo autor supone que en este caso se trataría de los bienes que aún estando protegidos, no hubieran sido expresamente mencionados, por ejemplo las piezas etnológicas.

común, y para todo el país en materia federal y por último las leyes federales relacionadas en el ámbito de su competencia con la materia de esta ley.

En el capítulo II era de contenido procedimental y también incluyó “reglas técnicas de los bienes que se adscribían como patrimonio cultural de la nación”.²¹⁵ Nos comenta el maestro Cottom que de acuerdo con lo señalado por el tratadista Olivé Negrete, esta Ley Federal del Patrimonio Cultural no se aplicó, entre otros motivos por la fuerte inconformidad de los coleccionistas particulares. Para el maestro Guillermo Tovar y de Teresa ésta fue una ley fascista que ocasionó una fuerte persecución contra los coleccionistas particulares.

El capítulo III titulado “Régimen de Propiedad de los Bienes Culturales” se integraba por los artículos del 36 al 49 y hacía referencia al régimen de propiedad de esos bienes, respetando ante todo la soberanía de los Estados y los Municipios, así como la legítima propiedad privada; sin embargo esas disposiciones “a la postre vendrían a ser las más conflictivas y de mayor escándalo por su tendencia policiaca.”²¹⁶

El artículo 36 determinaba que “la propiedad de los bienes adscritos al patrimonio estaría sujeta a las limitaciones y modalidades que señalaba esta ley”.²¹⁷ Y el artículo 37 sujetaba los bienes culturales de propiedad privada a la posibilidad de ser expropiados u ocupados temporalmente; en ambos casos la autoridad competente para instruir el expediente respectivo era la Secretaría de Educación Pública.

En el caso de la utilidad pública se agregaban otras a las causas contempladas por la Ley de Expropiación.²¹⁸ En el caso de la ocupación temporal las

²¹⁵ COTTOM, Bolfy, “Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX”, pág. 255.

²¹⁶ *Ibidem*, pág. 256.

²¹⁷ *Ibidem*, pág. 257.

²¹⁸ Dentro de las causas de expropiación se contemplaban: 1) La necesidad de efectuar técnicamente excavaciones o remoción de materiales en los sitios en que se suponía fundadamente la existencia de yacimientos arqueológicos, paleontológicos o antropológicos; 2) La necesidad de dar al bien un destino adecuado a su valor cultural, si su propietario no pudiera o se negara a hacerlo; 3) La conservación de un bien dado su valor cultural, en caso de que su propietario no pudiera o se negara a hacerlo; 4) La necesidad de impedir la ejecución de cualquier obra que demerite el valor cultural de un bien; 5) La necesidad de suspender la ejecución de una

causas serían las mismas contempladas para la expropiación y en el decreto a través del cual se ordenara la ocupación, se señalaría su duración y la indemnización pagadera al afectado, también con base en lo estipulado por la Ley de Expropiación. Tratándose de la ocupación temporal, no podría exceder de 60 días y “consideraba además la posibilidad de resarcir los daños que pudieran ocasionarse al propietario, poseedor o usuario del bien cultural en cuestión por la ocupación provisional (...) previo juicio de peritos o en su defecto por resolución judicial.”²¹⁹

Esta nueva ley destinó su capítulo IV, integrado por los artículos 50 a 61 a los monumentos arqueológicos, definiéndolos como aquellos “bienes muebles o 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 estas culturas”.²²⁰

Del anterior concepto destaca el maestro Cottom las siguientes ventajas:

- 1) Incluía las obras posteriores a la conquista militar, producidas durante el tiempo que lograron subsistir las culturas existentes antes de la llegada de los españoles;
- 2) Daba validez jurídica a la inclusión en la arqueología mexicana de las sociedades que contaban con escritura, reconociéndose con ello a la arqueología como ciencia independiente de la historia.
- 3) El reconocimiento de los restos de flora y fauna como monumentos. Ello implicó el fomento de la investigación arqueológica dedicada a las relaciones entre el ser humano y su medio ambiente como base de la historia.
- 4) Colocó en el mismo plano de importancia a los bienes muebles e inmuebles y los sujetó al régimen de propiedad nacional.

obra o de suprimir una ya realizada que impidiera la adecuada visibilidad de un monumento arqueológico, histórico, artístico o cualquier lugar típico o de belleza natural o que fuera en contra de su dignidad o afectara sus características propias; 6) La necesidad de recuperar los bienes de valor cultural; 7) La necesidad de acrecentar las colecciones de los museos dependientes de la federación.

²¹⁹ COTTOM, Boly, “Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX”, pág. 258.

²²⁰ *Ibidem*, pág. 260.

Otro aspecto contemplado era la autorización para realizar trabajos arqueológicos, incluso sobre bienes propiedad de particulares.

La ley en análisis consagró sus artículos 62 y 63, ubicados en el capítulo V a los monumentos históricos, mismos que definió como “todos los bienes muebles o inmuebles creados a partir del establecimiento de los españoles en México y que se encontraran relacionados con la historia social, política, económica, cultural y religiosa del país, o que hubieran adquirido con el tiempo valor cultural.”²²¹

Sin embargo tomar como parámetro el establecimiento de los españoles para considerar a los monumentos históricos, presenta la desventaja de que no es fácil datar ese hecho y aún si pudiera determinarse, ese asentamiento implicaría que por el sólo hecho de haberse producido ¿habrían desaparecido los patrones culturales de los indígenas?

En esta ley la lista de monumentos históricos se amplió, protegiendo con ello muchos más bienes, por ejemplo colecciones de armas, numismáticas y filatélicas, ediciones bibliográficas príncipes de los siglos XVI al XVIII, incunables mexicanos, códices, pinturas, esculturas y marfiles de procedencia extranjera, anteriores al siglo XVI; “...sin embargo (...) cuando no se tiene claro hasta dónde debe el Estado intervenir como protector o preservador, hay un riesgo altísimo de las instituciones se vean fácilmente rebasadas y en consecuencia termine haciéndose muy poco o de plano nada”.²²² Por otro lado, algunos de los bienes que quedaron excluidos de la protección de esta ley fueron los documentos, expedientes estatales y bienes nacionalizados a partir de la época de la Reforma.

A los monumentos artísticos se dedicó el capítulo VI de esta ley, a lo largo de los artículos 64 a 69 en donde se les definió como “las obras pictóricas, grabados, dibujos, obras escultóricas, arquitectónicas u otros objetos que poseyeran valores estéticos permanentes. Igualmente, decía, lo son las obras o archivos literarios y

²²¹ *Ibidem*, pág. 261.

²²² *Ibidem*, pág. 263.

musicales, cuya importancia o valor sean de interés para la historia del arte”.²²³ Esta cobertura se amplió a las obras u objetos que “comprendidos en la definición anterior no poseyeran en su integridad los valores estéticos permanentes, pero estuvieran vinculados a la vida de México, a partir de la presencia de la cultura europea en el país...”,²²⁴ de igual manera lo serían las pinturas murales y las esculturas integradas a edificios públicos o centros de reunión, públicos o privados , ejecutadas en tiempos recientes y que por ello aún no hubieran sido valoradas estéticamente.”²²⁵

El maestro Cottom nos hace notar que la inclusión de los dos criterios anteriores propiciaban confusión al distinguir un monumento histórico de uno artístico. Por otro lado, al desarrollarse en México, era obvio que de algún modo tenían que estar vinculados con la vida de este país; ello con independencia de que, como ya se había comentado anteriormente, no hay una fecha exacta para determinar el establecimiento de la cultura europea en nuestro país (en el supuesto de que efectivamente exista una cultura europea).

Para el doctrinario en cita “sólo había tres elementos que servían para definir el criterio de un monumento artístico: a) los valores estéticos, b) el valor o interés para la historia del arte, y c) su vinculación a la vida de México.”²²⁶ Y esos elementos, nos comenta, provocarían problemas al ser aplicados; sin embargo estos errores sirvieron de base para que, al ser corregido, se creara la legislación vigente.

En cuanto a los lugares protegidos, en esta ley se clasificaban en típicos, pintorescos y de belleza natural y se encontraban regulados en el capítulo VII de los artículos 70 al 79.

Los lugares típicos eran “...aquellas ciudades, villas, pueblos o partes de ellos que por haber conservado en gran proporción la forma original y la unidad en su

²²³ *Íbidem*, pág. 265.

²²⁴ *Íbidem*, pág. 266.

²²⁵ *Ídem*.

²²⁶ *Íbidem*, pág. 267.

trazo urbano y edificaciones, reflejaran claramente épocas pasadas, costumbres y tradiciones.”²²⁷

Se consideraban lugares pintorescos “...los mismos centros urbanos a que se refería el párrafo anterior, que por las peculiaridades de su trazo, edificaciones, jardines, sus tradiciones, costumbres u otros factores, ofrecían aspectos agradables”.²²⁸

La distinción, pues, entre estos dos tipos de lugares era que en el primer caso, se tomaba en cuenta la “gran proporción” de la forma original y unidad en el trazo urbano; para ser pintoresco, en cambio se requería que el lugar tuviera una bella o agradable apariencia. Sin embargo, para aplicar este último criterio habría sido necesario que se definiera lo que debe entenderse por estético, lo cual nunca ocurrió.

Los lugares de belleza natural se definían como “...los sitios o regiones que por su configuración físico-geográfica constituyeran, en sí mismos, conjuntos estéticos o plásticos de atracción para el público.”²²⁹

Por lo tanto, para considerarlos bellezas naturales se adoptaba un criterio puramente estético, dejando de lado cualquier relación con comunidades culturales o el hecho de que dichos lugares constituyeran reservas o refugios naturales. Por otro lado, su adscripción al “patrimonio cultural” debía hacerse mediante declaratoria administrativa, con lo cual se invadiría la competencia de las entidades federativas, concretamente en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

En general esta ley es el reflejo de la preocupación que se tuvo por resguardar todo aquello que tuvo trascendencia para la formación de la historia y la cultura mexicana; es decir “...sumado a los monumentos arqueológicos, los históricos venían perfilando cuál era la idea que de nación subyacía en aquel

²²⁷ *Ídem.*

²²⁸ *Ídem.*

²²⁹ *Ibidem*, pág. 268.

instrumento legal, que se completaría con otros conjuntos de bienes.”²³⁰ Por ello protegió los espacios urbanos relacionados con la historia, la tradición o la leyenda.

En los artículos 80 a 85 contenidos en el capítulo VIII, se estableció la creación de la Comisión de Bienes Culturales, de carácter consultivo, que se encargaría de emitir su opinión sobre declaratorias, remoción de un monumento histórico o artístico, ejecución de obras, expropiación u ocupación de bienes susceptibles de pertenecer al “patrimonio cultural”, elaboración de reglamentos, circulares y diversas disposiciones.

En el capítulo IX integrado por los artículos 86 a 88, se estableció la competencia tanto del Instituto Nacional de Antropología e Historia, como del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, estableciendo que al primero de ellos correspondería conocer de los monumentos arqueológicos, históricos, lugares típicos, pintorescos y de belleza natural, mientras que al segundo de los monumentos artísticos; siempre que éstos se hubieran producido a partir de 1910.

Los artículos 89 al 102 constituían el capítulo X, en el cual se abordó la autorización para reproducir bienes adscritos al “patrimonio cultural nacional”, ésta sería concedida por la Secretaría de Educación Pública.

En el artículo 99 se excluyeron del comercio los bienes culturales extranjeros importados ilícitamente y reglamentó su devolución al gobierno interesado. El artículo 102, a su vez, estableció que los tratados internacionales en que México fuera parte se procurarían incluir cláusulas que proscribieran las exportaciones ilícitas y facilitaran la recuperación de los bienes sustraídos.²³¹

Los artículos 103 a 108 contenidos en el capítulo XI, establecen la creación del Registro y el Catálogo de Bienes Adscritos al Patrimonio Cultural de la Nación, mismo que dependería de la Secretaría de Educación Pública.²³²

²³⁰ *Íbidem*, pág. 265.

²³¹ *Vid. Íbidem*, pág. 271.

²³² Legislaciones anteriores ya habían contemplado la instauración de un registro, en este caso la modificación consistía en que se incluyeron más monumentos y bienes en general.

De este capítulo el maestro Cottom destaca dos artículos: el 110 y el 111, cuyo texto nos dice, el primero de ellos, que podrían ser inscritos en dicho registro los bienes que a juicio de la Secretaría de Educación Pública merecieran ser conservados, aún careciendo de los elementos que debía reunir un bien cultural. Al respecto nos hace notar este doctrinario que el término “cultura” está incorrectamente aplicado pues desde la perspectiva antropológica “todo bien producto de la acción social es un bien cultural”²³³ contradiciendo con ello el texto del artículo 3, especialmente en su fracción IV que hablaba de las piezas etnológicas.

El artículo 111 imponía a toda persona pública o privada la obligación de inscribir en el Registro cualquier bien adscrito al patrimonio cultural dentro de los 30 días siguientes al en que tuvieran posesión, dominio o uso de dichos bienes. Creemos que tal medida atentaba abiertamente contra la propiedad privada y adicionalmente implicaba incluso la probable intervención de la Procuraduría General de la República.

El capítulo XII se dividía en dos partes, una que iba del artículo 112 al 120, en donde se establecieron cinco sanciones administrativas más una disposición aplicable para el caso de aquellas no previstas específicamente. También se crearon sanciones pecuniarias que iban de los 1000 a los 12,000 pesos, según la falta en que se incurriese; el conocimiento e imposición de ambas faltas correspondía a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Revalidación de la Secretaría de Educación Pública.²³⁴

La segunda parte del capítulo XII correspondía a un grupo de delitos especiales tipificados en los artículos del 113 al 118. Las sanciones privativas de

²³³ COTTOM, Bolfy, *“Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX”*, pág. 272.

²³⁴ Dichas faltas eran: **a)** el poseer un bien con valor cultural y no cumplir con la obligación de dar aviso a la SEP según se ordenaba en el artículo 8; **b)** explorar un bien adscrito al patrimonio cultural sin apegarse a lo dispuesto por la SEP, que fijaría el destino del bien en cuestión; **c)** fijar anuncios o aditamentos en bienes adscritos al patrimonio cultural sin la autorización previa de la autoridad correspondiente, o negarse a retirarlos en caso de requerimiento para ello; **d)** construir obras o hacer instalaciones de cualquier índole en los lugares típicos, pintorescos o de belleza natural, sin la autorización previa de la SEP; **e)** al notario que violara el artículo 45 de esta ley.

libertad iban de los seis meses a los nueve años, más multas de entre 500 y 15,000 pesos, de acuerdo al tipo de delito, dentro de los cuales el castigado más severamente fue la exportación ilegal.²³⁵

Los artículos 127 y 128 determinaban la competencia del Ministerio Público Federal para iniciar averiguación previa y tanto esa representación, como el juez del proceso podrían solicitar “el aseguramiento de los bienes adscritos al patrimonio cultural de la nación que sean objeto o efecto de los delitos previstos en esta ley.”²³⁶

El depositario en ese caso de dichos bienes sería la Secretaría de Educación Pública, mientras que a la Procuraduría General de la República correspondería el ejercicio de las acciones derivadas de la aplicación de esta ley, tales como el aseguramiento de esos bienes.

Los artículos transitorios, por su parte, abrogaban la ley de 1933-1934, pero seguían reconociendo la validez y vigencia de las declaratorias fundadas en esa legislación, “...lo que fue útil para continuar defendiendo bienes culturales o zonas típicas y lugares de belleza natural.”²³⁷

El dictamen tuvo ligeras modificaciones luego de que se hubiera presentado en primera lectura.²³⁸ Destaca la adición al artículo 14 que consistió en que “los bienes culturales del Departamento de Distrito y Territorios Federales quedarán igualmente sometidos al régimen que establece esta ley para los Estados”. Al respecto compartimos la opinión del maestro Cottom de que tal situación provocaba

²³⁵ Los delitos eran: **a)** realizar u ordenar, sin autorización, trabajos de reconstrucción o restauración que causaran daños en un bien adscrito al patrimonio cultural; **b)** al que contraviniendo la ley o la disposición de la SEP realizara u ordenara trabajos de construcción de cualquier índole, o de restauración incluso, que causara daño en un bien adscrito al patrimonio cultural; **c)** destruir un bien adscrito al patrimonio cultural; **d)** realizar, sin autorización de la SEP, trabajos de exploración, excavación, reconstrucción o remoción de bienes arqueológicos; **f)** apoderarse de un bien mueble ajeno, inscrito en el Registro o Catálogo de los Bienes Adscritos al Patrimonio Cultural; **g)** por exportar ilegalmente, según lo dispone esta ley en su capítulo X, bienes adscritos al patrimonio cultural.

²³⁶ COTTOM, Boly, *“Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX”*, pág. 275.

²³⁷ *Ídem.*

²³⁸ En el artículo 2 se incluyeron al “patrimonio cultural” aquellos bienes que fuesen relevantes para las tradiciones. El artículo 3 reconoció valor cultural a las piezas paleontológicas y las agrupó a las etnológicas y a las antropológicas. En el artículo 38 se substituyó el término “yacimientos” por “construcciones o restos” para referirse a los bienes arqueológicos, paleontológicos o antropológicos.

contradicciones pues por naturaleza el Distrito Federal se encuentra sujeto al régimen federal, al igual que los territorios federales, por lo que no había razón para someterlos al régimen estatal.

El artículo 22 en su fracción III señaló que la autorización para restaurar, adaptar o modificar un bien cultural sería concedida por la Secretaría de Educación Pública y se eliminó la formalidad de que dicho permiso se otorgaría por escrito.

La fracción I del artículo 53 dispuso que museos nacionales compartirían con los regionales la exhibición de bienes propiedad de la Federación.

En segunda lectura del proyecto se expuso la trascendencia de su contenido y al terminar las intervenciones de los legisladores, dicho proyecto se aprobó en lo general por unanimidad de 48 votos.

El 12 de diciembre de 1968 la cámara de origen, que era la de Senadores, envió a la de Diputados, el dictamen para su revisión, el cual no tuvo modificaciones, sólo la opinión de tres legisladores a favor del proyecto, una de ellas proveniente de un legislador de izquierda.

Así, el dictamen se aprobó en lo general por unanimidad de 146 votos. En lo particular fue objetado el artículo 21, que luego de una impugnación y una defensa fue aprobado por 146 votos.²³⁹

Hecho lo anterior el proyecto volvió a la Cámara de Origen (la de Senadores) para el estudio de las modificaciones propuestas, donde el 23 de diciembre de 1968 se exentó de segunda lectura, se aprobó por unanimidad de 54 votos y se turnó al Ejecutivo para su sanción y publicación.

2.2 Bases constitucionales.

²³⁹ Dicho artículo señalaba que la conservación de bienes adscritos al patrimonio cultural de la nación, propiedad de los Estados y Municipios se realizaría de común acuerdo entre la Federación y dichas entidades, el diputado impugnador, Pedro Quintanilla, señaló que tal redacción atentaba contra la soberanía de Estados y Municipios.

Como ya se expuso previamente, el trayecto legislativo que se hubo de recorrer para que tuviera lugar la ley que actualmente nos rige, no sólo fue muy amplio, sino además complejo e involucró incluso modificaciones al texto constitucional, pues las leyes protectoras de monumentos previas a la reforma efectuada en 1966 del artículo 73 de la Ley Fundamental, invariablemente fueron tachadas de inconstitucionales; ya fuera porque se consideró vulnerada la soberanía de los Estados en el sentido de que se les despojaba de los bienes que les correspondían, ya porque el Congreso de la Unión carecía de facultades expresas para legislar en materia de monumentos y, desde nuestro punto de vista, en el caso de la ley de 1968, porque se trataba de una ley que violaba la propiedad privada.

A continuación señalaremos los artículos constitucionales que en lo conducente son la base sobre la cual se construye nuestra legislación vigente en materia de monumentos.

2.2.1 Artículo 73 constitucional.

Este artículo, como se dijo tres capítulos atrás, fue reformado en 1966 como consecuencia de las constantes críticas de inconstitucionalidad hechas a las primeras leyes tutelares de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos expedidas por el Congreso de la Unión y cuyos proyectos en discusión parlamentaria provocaron férreos debates entre los legisladores que álgidamente argumentaban sus tan opuestas posturas.

