

**UNIVERSIDAD LATINA S. C.**

INCORPORADA A LA UNAM

**“ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL  
MEXICANO COMO FUNDAMENTO DE CREACIÓN DE UNA  
SECRETARÍA DE CULTURA A NIVEL FEDERAL”.**

**TESIS PROFESIONAL  
PARA OPTAR EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN DERECHO**

QUE PRESENTA

**KARINA VERÓNICA GUZMÁN GUZMÁN**

DIRECTORA DE TESIS: LIC. MARÍA CATALINA MARTÍNEZ AGUILAR

MÉXICO, DISTRITO FEDERAL, 2008



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.

## Gracias

A dios, a mis hijos, a mis padres y hermanos Saúl y Víctor, constructores de alas y realizadores de metas. A todos mis amigos, pero en especial a Olimpia, Italia, Anita, José, Esteban, Alberto y Uriel, por ayudarme a recorrer este camino que por momentos parecía más largo, camino que me llevaría a esta meta, la cual por fin pude alcanzar. Por estar junto a mí incondicionalmente en los momentos buenos y malos, sobre todo en los de crisis que intentaban hacerme desistir, mil gracias.

Los amo a todos

A ti, gracias por existir en mi mundo y hacer de mi una mejor persona.

Un profundo agradecimiento y admiración a todos los maestros que estuvieron conmigo desde el inicio y hasta el final de esta travesía.

La satisfacción más grande que puedes experimentar, es que alcances lo que tú mismo crees que puedes y debes llegar a ser.

Marzo/2008

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
---------------------	----------

## CAPÍTULO I.

### ANTECEDENTES DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO ANTES Y DESPUÉS DE LA CONQUISTA

<b>1. El Estado.</b>	<b>4</b>
<b>1.1. En Roma.</b>	<b>5</b>
<b>1.2. En Grecia.</b>	<b>5</b>
<b>1.3. En Francia.</b>	<b>5</b>
<b>1.4. En España.</b>	<b>7</b>
<b>1.5. En México.</b>	<b>10</b>
<b>1.5.1. Época Precolonial.</b>	<b>11</b>
<b>1.5.2. Época Colonial.</b>	<b>13</b>
<b>1.5.3. Época Independiente.</b>	<b>15</b>
<b>1.6. El Estado Moderno.</b>	<b>18</b>
<b>1.6.1. Elementos fundamentales que conforman al Estado.</b>	<b>18</b>
<b>1.6.2. Formas de Estado y formas de Gobierno.</b>	<b>19</b>
<b>1.6.3. Forma de Estado y de Gobierno del Estado Mexicano.</b>	<b>21</b>
<b>1.6.4. Fines, atribuciones y funciones del Estado.</b>	<b>23</b>
<b>1.6.5. Funciones del Estado desde el punto de vista formal.</b>	<b>26</b>
<b>1.6.6. Funciones del Estado desde el punto de vista material.</b>	<b>26</b>
<b>1.7. Antecedentes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</b>	<b>27</b>
<b>1.8. Antecedentes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.</b>	<b>30</b>

## CAPÍTULO II.

### ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DEL PATRIMONIO CULTURAL A NIVEL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO ANTERIORES Y POSTERIORES A LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

2.1.	Antecedentes de la regulación jurídica del Patrimonio Cultural a nivel constitucional en México anteriores a la Constitución de 1917.	32
2.2.	Antecedentes de la Regulación Jurídica del Patrimonio Cultural a nivel Constitucional en México dentro de la Constitución de 1917.	36
2.3.	Antecedentes históricos del término Patrimonio Cultural en México y el mundo.	41
2.4.	Creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia	43
2.5.	Creación del Instituto Nacional de Bellas.	46
2.6.	Creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.	47
2.7.	Antecedentes de las diversas leyes reglamentarias que han regulado el Patrimonio Cultural Nacional.	48
2.8.	Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas de 1972.	49
2.9.	Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas E Históricas.	50