Con el objeto entonces, de superar la inacabable controversia de si el Congreso Federal tenía facultades para legislar o no, se llevó a cabo una reforma constitucional al artículo 73 en el que se enuncian los rubros de competencia del Poder Legislativo Federal; pues en realidad expresamente no contaba con la facultad de crear leyes sobre monumentos, aún cuando quizá de manera interpretativa podríamos encontrar el fundamento de tal proceder.

El texto constitucional, en lo conducente, después de las modificaciones de 1966 y de 2009, quedó del modo siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene la facultad...

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional, así como para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.

El artículo antes transcrito nos deja ver que será el Congreso de la Unión el órgano encargado de elaborar las leyes relativas a la educación, abarcando dentro de este rubro a la instrucción básica, pero además amplía su alcance hasta la educación profesional, de investigación científica, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, bibliotecas, observatorios y museos.

Nos parece acertada la inclusión de los museos en esta fracción puesto que dichas instituciones, además de cumplir con funciones de esparcimiento y distracción, llevan a cabo una más importante que es la de educar; de ahí que al tener un desempeño eminentemente educativo, los museos encuentran cabida en esta fracción y por lo tanto, corresponde al Legislativo Federal emitir las leyes que los regulan; ello respetando siempre la soberanía que tienen las Entidades Federativas para legislar al respecto en el ámbito de su competencia.

Algo similar ocurre con los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos que además de ser testimonios vivos de un pasado que contribuye a forjar nuestra identidad nacional, nos enseñan la grandeza, organización, avance científico y cosmovisión, entre otras cosas de quienes nos antecedieron. La labor educativa en este caso contribuye por un lado a la amplitud de conocimientos de la historia

mexicana y, por el otro, fomenta el nacionalismo y amor a la patria y a las raíces entre los mexicanos; al mismo tiempo que provoca admiración en los extranjeros. Todo lo anterior sólo puede lograrse a través del conocimiento de esos bienes invaluable, pues no se puede amar o admirar lo que no se conoce; de ahí que la educación en cuanto a los monumentos y a las culturas que les dieron origen tenga una relevancia tan trascendente.

Lo anterior justifica el que se localice la facultad de legislar en materia de monumentos en la fracción relativa a la educación; sin embargo es también muy importante señalar que para que el Congreso de la Unión pudiera elaborar leyes protectoras de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos; tuvo que esgrimirse una larga serie de argumentos que culminaron en una reforma constitucional cuyo principal motivo fue el interés social de aquellos monumentos, por lo que el Estado debía cumplir con el deber político e histórico de cuidarlos, conservarlos y vigilarlos, dado lo irreparable y desastrosa que resultaría la eventual pérdida o menoscabo de esos bienes.

También es importante comentar que el Legislativo Federal tiene a su cargo la elaboración de la normatividad legal que regirá todo lo referente a las instituciones educativas y de investigación científica; dentro de las cuales se encuentran el INAH y el INBAL, que son las autoridades encargadas del resguardo, cuidado, investigación y conservación de los monumentos en nuestro país.

2.2.2 Artículo 27 Constitucional.

La relación de este artículo con la actual Ley de Monumentos está dada principalmente por la figura expropiatoria de la que se habla en el segundo párrafo de ese dispositivo. El artículo, en lo conducente dice lo que sigue:

Artículo 27. 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.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social,

el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Ya hemos dicho que la expropiación es un acto unilateral de la autoridad administrativa por medio del cual el Estado exige al particular la cesión de su propiedad, por existir una causa de utilidad pública y mediante indemnización.

Las causas de utilidad pública son muchas y nuestra Ley de Monumentos contempla algunas de ellas en su artículo 2 que son: la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos.

Así, cuando para cumplir con cualquiera de las anteriores prioridades de cuidado a los monumentos, sea necesario llevar a cabo algún acto expropiatorio, este artículo 27 constitucional relacionado con el 2 de la Ley de Monumentos, será el fundamento con base en el cual se pueda llevar a cabo un procedimiento expropiatorio legítimo y, sobre todo, constitucional.

El motivo de que se permita expropiar bienes relacionados con los monumentos obedece a que el Estado es el encargado de su tutela, la cual realizará a través de los institutos competentes que son los especialistas en protección, conservación, restauración y recuperación de tales bienes; asimismo tienen a su cargo la investigación, actividad que resulta de suma importancia, pues permite el conocimiento del pasado y contribuye a la enseñanza de la historia nacional

Desafortunadamente la expropiación tiene en la práctica su aspecto negativo, pues es bien sabido que la indemnización que recibe el afectado por este acto de

autoridad, no es equivalente al valor real del bien; ese es el motivo por el que en muchas ocasiones, los propietarios prefieran no dar aviso a las autoridades del hallazgo de monumentos en sus terrenos.

Consideramos que para que exista una protección efectiva a los monumentos, lo correcto sería otorgar al sujeto expropiado una indemnización justa por el o los bienes que está perdiendo; quizá con ello se reduciría el número de casos en que los propietarios de terrenos donde se encuentran monumentos, enajenen esos objetos o los oculten, extravíen e incluso destruyan, a efecto de evitar que su patrimonio sea objeto de una expropiación.

2.2.3 Supremacía Constitucional.

La Supremacía Constitucional es un principio que jurídicamente nos rige e implica la supeditación del actuar de toda autoridad estatal a lo dispuesto por nuestro máximo ordenamiento jurídico.

Hablar del principio de Supremacía Constitucional, implica necesariamente remitirse al artículo 133 de nuestra Norma Fundamental, pues ésta es la fuente directa y expresa a partir de cuya letra se pone de manifiesto la superior posición jerárquica que la Ley Suprema ocupa respecto de cualquier otro ordenamiento jurídico.

Dicho artículo textualmente estipula: “Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Aunque explícitamente este artículo no menciona que la Supremacía Constitucional sea un principio, sí permite deducirlo, puesto que encierra lo que quizá

sea el postulado más trascendente, no sólo para el establecimiento de una jerarquía jurídica, sino, y aún más importante, el reconocimiento y tutela de los derechos que inherentemente pertenecen a cualquier ser humano y la estructura jurídico-política del Estado. De ahí la relevancia de mantener incólume su texto, pues de ser contravenido podría generarse un desequilibrio que atentara contra el poder soberano, base de su autonomía y componente esencial de su ser; o bien, en la degradación u oprobio del individuo al no hacer que se respeten sus derechos básicos y naturales, ya que ello significaría restarle calidad humana.

Así pues, el mencionado artículo, en relación con su correlativo 41, dispone que toda la legislación secundaria, ya sea federal o local y, en general, cualquier acto de autoridad, deberá sujetarse siempre a lo que la Constitución dispone y jamás podrá contravenirla, so pena de declararse inválidos sus efectos a través de la tramitación del medio de control constitucional procedente.²⁴⁰

2.3 Legislación Secundaria.

Ya analizamos los principales artículos constitucionales que dan sustento u origen a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; sin embargo, hay también normatividad secundaria que tiene estrecha relación con la legislación de monumentos. A continuación señalaremos los más relevantes.

2.3.1 Ley General de Bienes Nacionales.

El objeto de esta ley se especifica en su artículo 1 y consiste básicamente en determinar qué bienes formarán parte del patrimonio de la Nación, el régimen al que estarán sujetos, el modo en que serán administrados, así como las autoridades encargadas de hacerlo; también sienta las bases regulatorias de bienes muebles propiedad de las entidades federativas.

²⁴⁰ Este artículo dice: "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

Así, los artículos 3 y 7 relacionados nos dicen que los inmuebles considerados monumentos arqueológicos conforme a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, serán bienes nacionales y de uso común; mientras que el 8 garantiza su uso a todos los habitantes de nuestro país.

El artículo 4 expresamente menciona que los monumentos arqueológicos y aquellos históricos y artísticos propiedad de la Federación se regularán conjuntamente por esa ley de bienes y la de monumentos objeto del presente trabajo de investigación.

En el artículo 6 se habla de los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, dentro de los cuales contempla a los inmuebles y muebles de la Federación declarados monumentos arqueológicos, históricos o artísticos; las obras artísticas adheridas o incorporadas permanentemente a un inmueble sujeto al régimen de dominio público de la Federación; de igual modo aquellos inmuebles en donde se preste un servicio público; asimismo incluye enunciativamente otro tipo de bienes muebles de diversos tipos,²⁴¹ por ejemplo de carácter documental, audiovisual, estereofónico o fotográfico; piezas etnológicas y paleontológicas y colecciones varias. Estos bienes, según dispone el artículo 7, serán inalienables, imprescriptibles e inembargables y no podrán ser objeto de acción reivindicatoria, o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros.

Dentro de la reglamentación que esta ley de bienes da a los inmuebles considerados monumentos arqueológicos, se encuentra en el artículo 30, la prohibición para que éstos sean objeto de concesión, permiso o autorización.

²⁴¹ Exactamente estos objetos se encuentran en la fracción XVIII de ese artículo 6, la cual a la letra dice: "XVIII. Los muebles de la Federación que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, los incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fonográficos, magnéticos o informáticos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos.

Otra restricción la encontramos en el artículo 40; ésta dirigida a los inmuebles monumento histórico o artístico, pues no pueden ser fusionados o subdivididos; sin embargo sí pueden ser arrendados a distintas entidades administrativas, sujetándose siempre a lo dispuesto por la ley de monumentos y, de acuerdo al artículo 61, dándoles un uso compatible al valor histórico y artístico que posean.

El artículo 87 prohíbe que se lleven a cabo programas de vivienda que puedan afectar monumentos históricos o artísticos de la Federación.

Es importante mencionar que los artículos del 78 al 83 de esta ley de bienes 78 al 83 están expresamente dedicados a los inmuebles usados para fines religiosos, lo cual es relevante en la presente investigación debido a que una gran cantidad de monumentos en nuestro país se emplean de ese modo.

El artículo 78 establece como cuerpos normativos a la ley de monumentos, a su reglamento y a esa ley de bienes, para regular el uso, administración, conservación y vigilancia de los bienes muebles e inmuebles federales a los que se les dé un uso religioso.

Cuando los bienes (muebles e inmuebles) destinados al culto religioso sean monumentos históricos o artísticos, el artículo 81 dice que la Secretaría de Educación Pública deberá, por conducto del INAH o del INBAL, según la competencia, deberá resolver lo relativo a su conservación, restauración y mantenimiento, ejerciendo incluso las acciones legales y administrativas conducentes; también deberá revisar y autorizar, en su caso, los proyectos de obras, así como vigilarlas y supervisarlas e incluso suspenderlas u ordenar su demolición; definir los criterios y normas técnicas a que deberán sujetarse los usuarios de los inmuebles, para la elaboración del inventario y catálogo de los muebles propiedad federal ubicados en los mismos, y para su custodia, mantenimiento y restauración, así como coordinar el levantamiento del citado inventario y catálogo y autorizar el traslado temporal de monumentos con fines de difusión.

El artículo 83 impone a las asociaciones religiosas la obligación de presentar las denuncias que correspondan en materia de monumentos y avisar de ello a la Secretaría de Educación Pública y a ésta también deberán pedir autorización para que por conducto del INAH y del INBAL les sean autorizadas obras de construcción, restauración y similares, siempre y cuando se mantenga el valor artístico o histórico de que se trate.

Finalmente se les requiere que nombren al representante de la asociación que será el responsable de esos monumentos.

Este cuerpo legal nos dice en su artículo 2 fracción V, que dentro del concepto “institución pública” también se incluirá a las dependencias y entidades de la administración pública federal; tal es el caso del Instituto Nacional de Antropología e Historia y el del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, pues ambos son órganos dependientes de la Secretaría de Educación Pública.

Así, en su artículo 30 da competencia a la Secretaría de Educación Pública para poseer, vigilar, conservar, administrar y controlar los inmuebles declarados monumentos arqueológicos y las zonas de ese tipo, mientras que el 104 autoriza a este órgano para aprobar la realización de obras en monumentos históricos o artísticos.

En cuanto a lo estipulado sobre el INAH, el artículo 3 fracción V de esta ley de bienes, nos dice que los muebles e inmuebles propiedad de ese instituto, se considerarán bienes nacionales²⁴² y serán inembargables e imprescriptibles, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Ahora bien, SEP e INAH o INBAL, trabajarán conjuntamente, según lo disponen varios artículos de esta ley de bienes, entre ellos el 30, mediante el cual se le faculta a la primera para, a través de los Institutos otorgar permisos o

²⁴² El citado artículo no menciona específicamente al INAH, sino que se refiere en general a las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios. Ése es el caso del instituto mencionado, pues según los artículos 1 y 3 de su ley orgánica, cuenta con ambos atributos.

autorizaciones para la realización de actividades cívicas y culturales en las zonas de monumentos arqueológicos, a condición de que éstos no sean afectados. El 64 por su parte permite a la Secretaría, con la intervención correspondiente al INAH e INBAL, asignar a favor de particulares los monumentos históricos o artísticos que tenga a su servicio, siempre y cuando sea para cumplir convenios de colaboración institucional relacionados con actividades académicas y de investigación. El 103 dice que la Secretaría de Educación Pública a través del INAH e INBAL determinará las normas y criterios técnicos para llevar a cabo cualquier obra constructiva que, con motivo de preservación y mantenimiento, deba llevarse a cabo en los monumentos históricos o artísticos dedicados al servicio de instituciones públicas.

Finalmente hay que señalar que esta ley también previene la coadyuvancia de dos Secretarías, e incluso a sus dependencias, para que en el ámbito de su competencia, ejerzan actos tendientes a la protección de los monumentos. Así, por ejemplo los artículos 30 y 62 involucran a la Secretaría de Medio Ambiente y a la de Educación Pública en los siguientes términos:

“Artículo 30. ...Cuando los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente, se encuentren dentro de la zona federal marítimo terrestre, de los terrenos ganados al mar, de las áreas naturales protegidas o de cualquiera otra sobre la cual, conforme a las disposiciones legales aplicables, corresponda a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ejercer sus atribuciones, ambas dependencias²⁴³ deberán establecer conjuntamente los mecanismos de coordinación que correspondan.”

“Artículo 62. Para resolver sobre el destino de un inmueble federal, la Secretaría y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán tomar en cuenta por lo menos:

...V. El dictamen de la Secretaría de Educación Pública a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia o del Instituto Nacional de Antropología e Historia o del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, según corresponda, tratándose de inmuebles federales considerados monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente

2.3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

²⁴³ En párrafos anteriores este artículo reglamenta las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública; por lo que al decir “ambas dependencias”, se refiere a ésta y a la de Medio Ambiente y a la de Educación, a través del INAH.

El artículo 26 de esta ley nos dice que el Poder Ejecutivo de la Unión contará con dieciocho Secretarías y una Consejería. Aquí señalaremos las que tengan relación con los monumentos y la labor que al respecto desempeñan.

I. Secretaría de Gobernación. Le compete presentar al Congreso de la Unión iniciativas de ley del Ejecutivo, publicar las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión; administrar y publicar el Diario Oficial de la Federación; manejar el Archivo General de la Nación; ejercitar, en su caso, el derecho de expropiación. (Artículo 27.)

II. Secretaría de Relaciones Exteriores. Tiene facultades para intervenir en tratados internacionales; coadyuvar a la promoción comercial y turística del país; intervenir en comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales. (Artículo 28.)

III. Secretaría de la Defensa Nacional. Le corresponde intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional. (Artículo 29.)

IV. Secretaría de Marina. Está facultada para intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales. (Artículo 30)

V. Secretaría de la Función Pública. Tiene a su cargo la expedición de normas técnicas, autorizar y administrar directamente o a través de terceros los inmuebles propiedad de la Federación. (Artículo 37).

VI. Secretaría de Educación Pública. Tiene atribuciones para administrar todo lo relativo a la organización, vigilancia y desarrollo de la educación, ya sea oficial, incorporada o reconocida, de tipo preescolar, primaria, secundaria y normal; la enseñanza técnica, industrial, comercial, de artes y oficios, agrícola; la enseñanza superior y profesional; deportiva y militar; la educación artística. También tiene a su cargo el manejo de las bibliotecas de la misma Secretaría o sus dependencias. Asimismo debe promover la creación de institutos de

investigación científica y técnica. Debe además fomentar las relaciones de orden cultural con países extranjeros, organizar misiones culturales, formular el catálogo del patrimonio histórico nacional, formular el catálogo de los monumentos nacionales, organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país, conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación.

VII. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Promover la cultura y recreación entre los trabajadores y sus familias. (Artículo 40).

VIII. Secretaría de la Reforma Agraria. Aplicar los preceptos del artículo 27 constitucional. (Artículo 41).

IX. Secretaría de Turismo. Desarrollar la política de turismo y fomentarlo, promover en coordinación con la SEP la capacitación, investigación y desarrollo en materia turística (Artículo 42).

El título tercero de esta ley explica en qué consiste la administración pública paraestatal y enuncia las diferentes modalidades a través de las cuales se presenta, éstas son, en términos de los preceptos 45, 46 y 47, respectivamente: organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.²⁴⁴

El artículo 48 dice: “A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas

²⁴⁴ Ya se ha hecho hincapié en repetidas ocasiones a lo largo de la presente investigación que aún cuando la legislación orgánica del INAH, no dice expresamente que dicho Instituto sea un organismo público descentralizado, nosotros consideramos que ésa es su naturaleza jurídica puesto que cumple con los requisitos señalados para serlo, toda vez que se trata de una entidad creada por ley con personalidad jurídica y patrimonio propios, es decir, cumple con las exigencias del artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

Así, con fundamento en el artículo transcrito, se creó dentro del sector educativo un llamado “subsector cultura” que contiene lo referente a la educación extraescolar de carácter formativo-recreativa, impartida tanto por instituciones públicas como por privadas. Éstas, básicamente, enseñan sobre cuestiones artísticas e históricas, y en ocasiones, también cubren áreas científicas. Esta labor de enseñanza se lleva a cabo principalmente a través de museos y foros o espacios públicos, que permitan la difusión del material e información que se exhibe y las actividades que se realizan.

El “subsector cultura” está a cargo de la Secretaría de Educación Pública, pues a ésta le corresponde todo lo relativo a la enseñanza académica; ése es el motivo de que institutos como el INAH y el INBAL, sean dependencias pertenecientes a dicha Secretaría. Sin embargo, al parecer la SEP ha olvidado la obligación que tiene respecto ese subsector en particular y la ha relegado como una actividad totalmente independiente y esa falta de apoyo evidentemente provoca consecuencias negativas que repercuten en el desempeño y calidad de los servicios brindados por el mencionado subsector.

2.3.3 Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Esta ley tiene por objeto regular diversos aspectos del INAH, tales como su naturaleza jurídica; la organización bajo la cual funcionará; las actividades que habrá de desempeñar; su competencia que, en materia de monumentos, únicamente abarcará los restos paleontológicos, arqueológicos e históricos, es decir, se excluyen los artísticos, pues para ello fue creado el INBAL.

El artículo 1 dispone la creación de este Instituto como órgano dependiente de la Secretaría de Educación Pública, y dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

El artículo 2 en su primer párrafo cita como objetivos generales del Instituto la investigación científica sobre Antropología e Historia relacionada principalmente con la población del país y con la conservación y restauración de los monumentos arqueológicos, históricos, paleontológicos; asimismo la protección, conservación, restauración y recuperación de esos bienes y la promoción y difusión de las materias y actividades desarrolladas por parte de ese Instituto.

El mismo artículo lista detalladamente las funciones que, dentro del marco de su competencia, tiene a cargo del INAH; éstas, básicamente son: **a)** la aplicación de la normatividad; **b)** investigar en materia arqueológica, histórica, antropológica y etnográfica del país; **c)** dirigir las labores de restauración y conservación y otorgar las autorizaciones para realizarlas; **d)** participar en la elaboración de leyes, reglamentos, normas generales y técnicas, manuales y cartillas que ayuden a conservar, proteger y restaurar los monumentos paleontológicos, arqueológicos y artísticos; **e)** realizar exploraciones y excavaciones con fines científicos y de conservación; **f)** identificar, investigar, recuperar, rescatar, proteger, restaurar, rehabilitar, vigilar y custodiar los monumentos; **g)** Investigar, identificar, recuperar y proteger las tradiciones, las historias orales y los usos; **h)** proponer al Ejecutivo Federal las declaratorias de zonas y monumentos; **i)** Llevar el registro público de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de los restos paleontológicos; **j)** crear, administrar y organizar museos, archivos y bibliotecas; **k)** formular y difundir el catálogo del patrimonio histórico nacional, así como el de zonas y monumentos arqueológicos; **l)** publicar obras; **m)** impulsar la creación de consejos consultivos estatales para la conservación de los monumentos; **n)** impartir enseñanza (técnica, profesional y de posgrado) antropológica e histórica, de conservación, restauración y museografía, **o)** vigilar y autorizar misiones científicas extranjeras; **p)** realizar los trámites necesarios para obtener del extranjero la devolución de los bienes arqueológicos o históricos.

Los artículos 3 y 4 nos dicen cómo se integrará el patrimonio del instituto y las modalidades mediante las que podrá acrecentarse, mismas que estarán exentas del pago de impuestos, contribuciones y derechos. El patrimonio entonces se clasifica en dos rubros:

- I. Material. Este estará integrado por los bienes muebles e inmuebles de su pertenencia; podrá adquirirlos por diversas maneras: por asignación del gobierno federal, estatal o municipal; por herencia, legado, donación o cualquier otro concepto.
- II. Económico. Esta clasificación se componen por el presupuesto que se le asigne; las aportaciones recibidas de entidades de cualquier tipo; los ingresos provenientes de la venta de artículos producidos o comerciados por el mismo Instituto; por los fondos, productos, regalías, cuotas por concesiones, autorizaciones e inscripciones.

El artículo 5 nos da la organización interna del instituto, clasificándola en tres:

- I. Por funciones; en áreas de investigación, Conservación y Restauración y en Museos y Exposiciones.
- II. Por su estructura territorial; en Centros o Delegaciones Regionales.
- III. De acuerdo con su estructura administrativa; en las unidades.

Los artículos 6 y 7 hablan sobre el Director General del INAH, los requisitos que deben cumplirse para serlo y sus facultades y obligaciones.

En el artículo 8 se establece la creación de un Consejo Consultivo, cuyas funciones se determinarán en el reglamento de esta legislación orgánica.

Finalmente el artículo 9 nos dice que los trabajadores del INAH, laboralmente estarán bajo el régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

2.3.4 Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.

El INBAL, a diferencia del INAH, no cuenta con patrimonio propio, sólo con personalidad jurídica, así lo señala el artículo 1 de esta Ley.

El artículo 2 dispone que el INBAL dependerá de la Secretaría de Educación Pública y le asigna diversas facultades dentro de su ámbito de competencia que abarca las bellas artes, entendiendo por éstas la música, las artes plásticas, artes

dramáticas, la danza, las bellas letras en todos sus géneros y la arquitectura; así su labor consiste en: **a)** el cultivo, fomento, estímulo, creación e investigación de las bellas artes; **b)** la organización y desarrollo de la educación profesional de las Bellas Artes y la educación artística y literaria a nivel preescolar, primaria, secundaria y normal, a ese efecto, contempla la creación del Consejo Técnico Pedagógico; **c)** el fomento, la organización y la difusión de las Bellas Artes; **d)** el uso de la televisión para cumplir los fines del Instituto.

El INBAL, además, tendrá a su cargo cualquier escuela o institución encargada de desempeñar actividades similares a las suyas, así lo indica el artículo 3 de esta legislación.

Sin perjuicio de que el artículo 1 no indique que el INBAL tiene patrimonio propio, su correlativo 4 faculta al Instituto para adquirir, administrar bienes y para formar su patrimonio con: el subsidio asignado por el gobierno federal; las partidas presupuestales que le destine la SEP;²⁴⁵ el uso de algunos edificios y terrenos del Distrito Federal;²⁴⁶ las pinturas y esculturas del Museo de San Carlos, del Palacio de Bellas Artes, del Museo de Arte Popular y aquellas obras de arte que el Estado destine para la exhibición pública y difusión estética; la biblioteca y demás bienes muebles que pertenezcan a las escuelas y dependencias del Instituto; los que adquiera por herencia, legado, donación o cualquier otro título,²⁴⁷ los demás que para su servicio le asigne el Gobierno Federal; los ingresos obtenidos de la entrada a museos, conciertos y demás espectáculos y venta de publicaciones y artículos comerciados por el Instituto.

²⁴⁵ Éstas, según lo estipula el artículo 15 de la Ley del INBAL, las asignará el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Educación Pública.

²⁴⁶ Estos terrenos son, según la fracción III de este artículo: el nuevo edificio del Conservatorio Nacional; la totalidad de los terrenos que constituían el "Club Hípico Alemán", en la Avenida del Castillo y calle de Mazarik; el edificio que a la fecha ocupa la Escuela de Danza; el edificio que ocupa la Escuela Nacional de Artes Plásticas en la calle de la Esmeralda número 14; el Palacio de Las Bellas Artes con todas sus dependencias y anexos; el edificio del Teatro Hidalgo, igualmente con todas sus dependencias y anexos; los terrenos que ocupa el ex templo de San Diego, con sus anexos en la calle del Dr. Mora; y todos los demás edificios y terrenos que al Instituto destine el Gobierno Federal.

²⁴⁷ Al respecto el artículo 14 nos dice que cualquiera de estas aportaciones estarán exentas del pago de impuestos, contribuciones y derechos.

Para brindar mayor seguridad al INBAL sobre los bienes que posee, el artículo 5 dispone que deberá sujetarse a las leyes de la materia y a la de bienes nacionales cualquier enajenación, hipoteca, canje, o dación en prenda que se haga sobre ellos.

Para entender el funcionamiento del Instituto el artículo 6 nos remite a su reglamento determine, y señala que, entre otros, se compondrá del Conservatorio Nacional de Música, de la Escuela de Danza, de la Escuela de Pintura y Escultura, del Palacio de Bellas Artes, del Departamento de Música, del Departamento de Artes Plásticas, del Departamento de Teatro y Danza, y de las demás dependencias que sean creadas en lo futuro.

El artículo 7 dispone que el Instituto esté regido por un Director y un Subdirector nombrados por el Secretario de Educación Pública, mientras que el 8 habla de la facultad del director para nombrar al resto de los trabajadores al servicio del INBAL, e incluso para delegarla.

Los artículos 9, 10 y 11 se refieren al Consejo Técnico Pedagógico, determinan quién lo presidirá, establecen su funcionamiento como cuerpo consultivo y la obligación de reunirse mensualmente en sesión.

El artículo 12 establece la obligación del Departamento Administrativo de vigilar la organización y manejo tanto del Instituto, como de las erogaciones aprobadas para él por la SEP.

En el artículo 13 se autoriza al INBAL franquicia postal y telegráfica y descuento en las vías generales de comunicación.

Finalmente el artículo 16 señala que corresponderá al Instituto otorgar los premios nacionales de Arte y de Literatura actualmente establecidos por la Ley y los que se establezcan de la misma naturaleza, por su iniciativa propia o de cualquier dependencia del Estado.

2.4 Marco internacional referencial.

2.4.1 Carta de Atenas (1931).

Ésta carta fue adoptada en Atenas en 1931 durante el Primer Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos en Monumentos Históricos; su principal objetivo fue la protección y salvaguarda de los monumentos.

En esta carta se expresa la preocupación internacional por la conservación de los monumentos y la manera de conservarlo; para ello se sugiere procurar el uso de los inmuebles que sean monumentos, respetando ante todo su carácter histórico; asimismo propone que los Estados a través de las instituciones competentes publiquen un inventario de los monumentos con fotografías y notas.

Señala que, en caso de restauración, es recomendable devolver a su lugar original los elementos encontrados y, en su caso, emplear materiales cuya nueva aplicación sea reconocible. Por otro lado, cuando la reconstrucción sea imposible, sugiere no destruir los vestigios de una excavación, sino volver a enterrarlos; pero ante todo, aconseja llevar a cabo previamente una profunda investigación sobre el monumento que será objeto de construcción o restauración.

Respecto de las nuevas construcciones, sugiere su ejecución respetando **a)** el carácter y la fisonomía de la ciudad, especialmente cuando haya cerca monumentos antiguos o vistas pintorescas y **b)** las plantas u ornamentos vegetales que coadyuven a conservar el carácter antiguo.

Especial énfasis hace en la recomendación de suprimir anuncios, la superposición abusiva de postes e hilos telegráficos y de industrias ruidosas cerca de la ubicación de los monumentos.

Finalmente destaca la importancia de la labor educativa a través de su último párrafo, que dice:

“La Conferencia, profundamente convencida de que la mejor garantía de conservación de los monumentos y de las obras de arte viene del afecto y del respeto del pueblo, y considerando que este sentimiento puede ser favorecido con una acción

apropiada de las instituciones públicas, emite el voto para que los educadores pongan empeño en habituar a la infancia y a la juventud a abstenerse de cualquier acto que pueda estropear los monumentos, y los induzcan al entendimiento del significado y, en general, a interesarse en la protección de los testimonios de todas las civilizaciones.”²⁴⁸

2.4.2 Carta de Venecia (1964).

Del 25 al 30 de mayo de 1964 se reunió en Venecia el II Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos para establecer lo que la Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de Monumentos y Sitios -celebrada en Venecia en 1964- definió como “los principios que deben presidir la conservación y la restauración de los monumentos sean establecidos de común y formulados en un plan internacional dejando que cada nación cuide de asegurar su aplicación en el marco de su propia cultura y de sus tradiciones.”²⁴⁹

La primera parte define al monumento histórico, coloca a la restauración y conservación como una disciplina encaminada a la salvaguarda de monumentos como objetos artísticos y como testimonios históricos.

La segunda parte habla de la conservación como medio de mantenimiento que evita a toda costa la alteración en la originalidad del monumento, así como la separación de elementos pictóricos adheridos a éste, salvo que sea el único modo de asegurar su resguardo.

La restauración es tratada en la tercera parte como un trabajo de reconstitución que respeta la esencia antigua, el equilibrio de la composición y su relación con el medio ambiente; integrando además armoniosamente las adiciones nuevas.

La cuarta parte exige atención especial a los lugares monumentales, mientras que la quinta refiere que para la ejecución de excavaciones deberán protegerse los

²⁴⁸ [En línea] disponible en <http://www.arquicity.com/carta-de-atenas-1931.html>

²⁴⁹ [En línea] disponible en http://www.international.icomos.org/charters/venice_sp.htm

elementos arquitectónicos y los objetos encontrados; sólo se permite la recomposición de las partes existentes pero desmembradas.

Finalmente la sexta parte establece que de todo trabajo de conservación, restauración y excavación se elaborarán informes analíticos y críticos, ilustrados con dibujos y fotografías, en el que consten todas las fases del trabajo. Esta documentación será depositada en los archivos de un organismo público, puesta a la disposición de los investigadores y, de preferencia, publicada.

2.4.3 Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales (1970).

Esta fue una Convención que se llevó a cabo en París el 14 de noviembre de 1970,²⁵⁰ para promover la colaboración internacional a fin de evitar el robo, la excavación clandestina y la exportación ilícita de “bienes culturales”, mediante la conciencia de las obligaciones morales inherentes al respeto de su “patrimonio cultural” y el de todas las naciones.

Esta convención dice qué debe entenderse por bienes culturales y ya que considera que la pérdida de estos constituye una de las causas de empobrecimiento del “patrimonio cultural”, reputa ilícitas la importación, exportación y transferencia de propiedad de los “bienes culturales” que se efectúen infringiendo las disposiciones contenidas en ese instrumento.

En esta convención los Estados Parte se comprometen a brindar servicios de protección al “patrimonio cultural”, como la creación de leyes, inventarios de monumentos e institutos, así también a vigilar las excavaciones, a proveer educación que estimule y desarrolle el respeto al “patrimonio cultural” y a imponer sanciones

²⁵⁰ [En línea], disponible en:
http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13039&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

penales y administrativas para quienes lleven a cabo exportaciones o importaciones ilícitas. Es de aclarar que se considera ilícita la extracción de “bienes culturales” con motivo de la ocupación de un país por una potencia extranjera.

En este convenio los Estados se obligan además a emitir un certificado que acompañe a los bienes que legalmente se exporten y a no permitir la salida de aquellos que no cuenten con él; de igual manera deberá prohibir la entrada de los que ilegalmente pretendan ingresar al país y devolverlo a aquél del que hubieren sido extraídos, previo requerimiento que haga el país afectado, siempre que medie indemnización cuando haya un adquirente de buena fe.

Nuestro país aceptó esta Convención el 04 de octubre de 1972.

2.4.4 Carta de Cracovia (2000).

Esta carta se firmó en Cracovia, en el año 2000; contiene Los Principios para la Conservación y Restauración del Patrimonio Construido²⁵¹ y representa la actualización de la Carta de Venecia, pues se enriquece el concepto de conservación y restauración tomando en cuenta los avances tecnológicos y el empleo de nuevos materiales y técnicas que permiten optimizar estas labores.

Se retoma el concepto de ‘conservación’ para integrarlo con diversos rubros, como son: el mantenimiento y la reparación, la restauración y, la reconstrucción, esta última evitándola hasta donde sea posible.

Clasifica el “patrimonio” en diferentes clases: el arqueológico, en edificios históricos y monumentos, la decoración arquitectónica, esculturas y elementos artísticos, paisajes, ciudades históricas y pueblos.

²⁵¹ [En línea] disponible en <http://www.metria.es/cas/servicios/docs/Carta%20de%20Cracovia%202000.pdf>

En cuanto a la conservación, esta Carta contempla el uso de nuevos materiales y medios tecnológicos, cuidando siempre la compatibilidad y vigilando los resultados y el comportamiento de su uso.

Una innovación importante en este instrumento es que contempla que en los procesos de cambio deberán identificarse los riesgos a que se sujeta el monumento y anticipar sistemas de prevención y crear planes de actuación de emergencia.

En este instrumento también se considera a la educación y a la participación social como elementos importantes para optimizar la conservación de los monumentos, e incluso también, el empleo de acciones legales y administrativas.

Por último ofrece un glosario con la definición de los términos básicos para entender y aplicar correctamente el contenido de esa Carta.

Declaración de la UNESCO relativa a la destrucción intencional del patrimonio cultural, de 2003.

Esta Declaración tiene por objeto combatir cualquier forma de destrucción intencional del patrimonio cultural. A fin de lograr lo anterior, nos ofrece una definición de 'destrucción intencional' y cita un conjunto de medidas tendientes a prevenirla, dentro de las que se encuentran el establecimiento de preceptos legislativos, administrativos, educativos y técnicos que protejan el "patrimonio cultural" y la adhesión a diversos instrumentos internacionales cuyo objeto sea la protección de monumentos y 'bienes culturales'²⁵².

Se propone también, en tiempos de paz, tomar las medidas protectoras de los citados bienes, contenidas en diversos instrumentos internacionales.²⁵³

²⁵² Tales como la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, celebrado en La Haya, en 1954, sus dos protocolos de 1954 y 1999 y los protocolos adicionales I y II a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949.

²⁵³ Para tal efecto enuncia la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972; la Recomendación que define los principios internacionales que deberán aplicarse a las excavaciones arqueológicas de 1956; la Recomendación sobre la conservación de los bienes culturales que la ejecución de obras públicas o privadas pueda poner en peligro, de 1968; la Recomendación para la protección, en el ámbito nacional, del

En caso de conflicto armado, sitúa al país involucrado como encargado de llevar a cabo sus actividades bélicas protegiendo al patrimonio de cualquier daño. Asimismo responsabiliza en términos de lo dispuesto por el Derecho Internacional al Estado que destruya intencionalmente el “patrimonio cultural”.

Por otro lado, insta a los Estados a que adopten medidas para sancionar a la persona que cometa actos de destrucción intencional de “patrimonio cultural” y enuncia una serie de actos que entrañan cooperación entre los Estados para la protección de los “bienes culturales”.

3. LEGISLACIÓN ACTUAL, SAQUEO Y TRÁFICO ILÍCITO. SU RELACIÓN.

3.1 La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Su análisis.

3.1.1 Del Capítulo I.

Este capítulo está integrado por 20 artículos y se intitula “Disposiciones Generales. El primero de ellos ubica al objeto de la dicha ley como de interés social, lo cual quiere decir que su observancia tiene como fin el beneficio de la mayor parte de la sociedad; asimismo las señala como de carácter nacional, es decir que tendrán aplicación en todo el territorio mexicano; finalmente señala que serán de orden público, lo cual habilita a la Administración para imponer órdenes y sanciones a través de la ley.

El artículo 2 en su primer párrafo declara la utilidad pública de la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de zonas y monumentos arqueológicos, artísticos e históricos; dicha nota confiere a tales actividades preponderancia para llevarse a cabo aún a costa del interés privado.

El segundo párrafo indica la realización de campañas permanentes para fomentar el conocimiento y respeto a los monumentos, que deberán llevarse a cabo por la SEP, INAH, INBAL y demás institutos culturales en colaboración con las autoridades estatales, municipales y particulares. Esta segunda parte es fundamental, pues demuestra que los legisladores de 1972 estaban conscientes de la trascendencia que representa el que la gente ame y respete los monumentos que forjan su identidad cultural; más adelante hablaremos con mayor abundancia al respecto; por el momento sólo queremos destacar que la ley a través de este precepto no da posibilidad a las autoridades señaladas de hacer uso de su facultad discrecional, sino que les impone la obligación de trabajar en conjunto para educar a la población sobre los monumentos, pues el espíritu de la ley está encaminado a lograr con ello el cuidado y la preservación de dichos testimonios materiales.

El último párrafo comisiona al INAH e INBAL para organizar y autorizar agrupaciones de personas con el fin de prevenir el saqueo y preservar los monumentos nacionales; por desgracia no es fácil llevar a cabo tales organizaciones, pues cuando trata de llevarse a la práctica esta idea surgen varios entes con diversos intereses, que toman partido y quieren sacar ventaja o beneficio de tales organizaciones; es decir, tergiversan la función que originariamente pretende realizarse y ésta finalmente termina por ser politizada. Esta parte final contempla también el establecimiento de museos regionales.

El artículo 3 señala a las autoridades a las que se atribuye la aplicación de esa ley; éstas son: el Presidente de la República, el Secretario de Educación Pública, el Secretario del Patrimonio Nacional, el INAH, el INBAL y otras autoridades y dependencias federales competentes. Este artículo, en relación con el 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, imponen a la SEP la obligación de verificar la aplicación de la ley en análisis, no obstante, en la realidad vemos que tal Secretaría se ha apartado de esa obligación, delegándola únicamente a los institutos señalados.

El artículo 4 limita la intervención de autoridades estatales y municipales, a la contemplada por esa ley su reglamento. Sin perjuicio de lo anterior, la mayor parte de los Estados de la República tienen una ley local protectora de monumentos, muy semejante a la que ahora se estudia, para en un momento dado, y sin contravenir a ésta, actuar haciendo uso de sus facultades y no tener como limitante a la competencia.

El artículo 5 dispone que se considerarán monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, los determinados expresamente en esa ley y aquellos así declarados de oficio o a petición de parte; para la expedición o revocación de tal declaratoria autoriza al Presidente de la República o, en su caso, al Secretario de Educación Pública. Tales artículos son: 28 el que define los monumentos arqueológicos, 33 el que señala los monumentos artísticos y 35 el que indica cuáles serán los históricos. Respecto de las declaratorias, el mismo artículo 33 se refiere a

las de tipo artístico, mientras que el 34 dispone la creación de una Comisión encargada de opinar sobre la expedición de declaratorias artísticas. Por otro lado, el artículo 9 del Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas establece que las declaraciones de monumentos de la Federación sólo podrán ser expedidas o revocadas por el Presidente de la República, en los demás casos la expedición o revocación podrá hacerla el Secretario de Educación Pública; este mismo artículo en su segundo párrafo ordena que en las declaratorias se señalarán las características de las zonas de monumentos, así como las condiciones a que deberán sujetarse las construcciones que se efectúen en tales zonas.