## CAPÍTULO III.

### MARCO CONCEPTUAL.

3.1. Concepto de Estado.	52
3.2. Concepto de Constitución.	52
3.3. Concepto de Órgano Centralizado.	53
3.4. Concepto de Órgano Desconcentrado.	53
3.5. Concepto de Secretaría.	54
3.5.1. Concepto de Secretaría de Estado.	54
3.6. Concepto de Reglamento.	55
3.6.1. Concepto de Ley Reglamentaria.	55
3.7. Concepto de Educación.	55
3.8. Concepto de Patrimonio.	56
3.8.1. Concepto antropológico de patrimonio.	56
3.8.2. Concepto de Patrimonio Tangible.	56
3.8.3. Concepto de Patrimonio Intangible.	56
3.9. Concepto de Patrimonio de dominio público de la federación.	57
3.10. Concepto de Patrimonio de dominio privado de la federación.	57
3.11. Concepto de Derecho Cultural.	57
3.12. Concepto de Cultura.	58
3.12.1. Concepto de Patrimonio Cultural.	58

## **CAPÍTULO IV.**

### **ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO RELACIONADO CON EL PATRIMONIO CULTURAL.**

<b>4.1. Normatividad Constitucional aplicable al patrimonio cultural de la Nación.</b>	<b>59</b>
<b>4.2. Atribuciones de las dependencias federales acorde a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.</b>	<b>61</b>
<b>4.3. Ley General de Bienes Nacionales.</b>	<b>68</b>
<b>4.4. Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.</b>	<b>70</b>
<b>4.5. Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas.</b>	<b>72</b>
<b>4.6. Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos Artísticos e Históricos.</b>	<b>74</b>
<b>4.7. Decreto de creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.</b>	<b>75</b>

## **CAPÍTULO V.**

### **ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL MEXICANO COMO FUNDAMENTO DE CREACIÓN DE UNA SECRETARÍA DE CULTURA A NIVEL FEDERAL.**

<b>5.1. Derecho a la cultura.</b>	<b>81</b>
<b>5.1.1. La importancia del Derecho Cultural.</b>	<b>84</b>
<b>5.2. Marco jurídico para el patrimonio cultural.</b>	<b>85</b>
<b>5.3. La necesidad de la asignación de un presupuesto específico para la cultura.</b>	<b>91</b>
<b>5.4. El porque de la necesidad de creación de una Secretaría</b>	<b>92</b>

de Cultura a nivel federal.

5.5. Facultades y atribuciones con las que contaría la Secretaría de Cultura a nivel federal.	99
---	----

CONCLUSIONES	102
--------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	105
--------------	-----



## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis tiene por objeto realizar el análisis de las diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las diversas leyes reglamentarias, que constituyen el fundamento para proponer la creación de una Secretaría de Cultura a nivel federal, en donde queden subsumidas todas y cada una de las diversas facultades que han sido conferidas a INHA, INBA y CONACULTA, organismos que actualmente dependen de la Secretaría de Educación Pública, para realizar cualquier acto jurídico, lo que implica demasiada burocratización.

En los dos primeros capítulos se realizó la investigación, recopilación y análisis de los diferentes documentos que contienen la historia y composición de Estado sus instituciones, la contienda política y la participación y creatividad social.

Todo Estado, para ser considerado como tal, debe contar forzosamente con tres elementos esenciales como son : territorio , población y gobierno; no obstante, en el presente trabajo de tesis existen autores que conceptualizan al Estado como una organización social, y en toda organización social, existen tres conceptos fundamentales, a saber, que son: Individuo, sociedad y CULTURA; ésta última es en sí, uno de los temas torales que se abordan en ésta tesis, y precisamente se realiza la diferencia radical que existe entre ésta y el PATRIMONIO CULTURAL, el cual a su vez es la riqueza nacional de cada Estado que forma parte de la Gran Sociedad Internacional.

Dicho patrimonio cultural, se encuentra debidamente protegido por nuestra legislación a nivel Constitucional en su artículo 73 fracción XXV, precepto legal que guarda relación con los artículos 3, 2 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 3 Constitucional, entre otras cosas preceptúa la obligación que tiene el Estado mexicano de alentar el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura. A lo largo del desarrollo de la presente tesis , nos iremos percatando de los escasos antecedentes que existen en relación a la creación de un cuerpo legal sistemático y orgánico, tendiente a salvaguardar nuestro “patrimonio cultural”, pues no existía en siglos anteriores conciencia de la riqueza patrimonial y cultural con la que cuenta nuestra nación ; ya que es hasta el siglo XIX, en el que se desarrolla de manera circunstancial (atendiendo al fenómeno social que iba surgiendo) una legislación cultural especializada en materia de protección y conservación de antigüedades, (así se llamaban a los objetos prehispánicos).