En el artículo 6 se habla de la conservación y restauración que deberán mantener los propietarios de inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos; asimismo se obliga a los dueños de inmuebles colindantes a un monumento, a obtener permiso del instituto competente, para la realización de obras de excavación, cimentación, demolición o construcción.

En el artículo 7 faculta al INAH para actuar frente a autoridades estatales y municipales en los siguientes casos: a) otorgándoles permiso para llevar a cabo labores de restauración y conservación de monumentos arqueológicos e históricos y supervisándolas; b) otorgándoles permiso para exhibir monumentos arqueológicos o históricos de esa región; para lo cual el instituto determinará con base en el Reglamento de la ley de monumentos si la construcción que los albergará cuenta con las seguridades y dispositivos de control adecuados; y c) recibiendo a tales autoridades y a particulares aportaciones destinadas a la observancia de las disposiciones contenidas en este artículo.

El artículo 8 otorga al INBAL la facultad para determinar las condiciones de conservación y exhibición de monumentos artísticos y, a partir de ellas, trabajar en colaboración con las autoridades de Estados y Municipios.

El artículo 9 garantiza que se brindará asesoría profesional del instituto competente en las labores de conservación y restauración de inmuebles declarados monumentos.

El artículo 10 autoriza al INAH e INBAL a realizar obras de conservación y restauración de un bien inmueble, cuando el propietario habiendo sido requerido no las efectuare, el gasto erogado por ese motivo se cobrará a través de la Tesorería de la Federación.

El artículo 11 posibilita la solicitud de exención de impuesto predial en el Distrito Federal a los propietarios de bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos que los mantengan conservados o los restauren y autoriza a los institutos para que insten a los Estados a eximir del impuesto predial a los inmuebles monumentos con los que no se lucre.

El artículo 12 estipula que se suspenderá, e incluso, destruirá cualquier obra que no cuente con la autorización o permiso correspondiente y para ello faculta a la autoridad local correspondiente a suspender provisionalmente las obras en caso de urgencia. El gasto de la demolición en su caso, así como la reconstrucción del bien correrán a cargo del interesado y serán solidariamente responsables el propietario, el que ordenó la obra y el que la dirija.

El artículo 13 impone a los propietarios de bienes muebles históricos o artísticos la obligación de conservarlos y restaurarlos cuando sea necesario.

El artículo 14 obliga a que mediante decreto expedido por el Ejecutivo Federal se verifique el destino o cambio de destino de inmuebles de propiedad federal.

El artículo 15 dice que los comerciantes en monumentos y bienes históricos o artísticos deberán registrarse en el instituto competente.

El artículo 16 habla de la posibilidad de exportar temporal o definitivamente monumentos históricos o artísticos de propiedad particular, siempre que medie el

permiso emitido por el instituto correspondiente. Por otro lado, prohíbe la exportación de monumentos arqueológicos, salvo canjes o donativos por acuerdo del titular del Ejecutivo Federal y señala también que el INAH promoverá la recuperación de los monumentos arqueológicos mexicanos que se encuentren en el extranjero.

El artículo 17 dice que, a excepción del trabajo artesanal, la reproducción de monumentos con fines comerciales requerirá permiso del instituto competente, atendiendo a la Ley Federal de Derechos de Autor.

El artículo 18 obliga al Gobierno Federal, a los organismos descentralizados y al Departamento del Distrito Federal²⁵⁴ a emplear los servicios de antropólogos titulados que asesoren y dirijan los rescates de arqueología bajo la dirección del INAH, a quien deberán entregar las piezas y estudios correspondientes.

El último párrafo de este artículo señala que los productos recaudados por los conceptos antes expuestos formarán parte de los fondos de los institutos respectivos. Y, aunque la parte final diste mucho de la realidad, indica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proveerá a los institutos del presupuesto necesario para el cumplimiento de sus funciones. Lo que en verdad ocurre es que a dichos institutos no se les asigna siquiera los recursos para desempeñar las funciones más básicas.

El artículo 19 dispone que aplicarán supletoriamente los tratados internacionales y las leyes federales, así como los códigos civil y penal vigentes para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

El artículo 20 autoriza las visitas de inspección por parte de la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Patrimonio Nacional²⁵⁵ y de los institutos competentes para verificar el cumplimiento de esta ley.

²⁵⁴ El Departamento del Distrito Federal actualmente ya no existe, pues después de la reforma constitucional de 1993, se creó el Gobierno del Distrito Federal que lo sustituyó.

²⁵⁵ Actualmente ya no existe tal Secretaría de Patrimonio Nacional.

3.1.2 Del Capítulo II.

Este capítulo trata del Registro Público de Monumentos y Zonas con que cuenta cada uno de los institutos; a lo largo de 6 artículos se reglamentan la creación y funciones de tales entidades.

El artículo 21 crea el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, que dependerá del Instituto Nacional de Antropología e Historia; y el Registro Público de Monumentos y Zonas Artísticas, dependiente del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, en los cuales se inscribirán los monumentos arqueológicos, históricos o artísticos y las declaratorias de zonas respectivas.

El artículo 22 indica que la inscripción de monumentos la Federación, Estados y Municipios será realizada por el instituto competente, mientras que los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y las personas físicas o morales privadas, deberán inscribir por sí mismos ante el Registro correspondiente los monumentos de su propiedad. Además la declaratoria de que un bien inmueble es monumento, deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad de su jurisdicción.

El artículo 23 nos indica las modalidades bajo las que podrán llevarse a cabo las inscripciones de monumentos: de oficio o a petición de parte; en el primero de los casos deberá notificarse al interesado, quien podrá oponerse y ofrecer pruebas para que, dentro de los treinta días siguientes el instituto correspondiente resuelva.

Es importante señalar que la ley contempla un recurso para impugnar las inscripciones de monumentos que se lleven a cabo en el Registro de competencia; sin embargo, contra la declaratoria de monumento la ley no contempla recurso alguno que pueda hacerse valer por la persona afectada con motivo de tal acto de autoridad, lo que ha traído como consecuencia que mediante juicio de amparo dicha declaratoria se resuelva inconstitucional, bajo el argumento de que vulnera las garantías de audiencia y de legalidad en el procedimiento consagradas en el artículo 14 constitucional. En ese sentido se han pronunciado reiteradamente la Suprema

Corte de Justicia de la Nación al emitir diversas jurisprudencias en las que declaran inconstitucional la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. A continuación citaremos algunas de las tesis que han sido emitidas:

MONUMENTO HISTÓRICO. EL DECRETO A TRAVÉS DEL CUAL SE DECLARA COMO TAL DETERMINADO BIEN INMUEBLE, SIN QUE PREVIAMENTE SE HAYAN OBSERVADO LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO, NI SE ESTABLEZCA RECURSO O PROCEDIMIENTO ALGUNO PARA IMPUGNAR DICHA DECLARATORIA, INFRINGE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

El artículo 14 constitucional consagra la garantía de audiencia, consistente en el principal instrumento de defensa que tiene el gobernado frente a actos de cualquier autoridad que pretenda privarlo de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones y, en general, de sus derechos. Así, el decreto a través del cual se declara monumento histórico determinado inmueble, sin que previamente se hayan observado las formalidades esenciales del procedimiento, ni se establezca recurso o procedimiento alguno para que el afectado pueda impugnar dicha declaratoria, infringe la garantía de audiencia. Además, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas no prevé un procedimiento para que el afectado impugne esa declaratoria, pues los artículos 23 y 24 de la ley en cita contemplan un recurso de oposición contra la inscripción en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, pero no contra la declaratoria de un bien inmueble como monumento histórico.

MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICAS E HISTÓRICAS. LA LEY FEDERAL RELATIVA ES VIOLATORIA DE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL.

Es inconstitucional la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, porque no prevé un procedimiento para que los afectados impugnen la declaratoria de que un bien es monumento histórico, que emitan las autoridades administrativas; pues como dice la jurisprudencia de este Alto Tribunal, el Poder Legislativo está obligado, según el artículo 14 constitucional, a establecer en las leyes un procedimiento para que los afectados puedan impugnar los actos de aplicación. No obsta a lo anterior el hecho de que, en los artículos 23 y 24, la ley en cita prevea un recurso de oposición contra la inscripción de la declaratoria en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, dependiente del Instituto Nacional de Antropología e Historia, pues la oposición de referencia opera contra la inscripción en el registro, pero no contra la declaratoria de que un bien es monumento histórico, que es la que causa perjuicio, por la serie de obligaciones que impone. Por tanto, si independientemente de la inscripción en el registro, la sola declaratoria impone obligaciones a los afectados (artículos 6o., 7o., 10,

11 y 12, entre otros, de la ley reclamada) y si la ley no contempla procedimiento o recurso alguno para que los propios afectados impugnen dicho acto de aplicación, ese ordenamiento es violatorio del artículo 14 constitucional.

El artículo 24 advierte que la inscripción del bien registrado no implica su autenticidad.

El artículo 25 obliga a que conste en escritura pública los actos traslativos de dominio sobre bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos; asimismo indica que el notario público deberá dar aviso de tal operación al instituto competente a más tardar en treinta días.

El artículo 26 precisa que de los actos traslativos de dominio de muebles declarados monumentos históricos o artísticos, las partes involucradas deberán dar aviso al instituto competente en un plazo no mayor a treinta días.

3.1.3 Del Capítulo III.

Este capítulo intitulado De los Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos, consta de 12 artículos en los que indica a qué se refiere cada uno de esos rubros clasificatorios y la naturaleza jurídica que los rige.

El artículo 27 declara que son propiedad de la Nación inalienables e imprescriptibles, los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles. Creemos que el objeto de tal disposición fue ubicado por los legisladores de 1973 en que dichos bienes son un factor indispensable forjador de la identidad nacional, por lo tanto unifican a la nación.

El artículo 28 explica que por monumento arqueológico deberá entenderse cualquier bien mueble o inmueble 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.

El artículo 28 bis señala los objetos sobre los que aplicarán las disposiciones de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y su reglamento. Dentro de tales bienes se comprenden los vestigios o restos fósiles de seres orgánicos que habitaron el territorio nacional en épocas pretéritas. Es decir, no obstante la carencia de reglamentación específica para los restos fósiles y demás material paleontológico, este artículo señala que las disposiciones merced a las cuales estarán protegidos, serán las aplicables a los monumentos arqueológicos.

El artículo 29 prohíbe que se transporten, exhiban o reproduzcan monumentos arqueológicos sin autorización del instituto competente. Asimismo constriñe a quien encuentre bienes arqueológicos a dar aviso a la autoridad civil más cercana para que ésta, a su vez, lo informe al INAH dentro de las veinticuatro horas siguientes, pues en caso de que proceda dicho instituto deberá realizar la denuncia que corresponda ante el Ministerio Público para que éste realice la investigación pertinente.

El artículo 30 autoriza para realizar trabajos de descubrimiento o exploración de monumentos arqueológicos únicamente al INAH y a las instituciones científicas que éste autorice.

El artículo 31 dice que será el INAH quien establezca los términos y condiciones a que deben sujetarse los trabajos y las obligaciones de quienes los realicen.

El artículo 32 faculta al INAH para suspender los trabajos ejecutados en monumentos arqueológicos sin autorización, o cuando teniéndola, la violen; también en aquellos en que se sustraiga material. Ante tales situaciones procederá a la desocupación del lugar, la revocación de las autorizaciones y a la aplicación de las sanciones respectivas.

El artículo 33 define a los monumentos artísticos como aquellos bienes muebles e inmuebles que revistan valor estético relevante; el cual será determinado con base en los criterios de corriente estilística, grado de innovación, materiales y

técnicas usados y otras análogas; en caso de inmuebles también se tomará en cuenta su significación en el contexto urbano.

En cuanto a la producción, el mismo artículo señala que a) ninguna obra mueble podrá ser declarada monumento artístico mientras viva el artista que la elaboró; b) las realizadas por artistas mexicanos podrán ser declaradas monumentos, independientemente del lugar en que hayan sido producidas; y c) las ejecutadas por extranjeros sólo podrán ser declaradas monumento cuando hayan sido producidas en México.

De las declaratorias de monumento nos dice que éstas podrán decretarse en toda la obra del artista o sólo en una parte de ella; asimismo serán procedentes las declaraciones de monumentos artísticos o de zonas de ellos a aquellas obras cuyo autor se desconozca. Finalmente nos señala que la obra mural deberá ser conservada y restaurada por el Estado.

El artículo 34 crea la Comisión Nacional de Zonas y Monumentos Artísticos para que emita su opinión a la autoridad competente respecto de la expedición de declaratorias en el ámbito artístico; sin la cual éstas no tendrán validez. Más adelante indica quiénes integrarán dicha Comisión y el modo en que se tomarán las decisiones.

El artículo 34 bis entraña una excepción al 34, pues autoriza a la SEP, a través del INBAL a dictar una declaratoria, aunque de carácter provisional, ante el riesgo de que se realicen actos de efectos irreparables sobre bienes muebles e inmuebles con valor estético relevante. Dicha declaratoria durará sólo 90 días a partir de la fecha en que se notifique al interesado, quien podrá presentar objeciones ante el INBAL, para que la SEP resuelva. Una vez fenecido el plazo de 90 días deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación la declaratoria definitiva, o la provisional y su suspensión quedarán sin efectos.

Al respecto, como se señalará más adelante, en este trabajo se propone una modificación a la Ley en el sentido de que las declaratorias provisionales no sólo

sean procedente sobre los bienes artísticos, sino además se extienda este medio de protección temporal a los arqueológicos, históricos y paleontológicos

El artículo 35 indica que los monumentos históricos son los bienes vinculados con la historia de la nación, a partir del establecimiento de la cultura hispánica en el país; ya sea por declaratoria o por determinación de ley.

En el artículo 36 se enuncian algunos de los bienes que por determinación de ley serán monumentos históricos.²⁵⁶

3.1.4 Del Capítulo IV.

Este capítulo llamado De las Zonas de Monumentos cuenta con siete artículos en los que enuncia los tipos de zonas y a qué se refiere cada uno de ellos, así como algunas disposiciones a las que se sujetarán.

El artículo 37 señala que las declaratorias de zona de monumentos sólo podrá ser hecha por el Presidente de la República y deberán ser inscritas en el registro correspondiente y publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 38 indica que las zonas de monumentos estarán bajo jurisdicción federal de acuerdo con esa ley y su reglamento.

El artículo 39 explica que las zonas de monumentos arqueológicos es el área que comprende varios monumentos arqueológicos inmuebles, o en que se presuma su existencia.

²⁵⁶ Tales bienes serán: I. Los inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX, destinados a templos y sus anexos; arzobispados, obispados y casas curales; seminarios, conventos o cualesquiera otros dedicados a la administración, divulgación, enseñanza o práctica de un culto religioso; así como a la educación y a la enseñanza, a fines asistenciales o benéficos; al servicio y ornato públicos y al uso de las autoridades civiles y militares. Los muebles que se encuentren o se hayan encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles relevantes de carácter privado realizadas de los siglos XVI al XIX inclusive; II. Los documentos y expedientes que pertenezcan o hayan pertenecido a las oficinas y archivos de la Federación, de los Estados o de los Municipios y de las casas curiales. III. Los documentos originales manuscritos relacionados con la historia de México y los libros, folletos y otros impresos en México o en el extranjero, durante los siglos XVI al XIX que por su rareza e importancia para la historia mexicana, merezcan ser conservados en el país. IV. Las colecciones científicas y técnicas podrán elevarse a esta categoría, mediante la declaratoria correspondiente.

El artículo 40 describe a la zona de monumentos artísticos como el área que comprende varios monumentos artísticos asociados entre sí, con espacios abiertos o elementos topográficos, cuyo conjunto revista valor estético relevante.

El artículo 41 señala que zona de monumentos históricos es el área que comprende varios monumentos históricos relacionados con un suceso nacional o la que se encuentre vinculada a hechos pretéritos de relevancia para el país.

El artículo 42 manifiesta que cualquier agente extraño al ambiente de las zonas de monumentos que afecte su interior o exterior deberá estar a lo dispuesto por la ley de monumentos y su reglamento.

El artículo 43 autoriza sólo a los institutos competentes para llevar a cabo o permitir obras, atendiendo en lo conducente las normas del capítulo I.

3.1.5 Del Capítulo V.

Este capítulo es breve, incluye sólo tres artículos y lleva por nombre De la Competencia, pues delimita el campo de acción de cada uno de los institutos. Así, al INAH le corresponderá conocer en materia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos, según dispone el artículo 44. El 45 en cambio, atribuye al INBAL lo relativo a monumentos y zonas de monumentos artísticos. De acuerdo con el artículo 46, cuando haya duda para determinar la competencia de algún asunto, será la SEP quien resuelva a qué Instituto corresponde su conocimiento.

El mismo artículo 46 establece un criterio interesante en el que, para efectos de competencia, señala que el carácter arqueológico de un bien tendrá prioridad sobre el carácter histórico, y éste a su vez sobre el carácter artístico.

3.1.6 Del Capítulo VI.

Este capítulo intitulado Sanciones, contiene precisamente las medidas punitivas aplicables a quienes contravengan las disposiciones contenidas en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

En primer lugar el artículo 47 impone prisión de uno a diez años y multa de cien a diez mil pesos a quien, sin autorización del INAH, realice trabajos materiales de exploración arqueológica, por excavación, remoción o por cualquier otro medio, en monumentos arqueológicos inmuebles, o en zonas de monumentos arqueológicos. No obstante esta disposición, en el siguiente apartado veremos que esta práctica se lleva a cabo impunemente e incluso a sabiendas de autoridades corruptas.

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

Al realizar un análisis comparativo entre ésta y la disposición anterior, encontramos que existen diferencias versan en la penalidad y el tipo de persona que comete el ilícito. Evidentemente la multa mínima es inferior en el caso del artículo 47 que en la del 48; la multa máxima en el segundo artículo es superior a la del primero y la sanción privativa de libertad también es más severa para el artículo 48 que para el que le antecede. Creemos que ello obedece a que el dispositivo 47 puede referirse a cualquier persona, mientras que en el segundo se habla de un especialista, una persona que laborando en el INAH o teniendo autorización de éste para hacerlo, utiliza sus conocimientos para ocasionar dolosamente un daño. Así, las sanciones no deben ser iguales, ya que aún siendo la misma conducta, ésta puede involucrar desde una persona ignorante, hasta un estudioso que no sólo tiene conciencia del daño que ocasiona, sino además sabe que comete una transgresión a la ley, es por ello que la sanción debe ser proporcional al grado de estudios y a las condiciones individuales de la persona que las comete, pues tampoco sería correcto castigar del mismo modo al campesino que arando su tierra descubre piezas y las

comercializa por necesidad, que al traficante que financia el saqueo, o al funcionario público que faltando a su deber profesional participa y encubre el saqueo.

Las anteriores sanciones aplicarán sin perjuicio de las responsabilidades en que incurren los servidores públicos, en su caso, de acuerdo con lo señalado en el mismo artículo 48, segundo párrafo. Nosotros consideramos que a tales funcionarios además debería destituírseles definitivamente de su cargo.

El artículo 49 prohíbe realizar cualquier acto traslativo de dominio de un monumento arqueológico mueble o comerciar con él, también transportarlo, exhibirlo o reproducirlo sin el permiso y la inscripción correspondiente; so pena de ser sentenciado con prisión de uno a diez años y multa de mil a quince mil pesos. Por supuesto esta prohibición va dirigida a los traficantes pues las actividades sancionadas son, entre otras, las que éstos principalmente llevan a cabo para sacar del país las piezas arqueológicas.

Del mismo modo el artículo 50 pretende evitar el tráfico ilegal de bienes arqueológicos e históricos combatiendo las acciones realizadas por los traficantes para robarlos, pues al que ilegalmente tenga en su poder un monumento arqueológico o un monumento histórico mueble y que éste se haya encontrado en o que proceda de un inmueble a los que se refiere la fracción I del artículo 36, le impone prisión de uno a seis años y multa de cien a cincuenta mil pesos.

El artículo 51 es más expreso, habla específicamente del robo de monumentos, ya que sanciona con prisión de dos a diez años y multa de tres mil a quince mil pesos a quien se apodere de un monumento mueble arqueológico, histórico o artístico sin consentimiento de quien puede disponer de él con arreglo a la Ley.

El artículo 52 sanciona otro tipo de detrimentos proferidos a los monumentos, tales como destrucción o daño a un monumento arqueológico, artístico o histórico, mediante incendio, inundación o explosión; con prisión de dos a diez años y multa hasta por el valor del daño causado.

En su segundo párrafo, el mismo numeral señala que sin importar el medio, a quien dañe o destruya un monumento arqueológico, artístico o histórico, se le impondrá prisión de uno a diez años y multa hasta por el valor del daño causado.

Nosotros sugeriríamos que a este artículo se agregara una modalidad especial tendiente a sancionar severamente a las constructoras y empresas de desarrollo urbano que al realizar sus labores de construcción dañan o destruyen los vestigios arqueológicos que por encontrarse a su paso, obstruyen la continuación de sus obras. Para tal efecto, aquí se hace una propuesta de la reforma sugerida:

“Se sancionará con multa de 10,000 salarios mínimos a la persona física o moral cuya actividad sea la construcción, el desarrollo urbano o similares que ordenen o ejecuten la realización de labores inherentes a la construcción, con motivo de las cuales se dañen o destruyan vestigios arqueológicos.

En todo caso serán también condenados a la reparación del daño, el cual se determinará con base en dictámenes emitidos por peritos en la materia, los cuales tendrán por objeto calcular el grado de daño causado y en función de eso se establecerá el monto de la suma requerida para la restauración de los bienes deteriorados y cuando ésta no sea posible se destinará al Fondo para la restauración bienes arqueológicos, históricos y paleontológicos.²⁵⁷

Asimismo la autoridad jurisdiccionalmente competente suspenderá las obras de manera provisional por un plazo máximo de sesenta días, siempre y cuando se hayan pagado tanto la reparación como la multa. Dicha suspensión podrá duplicarse a petición del INAH previa justificación de la necesidad de tal prórroga tendiente al rescate de los bienes que en tal sitio se encuentren.

²⁵⁷ Es de hacer notar que tal Fondo no existe, sin embargo también sugerimos su creación, con el objeto de contar con una reserva integrada por los recursos económicos generados con motivo del pago de sanciones económicas y donaciones voluntarias; los cuales fuesen destinados precisamente al rescate y restauración de monumentos paleontológicos, arqueológicos e históricos, a criterio de especialistas del INAH.

Ante la suspensión de las obras procederá el recurso contemplado en la ley local para combatir actos de autoridad de esa naturaleza.”

El artículo 53 dispone prisión de dos a doce años y multa de cien a cincuenta mil pesos a quien por cualquier medio pretenda sacar o saque del país un monumento arqueológico, artístico o histórico, sin permiso del Instituto competente. A nuestra consideración tanto la pena mínima como la máxima deberían aumentarse, ello con independencia de la agravante que se contempla en el artículo que sigue; sobre todo porque cuando se sacan del país piezas arqueológicas no son dos o tres, sino que, como veremos adelante, salen en cantidades inimaginables y en caso de que llegara a aprehenderse y procesarse por este ilícito a algún traficante internacional, deberíamos cerciorarnos de que existan mecanismos más severos que endurezcan las penas permanezca en prisión mucho más tiempo del que aquí se contempla.

El artículo 54 contempla el aumento de la sanción en función de dos aspectos personales del sujeto activo: a) desde dos tercios hasta otro tanto de la duración de la pena, a los reincidentes en los delitos tipificados en esa ley; y b) de uno a dos tantos de la pena que corresponda al delito mayor para los delincuentes habituales.

Los criterios para determinar la reincidencia y habitualidad serán los que rigen el Código Penal para el Distrito Federal, y el Código Penal Federal para el resto de la República.

Este artículo considera que los traficantes de monumentos arqueológicos serán como delincuentes habituales, por lo que de ser sentenciados su condena aumentaría en lo correspondiente a de uno a dos tantos del ilícito más grave.

La parte final de este artículo resulta muy interesante, pues brinda al juzgador la posibilidad de entrar al estudio de aspectos como la educación, las costumbres y la conducta del sujeto, sus condiciones económicas y los motivos y circunstancias que lo impulsaron a delinquir y con base en ello graduar las sanciones que les aplicarán.

Esta ley además prevé que si llegara a cometerse algún acto que vulnerara sus disposiciones o las de su reglamento, y que no esté contenida en este capítulo, los Institutos competentes, podrán castigarlo con multa de cien a cincuenta mil pesos, la que podrá ser impugnada mediante el recurso de reconsideración, siguiendo lo establecido por el reglamento de esa ley.

Durante el desarrollo de este subtema nada se mencionó de las multas, preferimos reservar el comentario para la parte final, pues creemos que en todos los artículos que la contienen, esta medida se encuentra obsoleta; básicamente por dos razones: en primer lugar porque se encuentra establecida en términos de pesos, en lugar de en salarios mínimos vigentes como en el resto de las legislaciones que contienen esta medida de apremio, lo cual conforme transcurra el tiempo necesariamente se va a traducir en un desajuste proporcional debido a las variaciones en la economía nacional. El segundo inconveniente de fijar la multa en pesos consiste en la desactualización que ocurre con motivo de las devaluaciones económicas; mención aparte merece la modificación monetaria ocurrida el 1 de enero de 1993, tras la cual se eliminaron tres ceros a la moneda circulante y por lo tanto las multas expresadas en cantidades expresas de dinero quedaron desfasadas.

3.1.7 La vigencia de la Ley de Monumentos.

En lo particular, no creemos que esta ley carezca de vigencia, ni que deba ser abrogada para emitir en su lugar otra distinta, pues nos parece que cumple con su objeto de proteger jurídicamente los monumentos. En el capítulo anterior se expuso el modo en que este cuerpo jurídico evolucionó a partir de otros, y se señalaron los errores legislativos que hubieron de corregirse para ir perfeccionando poco a poco esta ley; pero sobre todo, es de destacar que, como se relató, las valiosas manifestaciones hechas para la elaboración de ésta y las leyes que le antecedieron, fueron vertidas por especialistas, por estudiosos, que teniendo conciencia de su compromiso legislativo, investigaron sobre la materia para sustentar sus aportaciones y su postura.

El investigador Bolfy Cottom también sostiene la vigencia de esta ley con los siguientes argumentos:

a) Es producto de la experiencia histórica de la Nación ya que continúa con una tradición jurídica centenaria (que tiene como antecedentes las ordenanzas de Carlos IV que llevaron a proteger los templos prehispánicos propiedad de la Corona española); se funda en hechos históricos acaecidos desde la época colonial y es en el siglo pasado cuando se dan las discusiones que justifican la protección de los monumentos arqueológicos (1896-97), ampliándose esta protección a los monumentos históricos y artísticos durante los primeros años de este siglo en las leyes de 1914 y 1916.²⁵⁸

Otra razón por la que sostenemos la vigencia de esta ley es porque además de proteger los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, también fomenta la investigación etnográfica sobre las lenguas autóctonas de nuestro país, las tradiciones, historias orales, etc; lo cual también es un modo de salvaguarda. En ese sentido nos dice el doctrinario Bolfy Cottom:

b) Ha logrado definir con claridad su ámbito de competencia en monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, no de manera excluyente sino por la necesidad de precisión que requiere el ámbito legal de protección y por las razones históricas ya planteadas. En este sentido la Ley Orgánica del INAH, desde su aprobación, consideró fundamental realizar estudios de la población considerando como uno de sus objetivos el efectuar investigaciones científicas que interesen a la arqueología e historia de México, a la antropología y etnografía de la población del país. Investigar, identificar y proteger las tradiciones, las historias orales y los usos, como herencia viva de la capacidad creadora y de la sensibilidad de todos los pueblos y grupos del país... (artículo 2°).²⁵⁹

Creemos que existe otro motivo importante que sustenta la aplicabilidad de la Ley en comento, éste consiste en la posibilidad de colaboración entre los tres ámbitos de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, para proteger y conservar los monumentos, pues el combate al daño sobre los monumentos es más eficaz cuando la participación es conjunta y en el mismo sentido.

c) En la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas vigente, están contenidas las bases de colaboración de los estados y municipios con el gobierno federal en la protección y conservación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos de interés nacional, de tal forma que la Ley Federal vigente y su reglamento contienen más de 13 artículos en este sentido. Por otra parte, lo que es necesario es lograr una acción concertada con los

²⁵⁸ COTTOM Bolfy, "En defensa de la Ley de 1972. El marco legal en materia de Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos: su trascendencia histórica y su vigencia jurídica" *Diario de Campo, Hacia el fortalecimiento de la Legislación sobre el Patrimonio Cultural de la Nación*, México, CONACULTA, INAH, suplemento 2, agosto 1999, pág. 8.

²⁵⁹ *Idem.*

gobiernos de los estados que permita canalizar su disposición por el patrimonio cultural de interés nacional y por emplear recursos estatales para ello.²⁶⁰

Adicionalmente la permanencia de esta ley está justificada por una causa más que involucra a la sociedad, a los institutos y al gobierno. En el siguiente capítulo analizaremos las causas fundamentales del menoscabo y la destrucción de monumentos, sin embargo, adelantaremos que el medio más eficaz para combatir tal dilema es a través del conocimiento y aprecio de tales bienes por parte de la misma sociedad. Esta ley refleja que los legisladores sabían la importancia de tal medida, motivo por el cual contemplaron la creación de asociaciones civiles, juntas vecinales, uniones de campesinos, y demás agrupaciones cuyos integrantes, estando conscientes del valor y la importancia de estos bienes, ejercieran sobre ellos una vigilancia permanente. En palabras del maestro Cottom, la participación de tales asociaciones trasciende del siguiente modo:

Es claro que la protección, conservación y difusión del patrimonio cultural es una tarea que sólo puede lograrse con éxito sumando la voluntad del gobierno y de la sociedad en general; así lo considera la ley actual al ordenar que el INAH e INBAL deban organizar y autorizar asociaciones civiles, juntas vecinales y uniones de campesinos para que actúen como órganos coadyuvantes en la tarea encomendada. En este caso bastará con revisar esta disposición y analizar si realmente se consideran todo tipo de organizaciones sociales, desde luego bajo una figura legal. Aquí cabe decir que la ley actual a través de varios artículos sienta las bases de la participación de la sociedad en general; esto nos muestra que prácticamente siempre se ha considerado que es importante la participación.

3.1.8 Modificaciones viables.

Adicionalmente a la actualización de las multas, así como al cambio de unidad para su cálculo, es decir, sustituir “pesos” por “salarios mínimos vigentes”; nos adherimos a la opinión del investigador Bolfy Cottom, respecto de las probables reformas que podrían hacerse a este marco legal.²⁶¹

En primer lugar sería procedente incorporar el “patrimonio sumergido que actualmente es campo de estudio de la arqueología subacuática”.

²⁶⁰ *Ídem.*

²⁶¹ COTTOM Bolfy, “En defensa de la Ley de 1972. El marco legal en materia de Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos: su trascendencia histórica y su vigencia jurídica” *Diario de Campo, Hacia el fortalecimiento de la Legislación sobre el Patrimonio Cultural de la Nación*, México, CONACULTA, INAH, suplemento 2, agosto 1999, pág. 9.

Como segunda propuesta se sugiere resolver la problemática de los entornos y las visuales de monumentos y zonas de monumentos.

Para la tercera reforma podría figurar la extensión de declaratorias provisionales o urgentes a los monumentos arqueológicos históricos y paleontológicos; es decir, que tales decretos no sean exclusivos de los monumentos artísticos, sino que también la protección abarque a los otros dos géneros.

Por último, sería prudente brindar mayor atención a la difusión de los monumentos y su trascendencia histórica; así, un buen comienzo sería considerar de utilidad pública tal labor difusora.

3.2 El problema del saqueo y la destrucción. Breve panorama.

Ya se expuso anteriormente un análisis particularizado de todos los artículos que integran la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, asimismo se presentó el panorama histórico de las legislaciones anteriores, cuya evolución fue parte fundamental para la elaboración de la ley que actualmente reglamenta la protección de los monumentos en nuestro país; sin embargo, no se ha expuesto exactamente contra qué factores debe la citada ley defender a los monumentos.

Pues bien, hay dos actividades que son las principales causantes del daño a nuestros monumentos: el saqueo y el tráfico ilícito. Estos dos rubros son los de mayor impacto en el detrimento de los monumentos que existen en nuestro país, pues implican no sólo la destrucción de éstos, sino además la pérdida de información valiosa para la reconstrucción de nuestra historia.

Saqueo y tráfico ilícito son, por lo tanto, dos complejos e importantes tópicos que deben ser analizados en cuanto a su origen y consecuencias, para una vez comprendidos causalmente, establecer la relación entre ellos y las disposiciones contenidas en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e

Históricos para combatirlos; esto nos dará elementos para reforzar nuestro criterio respecto de la vigencia o no de la ley en análisis.

Para lo anterior es necesario también realizar un análisis holístico del saqueo, el tráfico ilícito de monumentos y el medio en que se desarrollan; pues en conjunto forman una estructura de logística muy compleja, en donde confluyen una gran cantidad de intereses, contra los que, como veremos más adelante, es muy difícil luchar.

3.2.1 El contrabando de antigüedades. Un mercado complejo.

El latrocinio de piezas arqueológicas no es un problema reciente, pues como se vio en el capítulo anterior, desde 1897 se creó una ley específica para la protección de este tipo de bienes; incluso antes, en la Ley Aduanera de 1827, ya se prohibía la exportación de antigüedades mexicanas. Sin embargo, existen motivos por los que este problema ha aumentado.

En el presente capítulo veremos algunas causas por las que la destrucción, el saqueo y el tráfico ilegal de antigüedades no ha podido impedirse; así como algunos factores que favorecen su continuación y aumento. Para ello, es importante mencionar que a pesar de la aparente autonomía de cada una de esas causas, en realidad son una serie de actos concatenados de modo tal que cada una es sólo un eslabón interdependiente de otro en el complejo ciclo del mercado ilícito de arte.

Es importante analizar estas causas y hacer algo al respecto, pues aún cuando se trate de un delito al que la mayor parte de la gente da poca importancia, debemos comprender que tiene graves consecuencias pues provoca la pérdida total de información no registrada; sobre todo tratándose de piezas arqueológicas “El estímulo del mercado del arte ha hecho de los sitios antiguos el blanco del asalto sin precedente por saqueadores armados con palas, tractores, e incluso dinamita. Con frecuencia se mutilan los objetos que se extraen de un sitio y, en todos los casos, se

pierde su contexto; la pieza saqueada se convierte en un huérfano sin antecedentes, y su misma autenticidad está sujeta a discusión.”²⁶²

3.2.1.1 Tendencia reciente a coleccionar antigüedades.

Uno de los efectos más trascendentes provocados por el saqueo fue la fuerte tendencia a coleccionar antigüedades, al respecto la Doctora Rosa María Reyna Robles comenta: “hacia los treinta del siglo XX se desató una verdadera fiebre por coleccionar objetos arqueológicos. En Guerrero los más codiciados por sus cualidades estéticas fueron los de piedra con representaciones de templos y palacios, diversos animales y utensilios domésticos, pero sobre todo un grupo numeroso y heterogéneo en forma de cabezas, máscaras y personajes humanos de cuerpo entero... El coleccionismo de estas piezas se incrementó en las décadas de 1960 y 1970...”²⁶³

De modo que, como bien señala la Doctora Reyna Robles, una de las causas por la que esta tendencia se incrementó consiste en que el valor de los objetos aumentaba de acuerdo a las particularidades específicas de cada pieza.

Así, ante esta nueva etapa en el auge del coleccionismo caracterizada por una nueva la creciente demanda de piezas arqueológicas, una parte importante de la población radicada cerca de lugares donde habían sido descubiertos estos objetos, hizo del saqueo una de sus principales actividades.

Karl Meyer, quien para la realización de su obra “El saqueo del pasado”, realizó una interesante investigación de campo, nos dice respecto del aumento en el saqueo y el tráfico ilícito, que la casa de subasta Sotheby’s a través de su filial Parke Bernet en New York impuso una nueva tendencia con la Colección Green de Arte Indígena, la cual fue la primer subasta importante en el este de Estados Unidos de

²⁶² MEYER, Karl E., “*El saqueo del pasado. Historia del tráfico internacional ilegal de obras de arte*”, Roberto Ramón Reyes Mazzoni (traductor), Fondo de Cultura Económica, México, 1990, pág. 25.

²⁶³ REYNA Robles, Rosa María, “*La Organera-Xochipala, Guerrero*”, *Arqueología Mexicana, El Estado de Guerrero. Un territorio por descubrir*, Revista bimestral, Volumen XIV, Número 82, noviembre-diciembre, 2006. [En línea] disponible en <http://www.arqueomex.com/S2N3nXOCHIPALA82.html>

piezas arqueológicas provenientes de México y países andinos de América del Sur. Con ello ésta y otras casas de subasta comenzaron a poner de moda la adquisición de dichas piezas

En tal sentido el mismo autor afirma que el crecimiento del saqueo se debe a tres razones principalmente. En primer lugar porque se ha puesto de moda el arte precolombino, el etnográfico de África y Polinesia, ya que estos objetos tienen una relación étnica con el arte contemporáneo y se encuentran plagados de un misterio atrayente. La segunda razón obedece a que cada vez se abren más rutas aéreas y carreteras nuevas, y al lugar donde éstas no lleguen, las pequeñas avionetas sí lo harán; de este modo se logra que una gran cantidad de riquezas arqueológicas estén a disponibilidad del mercado. Finalmente señala como tercera razón la afluencia de nuevo dinero al mercado del arte y el enorme incremento en el número de coleccionistas.²⁶⁴

Como era de esperarse, la moda de coleccionar objetos arqueológicos propició que aumentaran los coleccionistas, cuyo número aún se incrementó más ante la creciente facilidad para obtenerlos brindada por el avance de la tecnología y, como lo señala Meyer, la apertura de nuevas rutas aéreas y terrestres para llegar hasta ellos y, posteriormente trasportarlos. Así, paralelamente aumentaron los coleccionistas y la disponibilidad de objetos en el mercado de arte, sobre todo en el ilegal.

En cuanto al aumento de coleccionistas, Meyer cita a Spratling, un coleccionista-trafficante que residió en Taxco, quien en su autobiografía señaló:

“En México, desde hace 10 años había quizás menos de 100 coleccionistas, hoy en día debe de haber más de 10 mil sólo en la Ciudad de México; además, mientras que hace unos pocos años sólo había 4 o 5 pequeños traficantes, hoy en día se cuentan por centenares y el gobierno los ha calificado, en su publicidad, de pandilleros... Hay todo tipo de traficantes, y entre ellos muy pocos tienen criterio. Los indígenas pobres que encuentran objetos en cuevas o al arar en sus campos, no tienen criterio ni conocimiento.

Pero han escuchado que algo fue vendido por un precio muy alto, y concluyen que cualquier pieza, justo porque es antigua debe valer miles... Sé de ciertas aldeas donde dejarán transcurrir una temporada de cultivo sin sembrar maíz porque han

²⁶⁴ Vid. MEYER, Karl E., *op. cit.*, pág. 30.

descubierto unas pocas tumbas pequeñas... No tienen conciencia de que cometen actos de vandalismo. Pero el vandalismo real ocurre cuando, de los rangos superiores de los traficantes, verdaderos pandilleros que son criminales, adelantan dinero y equipo para extraer piezas.”²⁶⁵

Debemos agregar que a la facilidad que ya de por sí representa la apertura de nuevas rutas de comunicación aéreas y terrestres, empleadas para el transporte y comercialización de piezas prehispánicas, se une otra quizá tanto o más eficaz e indudablemente más inmediata para promover estos artículos: el internet, pues existen catálogos electrónicos mediante los cuales es posible mostrar, ofrecer y ordenar las piezas sin necesidad de trasladarse físicamente hacia el lugar donde se encuentren ya sea el comprador o los objetos.