Es hasta los años de 1896 y 1897, en donde se crea una legislación orgánica, para la protección del patrimonio cultural de la nación, la cual se refería a la protección de los bienes arqueológicos, éstas disposiciones estuvieron vigentes treinta años, entre ellas se encontraba la facultad que tenía el poder ejecutivo para que otorgara permisos a particulares, con el objeto de que realizaran exploraciones arqueológicas por periodos no mayores a diez años. Las labores de ejecución de las obras, la dirección y el financiamiento corrían a cargo del concesionario, bajo la supervisión de un delegado del gobierno.

La ley de 1897, establecía que los monumentos que existen en territorio mexicano eran propiedad de la nación, nadie podrá explorarlos, removerlos ni restaurarlos, sin autorización expresa del ejecutivo de la unión, se consideraban monumentos arqueológicos para los efectos de esa ley, las ruinas de ciudades, las casas grandes, las habitaciones trogloditas, las fortificaciones, los palacios , templos, pirámides, rocas esculpidas o con inscripciones y en general, todos los edificios que bajo cualquier aspecto sean interesantes para el estudio de la civilización o historia de los antiguos pobladores de México.

Doctrinalmente hablando, el concepto de patrimonio se refiere al conjunto de bienes (corpóreos e incorpóreos), derechos y obligaciones que pertenecen a una persona física o moral y que pueden ser cuantificables en dinero.

De lo anterior se desprende que nuestra nación (persona moral) cuenta con un patrimonio y en relación con la presente tesis es un patrimonio de carácter cultural, mismo que se encuentra conformado por bienes de carácter tangible e intangible, sin embargo, el legislador únicamente se ocupó de regular al primero.

Las principales disposiciones sobre administración cultural gubernamental se refieren en la actualidad fundamentalmente al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. La estructura administrativa y jurídica con la que comenzó a operar dicha institución, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, respondía en lo esencial a una agrupación de dependencias gubernamentales surgidas en momentos diferentes y con atribuciones diversas.

Todo lo anterior constituye la base y fundamento para el presente trabajo de tesis ya que la existencia de múltiples ordenamientos legales ha creado confusión en cuanto a las atribuciones, facultades, derechos y obligaciones tanto en el ámbito competencial (federal o local) como en cuanto a la solución de problemas de facto que se presentan; creándose así un perjuicio para la nación pues estamos descuidando nuestro patrimonio cultural con tanta desorganización al existir tantos ordenamientos legales y la ausencia de una sola Secretaría que se encargue de todo lo relacionado con el patrimonio cultural Nacional.

## CAPÍTULO

### I

#### **ANTECEDENTES DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ESTADO ANTES Y DESPUÉS DE LA CONQUISTA**

En el presente capítulo desarrollaremos de manera sucinta la evolución histórica que ha tenido la figura jurídico política del Estado, desde su creación en Roma, Grecia, Francia, España y en especial México, en sus diferentes épocas hasta la actualidad, sobre todo enfatizando las formas de Estado, sus fines, atribuciones y funciones; así como las formas de gobierno, pues todo ello, incide en el tema total de la presente tesis.

En consecuencia procedemos a describir el contenido del presente capítulo.

#### **1. El Estado.**

Es abundante lo que se ha escrito para tratar de explicar al estado desde distintas perspectivas, tales como: la sociológica, la política y la jurídica. Existen teorías que lo ven como un organismo, otras como un expresión del espíritu y otras lo consideran una institución.

Finalmente lo entendemos como la entidad jurídica política que se compone por la unidad de territorio, población, soberanía y gobierno que resulta de la afinidad en el ordenamiento legal que identifica aun grupo de personas.

Para poder comprender la distribución de funciones, así como las atribuciones del Estado, es importante estudiar primeramente, las etapas por las cuales ha pasado en la historia.

### **1.1. En Roma.**

En Roma, el Estado aparece condicionado por las fuertes interacciones de distintos grupos humanos. Surge por la necesidad de imponer la autoridad central al pueblo. La formación de Roma como Ciudad – Estado, parece determinada por la existencia de un Estado anterior, que fue, el etrusco, cuyos orígenes se han perdido, pero que es posible conjeturar como similar al desarrollo que se dio en Grecia.

### **1.2. En Grecia.**

En Grecia, la unidad política básica fue la polis, los griegos tenían costumbres organizacionales, en las cuales se permitía la participación en los asuntos públicos por medio de asambleas y no presentan un alto sentido de centralización y personalización de la autoridad.