3.2.1.2 Corrupción de las autoridades.

Ahora bien, si se ha tenido tanta tolerancia frente al saqueo ilegal y al coleccionismo clandestino, es porque, en muchos casos, las mismas autoridades encargadas de impedirlo se encuentran involucradas en dichos asuntos. Al respecto nos dice Karl Meyer que

Quienes participan en el comercio tienen importantes aliados, entre ellos diplomáticos, coleccionistas ricos, financieros y en algunos casos, puede conjeturarse, los servicios de inteligencia.

Con frecuencia los diplomáticos son coleccionistas, y a veces ayudan a otros coleccionistas o traficantes al hacer accesible el privilegio inviolable de la valija diplomática.²⁶⁶

Si el diplomático es un amigo importante, el coleccionista es igualmente un aliado influyente. Cuando tiene riqueza y posición social, como ocurre con frecuencia, también puede hacer sentir su influencia en el momento en que el traficante enfrenta problemas legales. En algunos casos, el coleccionista también es traficante, en un país centroamericano, el traficante más importante es también uno de los principales coleccionistas, ha financiado excavaciones clandestinas en países vecinos y ha juntado decenas de miles de piezas precolombinas durante las últimas décadas. También es miembro de una familia políticamente influyente.²⁶⁷

Desafortunadamente nuestro país no ha podido escapar al problema de corrupción de autoridades y bajo su auspicio el territorio ha sido ampliamente saqueado. A ese respecto la investigadora Miryam Audiffred en su artículo “Dioses Peregrinos”, cita a Van Rijn, antiguo traficante de bienes arqueológicos, que dice:

²⁶⁵ *Ibidem*, pág. 164.

²⁶⁶ *Ibidem*, pág. 162.

²⁶⁷ *Ibidem*, pág. 163.

“En los años sesenta Patterson era un saqueador de tumbas en Guatemala y México. En esos países tenía a autoridades sobornadas que le permitían volar templos completos con dinamita y luego sacar las piezas en los helicópteros del ejército. Es un saqueador de proporciones industriales que tiene vínculos con los más altos círculos sociales del mundo”.²⁶⁸ Por su parte, Audiffred nos relata que “Patterson se codea con empresarios y políticos de todo el mundo. Desde la década de los sesenta –cuando comenzó a trabajar como intermediario entre coleccionistas y buscadores de tesoros- ha estado cerca de la gente con poder económico y llegó a ser el representante diplomático de Costa Rica ante la Organización de las Naciones Unidas”.²⁶⁹

Pero ni el de Rijn, ni el de Audiffred son los únicos testimonios de la corrupción de los funcionarios públicos. Meyer, cuya obra fue escrita desde 1973, nos relata un caso que evidencia que ya desde entonces las autoridades mexicanas, a cambio de una suma considerable de dinero, se hacían cómplices de la sustracción de piezas arqueológicas del país; así, nos comenta:

“...la experiencia de un comerciante europeo que visitó México hace unos pocos años y se hizo de enemigos muy rápidamente al descartar como falsificaciones piezas que le enseñaron. Mientras estuvo en Mérida, compró varias piezas mayas, y las guardó en una maleta que adquirió localmente. En su vuelo de regreso a la ciudad de México, se sorprendió cuando avisaron en el aeropuerto que todo el equipaje sería revisado .algo que rara vez ocurre en un vuelo nacional-. Abandonó su maleta nueva, a la que no había puesto su identificación, en la zona de equipajes, y se dirigió directamente al hotel. Cuando estaba en su cuarto sonó el teléfono. “Tenemos su equipaje en la policía –dijo una voz autoritaria-. Por favor venga a reclamarlo”. En la oficina de policía, al traficante europeo se le mostro un libro con las leyes mexicanas y se le informó que se enfrentaba a la cárcel y a la desgracia. “Pero –le dijo un oficial. Por 50000 pesos (aproximadamente 4100 dólares) podemos olvidar esto”. Cuando el traficante sacó su chequera, el oficial continuó, “y por otros 50000 pesos puede obtener la devolución de su equipaje”. El traficante salió de México al día siguiente.”²⁷⁰

El Siglo de Torreón publicó el 01 de mayo de 2008 un interesante artículo que evidencia la colaboración de personal del INAH con Patterson:

²⁶⁸ AUDIFFRED, Miryam, “*Dioses Peregrinos*”, *Gatopardo*, [En línea] disponible en http://www.scribd.com/full/14770290?access_key=key-14qs72n8o4l0628c2xn3

²⁶⁹ AUDIFFRED, Miryam, “*Dioses Peregrinos*”, *Gatopardo*, [En línea] disponible en http://www.scribd.com/full/14770290?access_key=key-14qs72n8o4l0628c2xn3

²⁷⁰ MEYER, Karl E., *op. cit.*, pág. 155.

“Leonardo Patterson, el más importante saqueador y traficante de vestigios arqueológicos en México, ha contado con la colaboración de arqueólogos e investigadores del país para sacar adelante sus proyectos de legitimar piezas. Dos de estas personas laboran en el Museo Nacional de Antropología (MNA): el arqueólogo Felipe Solís, director de la institución, y Martha Carmona, curadora.”²⁷¹

Nidia Marín en su artículo publicado en “El Sol del Bajío” escribe que Carrillo Gil, coleccionista de arte contemporáneo mexicano, “no sólo culpaba de los saqueos a los diferentes arqueólogos extranjeros que realizaron exploraciones con financiamiento de otros países, sino también a las deficientes políticas de protección del patrimonio nacional y a la apatía de los funcionarios estatales. Igualmente denuncia que los reclamos legales no prosperaban por la falta de continuidad e interés de los diplomáticos mexicanos”.²⁷²

Así, la coadyuvancia de las autoridades y los diplomáticos con los traficantes ha provocado que salga una cantidad inimaginable de piezas, cuyo regreso a territorio mexicano se antoja casi imposible debido a varias dificultades, en primer lugar porque generalmente se desconoce su paradero, otras porque no se reúnen los elementos necesarios para exigir su devolución, pero sobre todo porque no contamos ni siquiera con la información más escasa de lo que ha sido robado.

Entre los requisitos necesarios para que un país pueda exigir la recuperación de algún bien o pieza que ha sido sacado ilegalmente de su territorio, se encuentra la presentación de un catálogo que registre la existencia de esa pieza en dicho Estado; de lo contrario su devolución se hará mucho más complicada. Sin embargo tal registro también tiene sus aspectos negativos; uno de ellos nos lo comenta Karl Meyer: “Si un objeto ha sido excavado ilegalmente, el país de origen no tendrá registro de su existencia, y por lo tanto se verá imposibilitado de hacer un reclamo efectivo...”²⁷³ Este es el caso de México, pues aún hay muchas piezas enterradas, que de ser descubiertas y llevadas fuera del país, jamás figurarán en el citado catálogo; pues eso es lo que ha sucedido con un sinnúmero de piezas cuya recuperación no se ha logrado.

²⁷¹ [En línea] Disponible en:

<http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/348276.descubren-trafico-de-patrimonio-mexicano.html>

²⁷² MARÍN, Nidia, “Sólo el narco supera en ganancias al robo de arte prehispánico”, *El Sol del Bajío*, [En línea] disponible en <http://www.oem.com.mx/elsoldelbajio/notas/n261507.htm>

²⁷³ MEYER, Karl E., *op. cit.*, pág. 107.

Por otro lado, la existencia de un catálogo podría también tener un uso negativo, es decir, existen datos que evidencian que incluso hay robos de piezas que se realizan por pedido;²⁷⁴ de modo que la existencia de tal catálogo también sería una valiosa base de datos al alcance de los saqueadores y traficantes a partir de la cual podrían obtener información acerca de los detalles, características y ubicación de las piezas con que se cuenta en el país, así como un muestrario de las piezas a ofrecer entre sus clientes.

No es correcto generalizar y decir que todas las autoridades son corruptas, pues también las hay íntegras, que, en cumplimiento de su labor, protegen nuestros bienes ya sea evitando el saqueo, su salida ilícita o aplicando correctamente la ley, pero por desgracia “la escala de los esfuerzos por hacer que se cumplan [las leyes] es tan modesta que es como si se combatiera un incendio forestal con una pistola de agua.”²⁷⁵

3.2.1.3 Estructura del tráfico de antigüedades.

El contrabando de arte y piezas arqueológicas es llevado a cabo por una organizada red de individuos de la que participan integrantes de cualquier estrato social, desde el campesino o agricultor que halla piezas al arar su tierra o aquél que expresamente la excava en busca de ellas; hasta el coleccionista rico o el director de algún importante museo, para quienes cualquier cantidad de dinero por la pieza que desean, les parece justa. Karl Meyer nos dice al respecto:

El tráfico ilícito de antigüedades es único en la amplitud del espectro social que comprende, pues abarca desde campesinos analfabetos hasta coleccionistas educados y ricos. Uno puede hablar sensiblemente del comercio como un submundo democrático, ya que los ricos y los pobres, los de elevada y los de humilde cuna, todos son ciudadanos dentro de él. El patrocinio de las personas de influencia también le da al comercio cierta inmunidad. Ocasionalmente son arrestados comerciantes o intermediarios importantes, pero rara vez por mucho tiempo, y las tiendas cerradas momentáneamente pronto vuelven a abrir.²⁷⁶

²⁷⁴ Una nota periodística publicada en El Sol del Bajío el 02 de mayo de 2007 afirma lo siguiente: “Hoy se venden en las grandes y famosas casas de subastas del mundo y en las de antigüedades al mejor postor, después de haber sido robadas por encargo.” [En línea] disponible en <http://www.oem.com.mx/elsoldelbajio/notas/n261507.htm>

²⁷⁵ MEYER, Karl E., *op. cit.*, pág. 156.

²⁷⁶ *Ibidem*, pág. 161.

El mismo autor concibe a esa mafia como una pirámide en cuya base están los ladrones de tumbas, en la cima los comerciantes principales y en medio los intermediarios. Señala a estos últimos como los eslabones indispensables de unión en la cadena del comercio de antigüedades, pues aunque el ladrón tiene acceso al arte, difícilmente entra en contacto directo con el cliente final. Ahí es donde entra el intermediario, "...que puede tener un local en un bazar, o realizar negocios en su casa, o dedicarse a otro oficio inocuo en una aldea provinciana. Él es quien sabe qué políticos y policías deben ser sobornados, cómo sacar de contrabando el objeto de arte, y cuáles traficantes internacionales están interesados en qué clase de arte."²⁷⁷

Pero no todas las piezas son vendidas en cantidades exorbitantes, existen, según Meyer dos tipos de mercados el primero es un mercado popular de piezas de menor precio, y el segundo, un mercado selectivo para el coleccionista rico que está dispuesto a pagar miles por un arte único de calidad superior.²⁷⁸ El intermediador es el que abastece de piezas ambos mercados.

Meyer resume el clandestino mercado del saqueo con las siguientes palabras: "La mayoría de las mejores obras van a unos pocos de miles de coleccionistas y a unos cuantos museos, y son vendidas por unos pocos cientos de traficantes. Un número mucho mayor de personas participa en la obtención del material extrayéndolo de la tierra; una fuerza de trabajo quizás de varios cientos de miles de individuos. En conjunto, el mercado del arte es una subcultura fascinante muy pocas veces estudiada."²⁷⁹

3.2.1.4 Relación con el narcotráfico.

Los políticos y los coleccionistas ricos no son los dos únicos sectores con poder que intervienen en el mercado ilícito de arte; en él también está involucrado

²⁷⁷ *Íbidem*, pág. 152.

²⁷⁸ *Íbidem*, pág. 32.

²⁷⁹ *Íbidem*, pág. 132.

otro igualmente poderoso e influyente: el del narcotráfico. En ese ámbito la escritora Miryam Audiffred nos relata:

En los últimos tres años, el contrabando de piezas arqueológicas se ha ido vinculando con el tráfico de armas y droga. Los expedientes de 2006 de la PGR registran numerosos decomisos en los que los detenidos trasladaban ilegalmente armas de fuego, cocaína y figurillas prehispánicas.

El 28 de agosto de ese año se suscitó un decomiso que refleja con claridad lo que está pasando. Es una de las maniobras más recordadas por elementos de la PGR adscritos a la Unidad Mixta de Atención al Narcomenudeo, quienes, ese día, hallaron 196 piezas arqueológicas en un domicilio de la colonia Villa de Guadalupe en Ciudad Lerdo, Durango. La policía las encontró en una serie de cajas y maletas en las que también había 600 cartuchos, varios rifles calibre .22 y pistolas tipo revólver. También en Saltillo, Coahuila, y en Durango se han efectuado numerosos “decomisos mixtos”, en los que las maniobras policiales terminan ligadas al pasado, la cultura y la violencia.

...Las piezas de la colección Patterson que reclama México debieron abandonar el país por cielo, mar y tierra, tal como han salido los otros 1 400 objetos prehispánicos que el gobierno intenta traer de Dinamarca, Venezuela, Alemania y Estados Unidos. Los informes de la Interpol, del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y de la Procuraduría General de la República (PGR) mencionan que las piezas pudieron dejar el país escondidas en valijas o camiones de doble fondo. Otras, en aviones ligados con los cárteles de la droga o en embarcaciones que trasladan material de construcción, partidas en pedazos y camufladas entre trozos de cantera y piedra. Así ha sucedido con todas las piezas que se venden en las capitales internacionales del mercado negro: Estados Unidos, Suiza, España, Inglaterra, Alemania y Japón.²⁸⁰

En el mismo artículo de donde se obtuvo la cita anterior, la investigadora nos presenta el testimonio de Michel van Rijn, un traficante retirado y que actualmente es informante de Scotland Yard y otros grupos especializados para evitar el contrabando de piezas arqueológicas y lograr recuperación de las robadas. Él asegura que el robo de arte se vincula directamente al narcotráfico y que incluso se emplean las mismas vías y la misma infraestructura; señala que se trata de un mismo negocio; además, agrega:

Al igual que con la droga, los aeropuertos de Cancún y Ciudad de México son los puntos que —por aire— conectan a los traficantes con Amsterdam, Holanda, Madrid, España y Frankfurt, Alemania. Ciudades que son pieza clave en el mercado negro del arte.

Las costas de Acapulco, Manzanillo y Zihuatanejo son otros puntos de salida. De ahí viajan, escondidas entre el contenido de grandes barcos cargueros, muchas piezas mexicanas y latinoamericanas que tienen su destino en las galerías de Japón. Coatzacoalcos, Veracruz, en el Golfo de México, es el puerto que conecta con Europa.

²⁸⁰ AUDIFFRED, Miryam, “*Dioses Peregrinos*”, *Gatopardo*, [En línea] disponible en http://www.scribd.com/full/14770290?access_key=key-14qs72n8o4l0628c2xn3

3.2.2 Legislación protectora de monumentos en México. La cuestión de su eficacia.

Lo clandestino del mercado provoca que la cantidad de piezas arqueológicas sacadas de México sea incalculable; sin embargo, existen datos que nos permiten al menos hacernos una idea de lo extensa que es. Miryam Audiffred nos dice que “Nadie conoce la cantidad de piezas que han cruzado la frontera, pero la magnitud del problema puede entenderse si se considera que en todo el país hay un estimado de cien mil zonas arqueológicas, de las cuales 35 mil están registradas. De éstas sólo mil han sido objeto de exploraciones y únicamente 140 están abiertas al público. El resto se encuentran en el total desamparo.”²⁸¹

Karl Meyer, cuya investigación tiene un enfoque internacional, cita a Bator,²⁸² quien comenta: “Hasta donde sé, nadie tiene siquiera una idea aproximada de cuál es el volumen total (de exportaciones de arte) de cualquier país ya sea en términos de valor o de número de objetos. Tampoco hay nada más que un conocimiento impresionista de lo que puede llamarse la estructura del comercio.”²⁸³

Cuando nos detenemos a observar esta actividad clandestina un poco más a detalle, notamos que se lleva a cabo tan fácil, como frecuentemente y, en algunos casos hasta con cierta impunidad; entonces cabe la duda de ¿qué es lo que está fallando? ¿Es que acaso no existe un cuerpo normativo que sancione a quienes ejecutan este tipo de actos? La respuesta es sí. En nuestro país la legislación que los castiga es la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; entonces ¿ese cuerpo normativo no es lo suficientemente eficaz para combatir estos ilícitos? ¿por qué?

Creemos que la respuesta a estas preguntas es mucho más compleja de lo que parece. Ya se ha relatado cómo las autoridades corruptamente participan en

²⁸¹ AUDIFFRED, Miryam, “*Dioses Peregrinos*”, *Gatopardo*, [En línea] disponible en http://www.scribd.com/full/14770290?access_key=key-14qs72n8o4l0628c2xn3

²⁸² Meyer señala que Bator es profesor de Derecho en Harvard y que realizando este último un estudio especial sobre el derecho en el arte, se le encomendó la tarea de canalizar y obtener información sobre las políticas existentes que se refieren a la exportación de bienes culturales.

²⁸³ MEYER, Karl E., *op. cit.*, pág. 171.

este mercado, también se habló sobre la influencia del poder político y económico y de cómo una organización tan compleja, como lo es la que maneja el narcotráfico, participa también en el contrabando de antigüedades.

Sin embargo existen otro tipo de factores que tienen un impacto directo en la continuación del saqueo; entre ellos está la abundancia de antigüedades en todo el territorio nacional; la falta de educación histórica en la mayor parte de la población y el consecuente desinterés de ésta por los vestigios de sus antepasados; el presupuesto tan bajo asignado a instituciones tutelares de monumentos propiedad de la Nación; el poco dinero destinado a la conservación de los monumentos; y por si todo lo anterior fuera poco, también influye el deterioro que debido al tiempo y por causas naturales sufren estos bienes. A continuación hablaremos un poco más a detalle de lo anterior.

3.2.2.1 Falta de educación.

La falta de educación sobre historia nacional entre la población es quizá la raíz fundamental en todo este caos de comercialización ilícita de antigüedades; por ello es el que requiere de mayor atención y apoyo, pues de superar este obstáculo, tanto el saqueo, como el contrabando, si bien no se terminarían del todo, consideramos que sí los mermarían casi en su totalidad.

Decimos que la educación es un punto ideal de partida en el combate al contrabando de antigüedades porque, como ya se expuso antes, el habitante de zonas en donde existe cualquier tipo de antigüedad, sobre todo piezas arqueológicas enterradas, generalmente pertenece a una clase económicamente pobre, la mayor parte de las veces no cuenta ni siquiera con la instrucción básica. Así pues, ahí tenemos reunidas dos armas importantes de las que se sirven los traficantes: la pobreza económica y el desconocimiento del valor y significado de los monumentos.

No vamos a involucrarnos en un tema tan extenso como el de la pobreza; primero, porque no es el objeto de esta investigación y en segundo lugar, porque es

demasiado complejo; sólo diremos que la necesidad económica es una circunstancia que explica, aunque no justifique, la destrucción del pasado.

Sin embargo hablaremos un poco de las consecuencias que genera la ignorancia. Una persona que desconoce su pasado no siente el vínculo con las generaciones que le antecedieron, porque no comprende el mundo como ellos lo concebían; así, le son ajenas las expresiones culturales que surgieron de esos ancestros y por lo tanto la falta de identificación con ellos se refleja a su vez en falta de cuidado en conservar los restos o vestigios de esas culturas que le precedieron.

Por otro lado, a veces a las personas que viven en zonas donde abundan las piezas arqueológicas, tienen un contacto tan cotidiano con ellas, que, culturalmente hablando, no les parece extraordinario el hallazgo, y dada la abundancia de estos objetos, sienten cierto desapego por ellos, el cual aumenta, cuanto más alta es la cantidad que por las piezas les ofrezcan. Pero si analizamos más cuidadosamente la situación, el fondo del problema sigue siendo el mismo: la falta de instrucción respecto de la importancia del pasado y sus testimonios materiales. Esas personas en su mayoría son, repetimos, campesinos con mínima formación académica y por lo tanto histórica; de modo que, si bien tienen conocimiento de las culturas que allí florecieron, la mayor parte de las veces ignoran la aportación que los miembros de dicha civilización hicieron para la posteridad; por otro lado es muy común también que desconozcan que tanto la excavación en zonas de monumentos arqueológicos, como la venta de las piezas representan un delito sancionado con prisión. Generalmente mucho más ajeno les es el daño que ocasionan a la reconstrucción de la Historia y a la investigación del pasado al extraer de su lugar de origen los objetos que, con mucha seguridad saldrán del país para no volver.