Su autoridad no estaba basada en una sola persona, sino que se dividía en varios jefes y aún se reconocía el "consejo de ancianos". Los teóricos políticos de esa época consideraban al Estado por una parte como la ciudad o el sitio donde debe desarrollarse la plenitud de la vida humana; por otro lado solo se referían a las funciones públicas concedidas a cualquier ciudadano que pueda realizarlas mediante la renovación de los cargos.

### **1.3. En Francia.**

El 14 de Julio de 1789, año en que surge la revolución francesa, movimiento que tuvo su fundamento en la teoría de Jean Jacob Rosseau, contenida en su obra "El Contrato Social.", éste momento histórico, es de trascendental importancia por sus diversas manifestaciones, entre ellas destaca la nueva concepción del hombre, que se convirtió en ciudadano para ayudar a los fines del Estado, cambiando así las formas gubernamentales del Estado moderno de derecho, dejando de lado la antigua concepción del "El Estado soy yo", en donde se apreciaba un total absolutismo,

siendo esto, el motivo detonante para que el pueblo se revelara ante dicho absolutismo, en donde existía la negación total de sus derechos, la mayor aportación que este levantamiento dio, fue la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano.

Para Jean Jacob Rosseau, es en el pueblo donde reside la verdadera soberanía, pues éste, como emisor de una “voluntad general”, cambia su libertad natural por su libertad civil, voluntad que deriva del contrato social.

Montesquieu, importante representante de la ilustración francesa, cuya obra conocida es “El Espíritu de las Leyes “(1748), sostuvo que la libertad radicaba en la división de poderes en órganos ejecutivo, legislativo y judicial., dicha distribución del poder garantiza que los órganos en los que reside el poder, obren como contrapesos entre sí, evitando el abuso tiránico y la fuerza, logrando que dichos entes actúen conforme a la ley de acuerdo con la voluntad general.

Las ideas plasmadas en el párrafo anterior, son los que dan sustento a la representatividad de las personas jurídicas de derecho público, es decir, la voluntad general deriva de la tesis que manifiesta que la soberanía corresponde al pueblo de manera exclusiva, y que éste se ve representado en el ejercicio del poder por sus gobernantes.

En realidad la aparición del Estado nacional es relativamente reciente en la historia de la humanidad, pues emerge en el siglo XII en Europa, cuando el Estado es identificado como una nueva forma de organización política, la que se va desarrollando en las sociedades de la época conforme a sus necesidades y limitaciones específicas, esta forma de organización política se va consolidando poco a poco hasta llegar al siglo XIX, la cual sigue avanzando hasta nuestros días.

#### **1.4. En España.**

España surgió como Estado nacional en 1492, cuando los reyes católicos, Fernando de Aragón e Isabel de Castilla, unieron sus dominios después de dominar y expulsar a los árabes, quienes habían oprimido la península durante ochocientos años.

1492 año en que se descubrió América, y se dio inicio a la conquista y colonización del Nuevo Mundo. Carlos I fue nombrado rey de España, pero se mantuvo la estructura de reinos independientes en la península. Conservándose las aduanas, las instituciones y la Administración separadas de todos los reinos.

La Inquisición permitió a los reyes tener una jurisdicción uniforme en todo el reino. España era un reino plural en el que estaban vigentes leyes diferentes para los distintos reinos. Los Habsburgo continuaron con el pactismo típico de la Corona de Aragón, a pesar de ser reyes autoritarios. La monarquía hispánica era casi el único elemento de unión y lo que hacía la nación española. En esa época no se identificaba España con Castilla.

Pero los reinos estaban divididos en provincias. Los señores, las órdenes militares y los conventos eran los dueños de los territorios que les prestaban homenaje, y así se constituyeron las provincias. De esta manera, este tipo de estructura provincial no le resultaba eficaz a un gobierno absoluto.

Las provincias se dividieron entre las de señorío y las de realengo, dependiendo a quien pertenecían las tierras.

La conquista de América dio a las instituciones castellanas una importancia mayor que a las de los otros reinos. Con el tiempo, las particularidades de los distintos reinos se mitifican.

El reinado de Felipe II fue difícil, ya que gastos. Cuando caen los beneficios, y comienzan las guerras europeas, la Corona, reparte las cargas entre todos los reinos, de este modo surgen los conflictos, porque esto presumía dar por terminado con la separación por reinos y mezclar a los vasallos, lo que atentaba contra el concepto de naturaleza y extranjería, el nombramiento de cargos públicos, la recaudación de impuestos, el servicio de armas.

Se intentó buscar proporción entre el centralismo autoritario de la monarquía y la tendencia separatista de los alrededores. La península se hallaba unificada bajo una sola corona, pero esta sólo duro hasta 1680, cuando se pierde Portugal.

En Aragón los elementos territoriales primordiales eran: las veguerías en Barcelona, de las que habría entre 15 y 18 en 1630; las sobrecullidas que eran distritos en *Aragón*, que fueron 11, y que en 1610 se convirtieron en 13 veredas. En *Mallorca* dos veguerías, y en *Valencia* cuatro gobernaciones y once distritos.

Castilla contaba con una ordenación del territorio más racional, aunque *Navarra*, *Vascongadas*, *Asturias* y *Galicia* tenían sus juntas generales. *Navarra* era un reino a parte. En *Álava*, desde 1537, el territorio se divide en seis cuadrillas, repartidas en hermandades, salvo estas excepciones, el resto del territorio de Castilla tiene una ordenación uniforme.

La división en reinos acabó por desaparecer. Había 19 merindades y 17 distritos, cuyos límites coincidían con los de los obispados. Las Cortes se reunían por ciudades. Estas se convocaban para aprobar los impuestos extraordinarios, por lo que había que delimitar las circunscripciones fiscales. En 1556 el territorio se divide en 40 partidos, de los cuales 18 son provincias, las que tienen por capital ciudades con voto en las Cortes.

El área que controlaban estos partidos y provincias dependía de los territorios señoriales. En 1691 se ordena que, a efectos fiscales, sólo haya 21 provincias.



A efectos gubernativos se afirman los corregimientos, sólo en el realengo. En 1610 hay 68 corregimientos y tres adelantamientos.

En 1610 la corona se divide en cinco partidos, que comprenden entre 13 y 18 corregimientos, más los adelantamientos, más los maestrazgos y un priorato. En 1690 los partidos aumentan a nueve, pero esta cifra cambiará muchas más veces.

El sistema de ordenación del territorio de los Austrias fue demasiado complejo y poco eficaz, para un Estado moderno del siglo XVIII. En 1700 el heredero de la corona de España es Felipe V, un Borbón, con lo que cambia la dinastía reinante. Los Borbones eran más centralistas que los Austrias e hicieron de su monarquía un Estado absolutista.

Para poder realizar lo anterior, desaparecieron las diferentes legislaciones y las peculiaridades de cada reino. Esta labor se realizó por medio de los decretos de Nueva Planta, los cuales se aplicaron a la Corona de Aragón; en general a todos los territorios que pelearon en contra de Felipe V en la guerra de Sucesión. En 1717 se intentó eliminar las aduanas internas, pero la rebelión en el País Vasco lo impide, por lo que las fronteras regresaron al interior.

En 1711 se impone en Aragón el Decreto de Nueva Planta, en 1715 en Mallorca, en 1716 en Cataluña: con estos decretos desaparecen las instituciones tradicionales, así como los fueros de los reinos.

El nuevo Estado absoluto necesitó una ordenación del territorio diferente, más racional. Los Decretos de Nueva Planta convirtieron a los reinos de la corona de Aragón en provincias, gobernadas por un capitán general y un presidente de audiencia. Este sistema fue el que se generaliza por toda España.

Este tipo de sistema fue incongruente porque no permitió un gobierno eficaz. En 1799 Miguel C. Soler propuso la creación de otras 6 provincias para equiparar la

extensión de todas. Entre 1801 y 1805 se pretende otra división, para facilitar la recaudación de impuestos. Pero no tuvo éxito. La invasión por parte del emperador Napoleón detiene el proceso. En 1810 se convocan las Cortes en Cádiz y se llaman a las 28 provincias de 1749.

### **1.5. En México.**

El Estado mexicano es un estado específico, una institución jurídico-política dotada de personalidad, es una persona moral que se distingue de las demás que dentro de él existen, tiene el carácter de suprema.

El Estado implica una estructura u organización jurídica dinámica, es una persona moral porque desarrolla una conducta para conseguir fines específicos en beneficio de la Nación.

Por lo anterior se entiende que el Estado es creado y organizado por el decreto constitucional u orden jurídico básico, por lo tanto el Estado en México se rige desde el punto de vista constitucional, pues es la constitución quién guía su vida en general.