La periodista Miryam Audiffred al respecto nos relata las siguientes historias:

El saqueo está en manos de grupos organizados. Desde San Pedro de las Colonias y Cuatro Ciénegas, Coahuila, la arqueóloga Leticia González ha visto cómo los traficantes promueven el “saqueo hormiga” en las comunidades campesinas pobres de México.

“Compro puntas de flecha, figurillas...”, es el grito del “coyote” que se escucha entre las chozas de madera y sobre los caminos de tierra. Es la promesa de fuereños que llegan a la localidad para hacer negocio y también la frase que a los campesinos garantiza que por unos días no sufrirán de hambre. Por eso la gente —sobre todo los

niños— pasan horas rascando la tierra y buscando en las cuevas pequeños pedazos de roca: de obsidiana y pedernal. Algunas aparecen con forma de almendra y otras con superficies que semejan la hoja de un laurel. La mayoría son triangulares o parecen rombos y todas, absolutamente todas, tienen el olor de la caza y la batalla.

En los reportes de la arqueóloga están los testimonios de hombres y mujeres que aseguran que hay profesores que “coyotean” con las necesidades campesinas, que compran las puntas de proyectil y los raspadores (uñas, como les llaman los ejidatarios) en 8, 10 y 20 pesos para después venderlas a los estadounidenses entre 5 y 10 dólares si son piezas sencillas, o hasta 300 si el acabado y el tipo de punta es muy fino.

En esa región del país son muchos los que, como doña Ofelia Domínguez, saben que “todo lo que da la tierra es bueno”. Ella, su familia, sus amigos y sus vecinos recogen cualquier objeto o figurilla que aparece en su camino. Venderlo, dice, es cuestión de tiempo.

Su casa se ubica en el centro del pueblo, muy cerca del sitio al que una o dos veces al mes llegan camionetas de “coyotes” para recoger a los niños de la comunidad que se irán de “cosecha” al desierto y a las cuevas. Por cinco o seis horas se les ve rascar aquí y allá, caminar metros y metros con la mirada en la tierra, buscando ansiosos el brillo de una piedra o la forma abultada de alguna figurilla. Andan con un morralito de tela colgado en la espalda y con una espátula, un cuchillo o una palita que les ayude a escarbar. Parecería que están en una práctica escolar, pero no es así. Tienen entre 7 y 12 años de edad y en vez de aprender matemáticas o español están a la intemperie, bajo el cielo soleado o gris, arrebatándole al pasado una forma de sobrevivir el presente.

Al terminar la jornada regresan al punto exacto en el que fueron abandonados por el “coyote” a quien le entregan los objetos encontrados. Después, todos regresan a casa. Ya en el pueblo, sus padres reciben el dinero de la “cosecha” del día y los “coyotes” se marchan para regresar semanas después.²⁸⁴

Los legisladores que elaboraron y aprobaron la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas de 1972, tenían pleno conocimiento de la limitante que representa y el daño que provoca la carencia educativa, es por ello que en el artículo 2 de aquella legislación se impone a la SEP, INAH e INBAL, entre otras autoridades, la obligación de llevar a cabo campañas en las que se fomente el conocimiento y respeto a los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos.

Por supuesto los campesinos no son el único sector en el que la falta de educación provoca que se continúe saqueando el país, pues en el tráfico participa incluso otra parte, hasta cierto punto, instruida de la población. La corrupción de personas que desempeñan puestos de agentes aduanales, policías, jueces y demás cargos públicos, entre otros, tiene su origen en el desconocimiento de la trascendencia cultural de sus ancestros, la consecuente falta de aprecio a sus restos

²⁸⁴ AUDIFFRED, Miryam, “*Dioses Peregrinos*”, *Gatopardo*, [En línea] disponible en: http://www.scribd.com/full/14770290?access_key=key-14qs72n8o4l0628c2xn3

y quizá también en la ignorancia del daño que provocan sus actos. Es decir, desafortunadamente en México no se ha impartido con éxito la educación del amor a la patria, a las raíces indígenas y, sobre todo, falta el fomento entre la población en general, al cuidado y protección de los bienes nacionales. La ausencia de estos elementos educativos provoca que la gente no sienta apego, cariño y respeto por los vestigios restos de quienes los antecedieron; pues aquel que no conoce su pasado ni a sus ancestros, es incapaz de sentirse admirado por la cultura que crearon y mucho más incapaz es de amarla, pues no es posible amar algo que se desconoce. Por ello creemos que tal carencia representa una de las causas más significativas por la que las autoridades se dejan sobornar, contribuyendo así al empobrecimiento histórico de su patria.

En cuanto a la ignorancia de las consecuencias del saqueo, Karl Meyer nos dice: "No obstante, si el pasado humano tiene un futuro dudoso, no es porque la mayoría de la gente quiera ver sus restos destruidos o mutilados. En la realidad ni siquiera saben que existe un problema. No entienden, por ejemplo, que el pasado está amenazado por la misma civilización que evolucionó a partir de él."²⁸⁵

Desde luego el saqueo no sólo se perpetra sobre piezas arqueológicas, sino también en objetos de arte novohispanos. Las principales piezas robadas son de carácter religioso; destacan pinturas, esculturas y objetos litúrgicos; por lo tanto, los lugares en donde más se ejecuta el robo de bienes históricos muebles destinados a servicios religiosos, es en iglesias y su comisión se ve facilitada por la deficiente vigilancia que se ejerce sobre ellos; pero también desafortunadamente influye mucho la ingenuidad de quienes habitan las zonas en que se encuentran tales centros religiosos, pues muchas veces son los mismos pobladores quienes hacen guardia para proteger la iglesia. La periodista Nidia Marín nos dice:

...en 2005, en la misma tribuna de la Cámara Baja, el diputado panista José González Morfín, con motivo del incremento en el robo de arte sacro, decía: "En 2004 el estado (Puebla) sufrió cuantiosos saqueos por lo que se refiere a arte sacro: de acuerdo con datos proporcionados por la Procuraduría General de Justicia, de enero a diciembre se registraron 20 denuncias presentadas, de las cuales 17 fueron

²⁸⁵ MEYER, Karl E., *op. cit.*, pág. 128.

remitidas al Ministerio Público Federal, dos están en investigación y una fue consignada".²⁸⁶

La misma periodista nos comenta que el robo de arte sacro se concentra principalmente en Puebla, Tlaxcala, Estado de México y Morelos. Juan Carlos Aguilar, escritor de "La Crónica de Hoy", nos informa que los estados del norte y sur tienen mayor saqueo arqueológico; mientras que en los estados del centro se concentra el robo de arte sacro.²⁸⁷

3.2.2.2 La actividad de los Institutos competentes.

En nuestro país los órganos encargados de la vigilancia y conservación de los monumentos son el INAH y el INBAL en los ámbitos de su competencia, en consecuencia a ellos se les atribuye su custodia; lo cual nos lleva a pensar que la destrucción de esos monumentos es, de alguna manera, responsabilidad de tales institutos; sin embargo es necesario tomar en cuenta otros aspectos para determinar más objetivamente hasta qué punto son realmente responsables tales órganos.

- I. El aislamiento a que los ha condenado la Secretaría de Educación Pública. Como ya hemos dicho en el capítulo I de esta investigación, la SEP clasificó todo lo relativo a la educación extracurricular dentro del llamado "Subsector Cultura". Así, la enseñanza impartida fuera del aula por museos e institutos de investigación como el INAH y el INBAL, llevada a cabo a través de exposiciones, cursos, talleres, conferencias, mesas redondas, se encasilló en ese conjunto denominado "Subsector Cultura", el cual teniendo un objeto educativo atribuido directamente a la SEP, fue delegado por ésta a dichos institutos.

Hasta ahí no hay inconveniente alguno; el problema se presenta cuando la Secretaría olvida que esa atribución es suya²⁸⁸, y se desentiende del citado

²⁸⁶ MARÍN, Nidia, "Sólo el narco supera en ganancias al robo de arte prehispánico", *El Sol del Bajío*. [En línea] disponible en: <http://www.oem.com.mx/elsoldelbajio/notas/n261507.htm>

²⁸⁷ AGUILAR, Juan Carlos, "Más de un millón de piezas arqueológicas, en manos de particulares; el INAH las registra y autoriza 'concesión de uso.'", *La Crónica de Hoy*. [En línea] disponible en: http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_notas=318188

²⁸⁸ Eso con fundamento en los artículos 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 3 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

subsector; en consecuencia, le resta apoyo, atención y presupuesto. Creemos que a fin de subsanar tal abandono, surgió CONACULTA, a quien la Secretaría creó, entre otras cosas, para difundir y promover la cultura, así como coordinar las actividades de los citados institutos y otros órganos dedicados a las “actividades culturales”. Sin embargo su creación no solucionó el conflicto, pues tanto el INAH, como el INBAL continúan abandonados de la Secretaría y la tutela que ejerce sobre ellos el Consejo es inapropiada sobre todo por dos razones: la primera de ellas obedece a cuestiones de especialización, pues consideramos que deben respetarse claramente los límites de competencia conferidos a cada ente; es decir, un órgano creado para la difusión, promoción y coordinación (en este caso, CONACULTA), no puede y no debe intervenir en cuestiones técnicas, tales como investigación, educación y conservación de monumentos (atribuciones del INAH e INBAL). En todo caso la facultad para dicha intervención corresponde a la SEP, atendiendo a que ésta es la autoridad inmediata superior del INAH y del INBAL, y por lo tanto, le corresponde a ella llevarlas a cabo, no a un órgano desconcentrado.

El segundo motivo por el que consideramos incorrecta la superioridad jerárquica de CONACULTA frente al INAH e INBAL, tiene por fundamento que la naturaleza jurídica del primero corresponde a la de un órgano desconcentrado, mientras que el INAH es un órgano descentralizado²⁸⁹ y el INBAL desconcentrado. Eso quiere decir que se está ubicando a un órgano desconcentrado (CONACULTA) como coordinador de uno descentralizado (INAH) y de otro desconcentrado (INBAL), y ello sólo entraña una evidente e inexcusable falta de técnica jurídica, pues no es posible que un desconcentrado - con mayores limitantes en su libertad para actuar- coordine las actividades de un descentralizado –cuyo campo de acción goza de mayor independencia que el de aquél. Ahora bien, en el caso del INBAL –y del INAH si lo consideráramos desconcentrado, como lo hace SHCP- el orden jerárquico también es erróneo,

²⁸⁹ En el presente estudio hemos sostenido que el INAH es un ente descentralizado, pues en su Ley Orgánica se le atribuyen los elementos característicos de ese tipo de órganos. Sin embargo, hemos de señalar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la considera un órgano desconcentrado, al igual que el INBAL.

pues de encontrarse en el mismo plano ninguno podría ubicarse por encima de su homólogo, pues no existe fundamento jurídico para respaldar tal proceder.

- II. La asignación de un presupuesto tan bajo. La carencia de recursos económicos en parte es consecuencia del anterior punto en análisis; el mismo descuido de la SEP hacia el INAH e INBAL provoca la asignación de un presupuesto pobre que seguramente ni siquiera alcanza para solventar los gastos que demandan las actividades más básicas atribuidas a tales institutos; por ejemplo, los salarios cobrados por la mayor parte de los empleados que ahí laboran son muy bajos. Pero la falta de recursos trasciende aún más, pues provoca que se abandone o que ni siquiera se inicie el estudio y rescate de los sitios arqueológicos. Karl Meyer comenta al respecto:

En México, que ya no se encuentra entre las naciones en desarrollo más pobres, los políticos volublemente elogian el patrimonio nacional, a la vez que mantienen al Instituto Nacional de Antropología e Historia con un presupuesto de hambre. Aunque México tiene cerca de 11,000 sitios arqueológicos registrados, el Instituto cuando mucho puede realizar seis o siete temporadas en un año con los fondos que se le asignan (en 1971, debido a la escasez de pesos, el Instituto no realizó ninguna excavación). Toda persona que participa en la arqueología mexicana, está notoriamente mal pagada; un arqueólogo recién recibido tendrá suerte si percibe el equivalente a 240 dólares al mes.²⁹⁰

En el caso de pinturas, esculturas, fachadas y edificios, los escasos recursos también amenazan su conservación, ya que muchos de éstos se encuentran en estado de abandono o de destrucción paulatina por causas naturales (como el clima o el transcurso del tiempo) y es necesario intervenir para su restauración y mantenimiento, ello implica gastos que, de no erogarse, provocarán daños y, en el peor de los casos, la pérdida irremediable de esos bienes.

- III. La insuficiencia del número de vigilantes. No obstante que existe el personal encargado de vigilar el resguardo y conservación de los bienes arqueológicos, artísticos e históricos, su número no alcanza para atender cada uno de los lugares en que se encuentran los monumentos; máxime si tomamos en cuenta que en nuestro país es posible encontrar restos arqueológicos prácticamente en cualquier lugar en que se excave, pues el territorio que ocupa fue cuna de

²⁹⁰ MEYER, Karl E., *op. cit.*, pág. 187.

muchas civilizaciones y si a eso le agregamos que también se cuenta con una importante cantidad de iglesias e inmuebles religiosos, que ya en sí mismos son monumentos históricos o artísticos, que a su vez albergan varios bienes muebles de la misma naturaleza; es evidente que cualquier número de vigilantes es insuficiente para cuidar todos los bienes susceptibles de ser robados.

Con estos tres inconvenientes en contra, el impacto de acción del INAH e INBAL se reduce muchísimo y tal vez su actuación deja mucho que desear, pero para juzgarlo objetivamente es necesario hacer un análisis holístico de todas las circunstancias que lo rodean y para exigir que realicen su labor de manera óptima, será necesario también allegarles los elementos y recursos necesarios para ello.

No obstante lo anterior, también debemos tomar en consideración que muchas veces la actuación de las autoridades tanto del INAH como del INBAL es desalentadora, pues en uso de las facultades discrecionales con las que cuentan para emplear el presupuesto que les es asignado, a veces dan a éste usos inútiles o innecesarios, que lejos de atender las necesidades fundamentales de esos institutos, tales como el mantenimiento, protección y conservación de los monumentos que tienen bajo su custodia; emplean los recursos con fines panfletarios o de propaganda política.

3.2.3 Contraparte. La perspectiva de quienes apoyan el saqueo.

Para su investigación Karl Meyer buscó la forma de charlar con algunos compradores de arte sacado ilegalmente de su país de origen y personas que apoyan tal práctica. Es interesante conocer sus opiniones, pues nos esclarecen aún más algunas deficiencias de nuestra realidad y nos permitirán, de tomarlas en cuenta, afrontar el problema más eficazmente.

DuBose, propietario de una galería de arte precolombino, quien aceptó haber comprado arte robado, se justificó de la siguiente manera a través del periódico "Post" de Houston:

Ésta, explicó es la forma más sencilla e inocente de romper la ley. “esa gente necesita pan”, dijo. “Tienen mucho sexo y mucha gente que alimentar. Realmente necesitan alimento, vivienda y dinero, y sus gobiernos no se los dan... Tienen más de este material que el que les es posible manejar”, dijo DuBose. “He visto muchos pueblos mexicanos con grandes museos y gente hambrienta... Toda nación del mundo es culpable de tomar tesoros de otros países... ¿Por qué debemos empezar nosotros a devolverlos? ¿Por qué deben ser diferentes los Estados Unidos?”²⁹¹

Evidentemente este comentario proviene de una persona de dudosa calidad moral, que espera a que los demás hagan lo correcto para actuar bien por sí mismo; no obstante, su contenido entraña una realidad de la que ya se habló antes: la pobreza y la necesidad de solventar necesidades básicas. En cuanto al supuesto exceso de material, no quisiéramos asegurar que en nuestro país no se tenga la capacidad para manejarlo, sin embargo tal idea podría estar más apegada a la realidad de lo que quisiéramos; lo cierto es que en nuestro país hay una abundancia inimaginable de piezas y objetos arqueológicos para cuyo cuidado no es suficiente la vigilancia de un cuerpo policíaco; sino la de todos los habitantes de su territorio, especialmente la de aquellos mexicanos que de alguna manera se encuentran vinculados ancestralmente con las culturas creadoras de tales vestigios; pero creemos que desafortunadamente lo que muchas veces falta es el aprecio que motive el cuidado a tales monumentos.

Lowell Collins, profesor de Houston y experto en arte precolombino, señala que “Mientras no se quebranten las leyes de los Estados Unidos, está bien. Después de todo, estos objetos no son apreciados en esos países. Se les trae aquí y se les da un hogar. Ahora los puede ver gente culta.”²⁹² En la opinión de esta persona vemos la actitud prepotente y racista que predominó durante el siglo XIX, nuevamente destaca el desinterés de los habitantes de los países saqueados por preservar sus antigüedades; indiferencia de la que dolosamente se aprovechan los saqueadores, traficantes y compradores; es claro que tal imagen se genera debido a que los pobladores de lugares en que hay restos arqueológicos se prestan para su saqueo. Por supuesto nada dice del daño que ocasionan a la reconstrucción de la historia las excavaciones clandestinas ejecutadas para extraer las piezas a las que se les da “hogar”. Sin embargo, por otro lado quizá tiene razón en que ahora esas

²⁹¹ MEYER, Karl E., *op.cit.*, pág. 43.

²⁹² *Idem.*

piezas están protegidas y se las aprecia en todo el contenido histórico y antropológico que poseen. A este respecto insistimos en que el problema de desinterés debe combatirse con educación.

La mayor parte de las posturas giran en torno a la misma justificación de que las piezas no son apreciadas por las personas de su país de origen. André Emmerich, traficante en Nueva York de arte antiguo y contemporáneo tiene una opinión interesante:

Como todos los demás me gustaría estar del lado de la virtud, de la sensibilidad y de todo lo demás. No estoy seguro de saber en qué lado está la virtud... ¿los descendientes de los turcos que arrojaron a los griegos del Asia Menor tienen más derecho al arte realizado por los antepasados de los griegos? ¿Tienen los destructores de la civilización maya [más derecho] a sus restos que nosotros? Sugiero que se trata de una cuestión moral básica. Hago énfasis en el hecho obvio de que el arte de la humanidad –el arte de la humanidad antigua- es parte de la herencia cultural de la humanidad, y no pertenece exclusivamente a ese lugar geográfico particular donde florecieron las antiguas culturas. Creo que este país más que cualquier otro tiene una reivindicación especial sobre las artes de toda la humanidad... las instituciones estadounidenses han pagado por los objetos que han adquirido, y no sólo lo han hecho con dinero, sino que hemos pagado la deuda mediante contribuciones académicas... diría que probablemente la mayoría de las investigaciones sobre arte precolombino han sido hechas por investigadores estadounidenses. Por eso creo que hemos pagado por lo que tenemos.²⁹³

Consideramos que esta opinión a primera vista es muy consistente, sin embargo si bien es cierto que son los descendientes de los destructores de las culturas derrotadas quienes heredarían sus vestigios, no menos cierto es que todos esos testimonios forman parte de su pasado y los identifican y unifican como nación; por lo tanto tienen derecho a él no sólo por razones históricas, sino antropológicas y culturales, pues justifican su existencia como una comunidad distinta a todas las demás. Por otro lado, la perspectiva de Emmerich es un reflejo más de la abusiva mentalidad monroista adoptada en el siglo XIX por los estadounidenses en su afán expansionista.

Norton Simon, un coleccionista de arte oriental, señala algo más razonable: que la culpa es de las autoridades de los países saqueados; “Si sirviera para algo, la regresaría. Si fuera razonable y existiera la posibilidad de que pudiera detenerse el

²⁹³ *Ídem.*

contrabando. Hacen mucho dinero con él. Muchas veces gritan mucho y no obstante dejan que los robos continúen. Deberían empezar por hacer cumplir la ley.”²⁹⁴

El razonamiento anterior tiene gran parte de verdad, pues desafortunadamente el tráfico ilícito de antigüedades se ha continuado gracias a que las autoridades lo permiten. Así opina también Sydney H. Schanberg, periodista del New York Times, quien dice que “El problema no es que las leyes [de la India] sean muy flexibles, sino que no existe una maquinaria efectiva para hacerlas cumplir. La corrupción está muy generalizada.”²⁹⁵ Efectivamente, las autoridades corruptas son las mayores aliadas de los traficantes.