Tratándose de un Estado específico, el proceso histórico de la formación estatal se registra en la realidad histórica, por lo tanto la determinación de cuando surge un Estado mexicano, es la consecuencia de una investigación histórica, para saber en que momento de la vida del pueblo mexicano aparece el Estado como forma de organización jurídico-política.

El Estado es considerado como el fortaleza que garantice la realización de los valores como la libertad, la justicia, la seguridad y los servicios públicos, estos últimos se transforman en las aspiraciones que se espera se alcanzadas en la entidad estatal.

Para poder comprender la distribución de funciones, así como las atribuciones del Estado, es importante estudiar primeramente, las etapas por las cuales ha pasado en la historia mexicana, iniciando por la época precolonial, pasando por la colonial, por la independiente hasta llegar al época actual.

### **1.5.1. Época Precolonial.**

En el territorio actual del país, durante diferentes etapas cronológicas habitaron múltiples pueblos de diferentes niveles de civilización, esto antes de la conquista, los sistemas sociales en que estaban organizados eran muy rudimentarios los cuales se basaban en la costumbre.

Como es de pensarse la vida de estos pueblos era regida por leyes primitivas que se fundamentaban en un derecho consuetudinario, todo esto se basa en la interpretación de códigos y el estudio de usos sociales.

Entre los pueblos primitivos destacan, los Otomies, pero generalizando podemos hablar de tres civilizaciones: la Otomí, la Náhuatl y la Maya.

De la primitiva raza Nahuatl descendieron los Toltecas, los Toltecas tenían en un principio un gobierno sacerdotal o teocrático que posteriormente fue sustituido por una monarquía; su primer rey fue un hijo del señor Chichimeca Yacauhtzin, habiendo gobernado durante cincuenta y dos años o sea un siglo Tolteca y que por costumbre estableció que todos los monarcas permanecieron ese lapso en el poder y si ese período no se lograba los nobles deberían asumir el gobierno hasta que se nombrara un nuevo rey, el gobierno de los reyes Toltecas era absoluto y hereditario.

Otro pueblo importante son los Aztecas o Mexicas, su gobierno era teocrático, se establecieron definitivamente en el sitio prometido por Huitzilopochtli y en el fundaron la ciudad de Tenochtitlan, su primer gobierno estuvo depositado en los

nobles y sacerdotes, este régimen aristocrático - teocrático fue substituido por la forma monárquica electiva.

La facultad de elegir al rey no era absoluta, sino condicionada a la costumbre de que el designado debería pertenecer a la casa real, de esto se desprende que el régimen monárquico en que estaba organizado gubernativamente el pueblo Azteca era electivo y dinástico, siendo la aristocracia la fuente del poder, pues solo los nobles podían ser elegidos como electores.

El rey tenía tres consejos supremos compuestos por hombres de la primera nobleza, ellos trataban todos los negocios pertenecientes al gobierno, a los ingresos de los arcos reales y a la guerra; el rey no tomaba ninguna medida importante sin la aprobación de los consejeros.

Dentro de la administración de justicia de los Aztecas, había una especie de magistrado supremo, cuya autoridad era tan grande ya que las sentencias que dictaba en materia civil o criminal no se podían apelar a ningún tribunal, ni aún al mismo rey, a dicho funcionario correspondía el nombramiento de los jueces subalternos.

Subordinado a dicho magistrado se encontraba un tribunal que se integraba con tres jueces, este tribunal se reunía en un lugar público llamado Tlatzontetecayan, que quiere decir sitio donde se juzga, conocía de causas civiles y penales, dependiendo de él diversos empleados que fungían como ejecutores de sus mandamientos como se observa se tenía una gran organización en el reino azteca, aquí lo que es interesante determinar si existía un “Estado Mexicano” precortesiano.

Los datos de la historia nos inducen a pensar que los pueblos indígenas, en la época precortesiana, estaban capturados desde el punto de vista mayoritario en verdaderas organizaciones Político - Jurídicos, afirmación que nos lleva a la conclusión de que en dicha época había múltiples “Estados”.

### **1.5.2. Época Colonial.**

A partir de la conquista de los españoles y desde el punto de vista jurídico - político desaparecieron los diferentes estados autóctonos al ser sometidos al imperio de la corona española, tal sometimiento produjo como consecuencia la imposición de un régimen jurídico y político sobre el espacio territorial y el elemento humano que integraban las formas estatales de gobierno en que los pueblos indígenas se encontraban estructurados.