3.3 Medidas para combatir el saqueo y el tráfico ilícito.

El desarrollo de este trabajo nos permite concluir que nuestros sitios arqueológicos, nuestras iglesias y los restos de las culturas que nos dieron origen, están siendo robados y destruidos; y con ellos, nuestra historia. Por lo tanto, debemos hacer conciencia de la importancia de impedir su continuación.

Es de urgente atención destinar fondos al mantenimiento y protección de nuestros monumentos pues cuando éstos tienen la suerte de escapar de las manos de los saqueadores y traficantes, en algunos casos se enfrentan a otros agentes que los dañan y destruyen como el agua, la vegetación, las obras públicas, la urbanización y la contaminación del aire, ya que las emisiones de la máquina de monóxido de carbono, en combinación con la de los hornos industriales y domésticos, están haciendo un daño incalculable al arte esculpido en piedra que se encuentra a la intemperie.

En este capítulo abordaremos algunas sugerencias tendientes a la disminución y, en el mejor de los casos erradicación del tráfico ilícito de monumentos paleontológicos, arqueológicos, artísticos e históricos.

²⁹⁴ *Ibidem*, pág. 151.

²⁹⁵ *Ibidem*, 147.

I. El factor educativo y la necesidad de colaboración entre SEP, INAH, INBAL. Ya expusimos el papel tan importante que juega la educación en esta problemática; se dijo que seguramente la falta de instrucción era la causa principal de la comisión de este ilícito; por ello, en primer lugar sugerimos un esfuerzo mayor de la Secretaría de Educación Pública en la atención hacia las actividades en materia histórica y de educación cívica impartidas a nivel básico. En cuanto a la educación superior e investigaciones especializadas, también creemos que es necesario que dicha Secretaría se involucre más con el INAH e INBAL para conocer las necesidades que demanda el desarrollo óptimo de las funciones de tales institutos; las cuales básicamente son de carácter económico, lo cual evidentemente implica la ampliación del presupuesto asignado. Sobre todo, consideramos urgente la colaboración de éstos con la Secretaría para la elaboración conjunta de programas históricos y de educación cívica; pues no hay mejor modo de proteger los monumentos con que cuenta nuestro país, que teniendo en cada uno de los mexicanos a un protector de dichas piezas y de su permanencia en nuestro territorio; pero para ello es necesario desarrollar y aplicar programas de concientización entre los habitantes y sobre todo educarlos para que amen, admiren y respeten sus raíces prehispánicas y mestizas, así como los vestigios de tales generaciones pasadas.

Un buen ejemplo de lo que acabamos de señalar lo constituye la denuncia ciudadana publicada por la PGR, gracias a la cual se recuperaron varias piezas en Hidalgo:

La Procuraduría General de la República informa que, como resultado de investigaciones realizadas en contra de traficantes de piezas arqueológicas, se logró recuperar un lote de 39 piezas prehispánicas originales de incalculable valor.

1. Con motivo de una denuncia ciudadana, se inició la investigación relativa al tráfico clandestino de piezas arqueológicas en el poblado denominado La Estancia, municipio de Singuilucan, Hidalgo.

2. Derivado de investigaciones y diversas declaraciones de turistas en el lugar, que afirmaban haber recibido ofertas para comprar piezas arqueológicas, se ubicó, a la altura del kilómetro 68 de la carretera México-Tulancingo, a un individuo quien estaba vendiendo piezas arqueológicas,

supuestamente procedentes de la zona de las Pirámides de Teotihuacán, estado de México.²⁹⁶

Quizá aquí deberíamos cuestionarnos qué papel están desempeñando los académicos, porque si únicamente se están dedicando a la investigación y a crear ciencia pura, entonces ¿dónde está la labor formativa? En todo caso a los investigadores, a los docentes y a los académicos es a quienes corresponde principalmente instruir a la población sobre su pasado de modo tal que se fomente hacia sus vestigios apego, respeto y amor. Sin embargo, no sólo los docentes e investigadores de órganos como la UNAM, INAH e INBAL son los responsables de llevar a cabo esa tarea, también tienen que involucrarse en ella los gobiernos de los Estados, Municipios, los maestros de educación básica y la misma sociedad desde su estructura más fundamental que es la familia.

II. Instrucción a los servidores públicos. De la mano del anterior rubro encontramos a este tipo de educación que se refiere al adiestramiento del personal para la protección de nuestros monumentos. Aquí se propone sea adoptada la misma medida que en el Perú de impartir a algunas autoridades cursos sobre la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; pero sobre todo deberían explicárseles las consecuencias de que salgan de nuestro país los monumentos arqueológicos, artísticos, históricos y paleontológicos. En “Noches de sábado” se reproduce una nota publicada en el diario “Milenio” de Monterrey, que comenta lo siguiente:

Luis Repetto relata que en Perú existe una técnica que está dando buenos resultados, y trata de que se impartan cursos de legislación del patrimonio en las carreras vinculadas a la policía, a la aduana, a las academias diplomáticas y en las facultades de teología vinculadas a la iglesia.

De México, Repetto ve con muy buenos ojos el trabajo que están haciendo los museos comunitarios de Oaxaca o Chiapas donde la propia sociedad civil respeta y toma como suyo al patrimonio de sus localidades. “Esta sería una muy buena experiencia que pudiéramos nosotros trasladar al Perú”, aseguró.²⁹⁷

²⁹⁶ Boletín de la Procuraduría General de la República 023/99, de fecha 31 de enero de 1999, [En línea] disponible en: <http://www.pgr.gob.mx/cmsocial/bol99/ene/b0002399.htm>

²⁹⁷ LÓPEZ, Saúl, “El tráfico de piezas en América Latina”, *Noches de Sábado*, [En línea] disponible en: <http://radio.rpp.com.pe/nochesdesabado/el-trafico-de-piezas-en-america-latina/#more-191>

III. Destitución de autoridades corruptas. Ya se analizó también el pernicioso vicio de la corrupción en las autoridades; por ello creemos necesario vigilar el desempeño integral de los servidores públicos y destituir a aquel que participe del cohecho con perjuicio de la propiedad nacional sobre los monumentos que le pertenecen. Aquí hablamos de los vigilantes, agentes aduanales, funcionarios del INAH e INBAL, agentes de Ministerio Público Federal, presidentes municipales, gobernadores, y en general todas aquellas personas, que investidas de cierta autoridad, usan su poder para permitir la continuación del tráfico ilícito de excavaciones y el saqueo de monumentos nacionales.

IV. Realización de excavaciones que sirvan para financiar otras. Esta ha sido una propuesta formulada por coleccionistas, aunque por supuesto es un asunto discutible, debe hacerse un análisis de sus ventajas y desventajas. No es desconocido que nuestro país es abundante en zonas y piezas arqueológicas, pero desafortunadamente, en su gran mayoría, son explotadas por quienes tienen los recursos económicos para cubrir los gastos de excavación ilícita y posteriormente son sacadas de contrabando y vendidas en el extranjero.

La falta de presupuesto es el motivo que se da para explicar la falta de exploraciones a cargo de las autoridades competentes, cuya realización impediría el saqueo a manos de traficantes; es por ello que durante la década de los setenta sobre todo, los coleccionistas apoyaron enérgicamente la propuesta de emplear los “duplicados”, producto de las excavaciones autorizadas, para sufragar los costos de otras futuras. Por “duplicados” se referían a aquellas piezas halladas en excavaciones autorizadas que comparten características muy semejantes a otras encontradas anteriormente, cuya aportación al área científica ya ha sido evaluada e incluso se cuenta con ejemplares de tales piezas en algunos museos de nuestro país; por lo tanto, dicho sector sostuvo que esas piezas podrían ofrecer una función más útil al campo de la investigación si se permitiera su comercialización y con los recursos obtenidos de la venta de esos vestigios se financiaran nuevas excavaciones.

Por supuesto tal propuesta ha tenido férreos detractores, especialmente quienes adoptan una postura nacionalista, pues afirman y defienden la exclusiva propiedad del Estado sobre esos objetos. Nosotros consideramos que este asunto debe analizarse a la luz de otros factores que intervienen directamente en la realización de tal proyecto; por supuesto nos referimos sobre todo a las autoridades a las que correspondiera, llevar a cabo la selección de piezas que eventualmente estarían a la venta, establecer su precio, dirigir el uso de los recursos obtenidos de tal transacción, entre otras cosas. Así, para estar de acuerdo con la sugerencia de los coleccionistas, tendríamos que estar plenamente convencidos de que a cargo del proyecto se encuentran autoridades especialistas e íntegras que trabajen con profesionalismo, que no se presten a la corrupción y que no antepongan sus intereses personales frente a los de la Nación.

Respecto de tal sugerencia Karl Meyer nos dice:

En cierto momento, hace unos pocos años, en México se nombró una comisión asesora, que estaba integrada por los principales investigadores y coleccionistas. La comisión sugirió que todas las antigüedades de propiedad privada en México fueran divididas en categorías: primero, las piezas de tal importancia que deberían ser adquiridas a precios justos por los museos; segundo, objetos de tal interés que no se debía permitir que salieran del país, aunque podían ser conservados por una persona privada; tercero, piezas que deberían considerarse como duplicados y que se podían vender libremente; y, finalmente, copias y falsificaciones. Esta idea sensata no progresó para nada.

V. Inclusión del cuidado y preservación de monumentos en los planes de desarrollo. Derivado del proyecto de ley ingresado a la Cámara de Senadores en abril de 1999, que pretendía abrogar la actual Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, el investigador Bolfy Cottom se pronunció en defensa de la legislación de 1972 y emitió un comentario interesante en el que se adhiere a la propuesta de incluir en la protección y preservación del patrimonio arqueológico, artístico e histórico en el plan nacional de desarrollo, así como en los planes locales y así realizar acciones concertadas entre la federación, estados y municipios; nosotros

también creemos que esta acción crearía más compromiso entre los gobiernos respecto de la solución de los problemas que involucran a los monumentos y su protección. No obstante, como dice el mismo investigador, “es necesario tomar en cuenta que este problema, más que legal es de voluntad política y conciencia en esta materia.”²⁹⁸

²⁹⁸ COTTOM Boly, “En defensa de la Ley de 1972. El marco legal en materia de Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos: su trascendencia histórica y su vigencia jurídica” *op. cit.*, pág. 9.

Conclusiones.

El problema del tráfico ilícito y saqueo de monumentos en nuestro país, progresa debido a muchas circunstancias de diversa índole. En el presente estudio fueron expuestas a grandes rasgos algunas de ellas, a partir de ese análisis concluimos lo siguiente:

PRIMERA. La ley no representa en sí misma una causa favorecedora para el saqueo y el tráfico ilícito de monumentos, sin embargo su aplicación es un aspecto muy relacionado con ella, que influye en gran medida.

SEGUNDA. Debido a la corrupción, pocas veces se aplica en sus términos la ley protectora de monumentos; ya que se está ante el tercer delito más lucrativo en el ámbito nacional, sólo antecedido por el tráfico de drogas y de armas, ilícitos con los que comparte redes de infraestructura y medios para operar; en consecuencia, frecuentemente la legislación en análisis no cobra vigencia práctica.

TERCERA. La dificultad de combatir la corrupción, se agrava si tomamos en cuenta que, en primer lugar, la ley protectora de los bienes casi no es aplicada; y en segundo, la inoperancia de los cuerpos directivos y legales.

CUARTA. La falta de aplicación de la ley, en parte deriva de que la gran mayoría de los traficantes son allegados a influyentes políticos, lo que les garantiza protección y libertad de acción; o bien, en ocasiones los mismos políticos son coleccionistas y por lo tanto procuran evitar la aplicación de la ley.

QUINTA. En cuanto al marco punitivo, aunque es necesaria su actualización, también creemos que cualquier sanción, por más severa que sea, no será suficiente para detener esas prácticas; sin embargo de proponerse un aumento, lo conveniente sería aplicarlo a la sanción mínima, de modo que el delito sea considerado grave por la ley penal.

SEXTO. Para que se cumpla con el objetivo de la ley protectora de monumentos, es necesario que quienes tienen a cargo la obligación de aplicarla, desempeñen honestamente su cargo, y el resto de la sociedad no se preste a la destrucción de monumentos y se preocupe por protegerlos del saqueo, denunciando los actos ilícitos y absteniéndose de ejecutar actos que los deterioren.

SÉPTIMA. El tráfico ilícito y el saqueo son problemas que involucran intereses políticos; por lo tanto, hasta que quienes ostentan el poder decidan hacer algo al respecto, como lo es cambiar los esquemas educativos a efecto de fomentar el nacionalismo y que la población ayude a la preservación, conservación y cuidado de los monumentos, existirá una verdadera protección hacia ellos.

OCTAVA. Se erradicarán los problemas cuando las autoridades dejen de corromperse, cuando pierdan su protección los diplomáticos y el día que nuestro país llegue a superar el vicio del tráfico de influencias, podremos proteger los monumentos arqueológicos, artísticos históricos y paleontológicos con que cuenta nuestro país.

NOVENA. El económico es otro aspecto fundamental para la conservación de nuestros bienes; si no se cuenta con los recursos que permitan su conservación y rescate, en su caso, iremos perdiendo poco a poco nuestros monumentos.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Romero, Miguel, *“Derecho Administrativo Especial”*, Volumen 1, 3ª Edición, Porrúa, México, 1998, 902 pp.

ÁVILA Ortiz, Raúl, *“El Derecho Cultural en México”*, Editorial Porrúa, México, 2001.

CARRANCÁ y Trujillo, Raúl, Carrancá y Rivas Raúl, *“Derecho Penal Mexicano Parte General”* 21ª Edición, Porrúa, México, 2001, 982 pp.

CLIFFORD, James, *“Dilemas de la Cultura. Antropología, Literatura y Arte en la perspectiva posmoderna”* traducción de Carlos Reynoso, Editorial Gedisa, España, 1995, 429 pp.

COTTOM, Bolfy, *“Nación, patrimonio cultural y legislación: los debates parlamentarios y la construcción del marco jurídico federal sobre monumentos en México, siglo XX”*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2008, 527 pp.

DE PINA Vara, Rafael, *“Diccionario de los Órganos de la Administración Pública Federal”*, Porrúa, México, 1983, 699 pp

DICCIONARIO DE LAS CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN, Tomo II, Editorial Santillana, México, 1985.

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ARGOS VERGARA, Tomo 7, 11 y 12, Editorial Argos Vergara, S.A., España 1977.

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ESPASA, Vol. 2, 8ª Edición, Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1978.

ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA, Europeo – Americana, Editorial Espasa – Calpe, S. A., Madrid, 1977.

FIRT, R. et. Al. *“Hombre y Cultura. La obra de Bronislaw Malinowski”*, Valdez del Toro Ramón (traductor), Segunda edición, México, 1981.

FRAGA, Gabino, *“Derecho Administrativo”*, 44ª Edición, Porrúa, México, 2005, 506 pp.

GARCÍA Ramírez, Sergio, *“Derecho Penal”*, 3ª Edición, Porrúa, México, 2007, 286 pp.

GONZÁLEZ Jiménez, Arturo, *“Apuntes de Teoría General del Estado”*, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2003, pag. 51.

GUTIÉRREZ y González, Ernesto, *“El patrimonio. El pecuniario y el moral o derechos de la personalidad”* Quinta Edición, Porrúa, México, 1995, 1061 pp.

KANH J. S., *“El concepto de cultura: textos fundamentales”*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1975.

KUMMEROW, Gert, *“Bienes y Derechos Reales. Derecho Civil II”*, Cuarta Edición, Editorial Mc. Graw Hill, Venezuela, 1997, 369pp.

MARTÍNEZ Morales, Rafael, *“Derecho Administrativo 3er. y 4º cursos”*, 3ª Edición, Oxford University Press, Colección de Textos Jurídicos Universitarios, México, 2001, 469 pp.

MEYER, Karl E., *“El saqueo del pasado. Historia del tráfico internacional ilegal de obras de arte”*, Roberto Ramón Reyes Mazzoni (traductor), Fondo de Cultura Económica, México, 1990, 358 pp.

NUEVA ENCICLOPEDIA LAROUSSE, Editorial Planeta, Barcelona – Madrid, 1981.

OLIVÉ Negrete, Julio César, *“Antropología Mexicana”*, CONACULTA, INAH, Plaza y Valdes Editores, México, 2000, 654 pp.

ROJINA Villegas, “*Compendio de Derecho Civil. Bienes, derechos reales y sucesiones*”, Editorial Porrúa, México, 1984, pág 7.

ROSAS Romero, Sergio, “*La protección jurídica del Patrimonio Común de la humanidad en México*”, CONACULTA, Fundación Internacional para la Educación y la Cultura, Capítulo México, Coordinación General, México, 2004, 246 pp.

SÁNCHEZ Gómez, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1998, 506 pp.

SERRA Rojas, Andrés, “*Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Primer curso*”, 28ª edición, Porrúa, México, 2009, 905 pp.

SERRA Rojas, Andrés, “*Diccionario de Ciencia Política*”, Tomo III Más actual Mexicana de Ediciones, S. A. de C. V., México, 1997.

SERRA Rojas, Andrés, “*Teoría del Estado*”, Decimoquinta edición, Porrúa, México, 2000, 849 pp.

TOVAR y de Teresa, Rafael, “*Modernización y Política Cultural. Una visión de la modernización de México*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 532 pp.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Instituto de Investigaciones Jurídicas, “*Enciclopedia Jurídica Mexicana*”, Porrúa, México, 2002.

VILLADEVALL, Guash Mireia, “*Gestión del Patrimonio Cultural, Realidades y Retos*”, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Dirección General de Fomento Editorial, México, 2003, 286 pp.

VILLAGRÁN García, José, “*Arquitectura y Restauración de Monumentos*”, Colegio Nacional, México, 1979, 47 pp.

HEMEROGRAFÍA

COTTOM Bolfy, *“Patrimonio Cultural Nacional: El marco jurídico y conceptual”* *Derecho y Cultura*, México, Órgano de Divulgación de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, A.C., Otoño 2001, número 4, octubre-diciembre de 2000, pág. 82, en OLIVÉ Negrete, Julio y Cottom Bolfy, *“Leyes estatales en materia del patrimonio cultural”*.

COTTOM Bolfy, *“Patrimonio Cultural Nacional: El marco jurídico y conceptual”* *Derecho y Cultura*, México, Órgano de Divulgación de la Academia Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, A.C., Otoño 2001, número 4, octubre-diciembre de 2000, pp 81, en BONFIL, Guillermo, *“Nuestro patrimonio cultural, laberinto de significados:”*

GONZÁLEZ Rul, Francisco *“El saqueo arqueológico”*, *Arqueología Mexicana, Saqueo y Destrucción. Un futuro sin pasado*, Revista bimestral, Volumen IV, Número 21, septiembre – octubre 1996, 77 pp.

NALDA, Enrique *“Coleccionismo, Saqueo y Legislación”*, *Arqueología Mexicana, Saqueo y Destrucción. Un futuro sin pasado*, Revista bimestral, Volumen IV, Número 21, septiembre – octubre 1996, 77 pp.

LEGISLACIÓN

Código Civil Federal.

Exposición de motivos del proyecto de decreto relativo a la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia, enviado a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por la Presidencia de la República, el 20 de diciembre de 1938, y publicado en el Diario de Debates de la misma Cámara el 21 de diciembre de 1938.

Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos.

Ley General de Bienes Nacionales.

Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos

UNESCO, Organización de las Naciones Unidas, “*Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural y Natural*”, aprobada en su decimoséptima reunión, París 16 de noviembre de 1972.

UNESCO, Consejo Internacional de Monumentos y Sitios, “*Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de Monumentos y Sitios*”, celebrada en Venecia 1964.