La diversidad de los estados prehispánicos fue sustituida por una organización política unitaria que los despojó de su personalidad. En otras palabras, los pueblos aborígenes en la medida en que fueron sojuzgados por la conquista, dejaron de ser estados para convertirse en el elemento humano de dicha organización que los unió al Estado Español y sus respectivos territorios bajo un solo imperio y dominio, se conjuntaron para formar geográficamente la nueva España.

La nueva España no constituyó por ende, un Estado, sino una porción territorial inmensa del Estado monárquico español, el cual le dio su organización jurídica y política como provincia o reino dependiente de su gobierno.

Durante la colonia no hubo, pues, Estado mexicano, ya que lo que es su actual territorio pertenecía al dominio español, por lo consiguiente la población de la nueva España, cultural y étnicamente heterogénea y los grupos que la integraban no gozaba del poder de autodeterminación.

Es fácil comprender que España quien descubriera un nuevo territorio, impondría su gobierno, costumbres y leyes sobre las etnias indígenas de la nueva España, provocando con esto que no existiera un Estado Mexicano sino que fuera una porción más del territorio de España, y gran desconcierto en los habitantes de la nueva España.

Así que, en la nueva España estuvo vigente en primer término la legislación impuesta únicamente para las colonias de América, la cual se llamó derecho Indiano, verdadera síntesis del derecho hispánico y las costumbres jurídicas aborígenes. Por otra parte las leyes de Castilla tenían también aplicación en la nueva España con carácter supletorio.

Se delegaron en el monarca las tres funciones en que se desenvuelve el poder del Estado, por lo que respecta a los dominios y posesiones españolas en América, además del gobierno que ejercía fungía como organismo judicial supremo y estaba facultado para dictar leyes en todas las materias que involucraban a las Indias.

Los Virreyes eran los representantes del monarca en la nueva España, su nombramiento provenía de rey y la duración de su cargo en un principio fue vitalicia, reduciéndose después a tres y cinco años, las grandes distancias y lo difícil de las comunicaciones con la metrópoli y la urgencia de los múltiples problemas a resolver obligaban a los virreyes a decidir por sí y ante sí en muchos casos sin plantear la cuestión a los altos organismos del gobierno radicados en España.

Una de las Instituciones más importantes del derecho público Español fue el municipio, cuyo régimen, gestado desde la época visigótica, alcanzó un apogeo durante toda la Edad Media en los diferentes reinos existentes en la Península Ibérica. El municipio no dejó de implantarse en la nueva España.

Los municipios se gobernaban por un cuerpo colegiado llamado "Ayuntamiento" o "Cabildo" compuesto por alcaldes, regidores y síndicos, los alcaldes desempeñaban la función judicial dentro del municipio correspondiente con independencia de su adscripción a dicho cuerpo, a los regidores incumbían las funciones económico – administrativas y el síndico era el representante de la mencionada entidad en los negocios jurídicos en que estaba interesada.

### **1.5.3. Época Independiente.**

Con el movimiento Insurgente iniciado en septiembre de 1810, la historia jurídica de la nueva España se divide, la ideología de nuestros principales libertadores, entre los que sobresale Morelos, concibió y proyectó importantísimos documentos de carácter Constitucional que sirvieron como índices de estructuración político- jurídica para que en el caso de que México hubiese logrado su emancipación.

En los primeros años de la independencia, se redactaron documentos que explicaban la incierta vida de nuestra Nación, reflejada en un imperio, una república federal, una etapa centralista, otra federal, el segundo imperio y el triunfo de la república.

En sus inicios el movimiento de independencia generado por don Miguel Hidalgo y Costilla, parecía que estaba dirigido contra el mal Gobierno de Fernando VII, pero con el tiempo fue desarrollándose y alcanzó impulsos legislativos, teniendo como resultado la expedición de diferentes decretos o bandos que manifestaron una clara tendencias ideológicas de los Insurgentes, de estos el más importante es sin duda alguna el que declaró abolida la esclavitud expedido por Hidalgo el 06 de diciembre de 1810.

Por su parte José María Morelos y Pavón, continuó con la lucha emancipadora que dejó trunca Miguel Hidalgo y Costilla, realizándola a través de una verdadera organización Constitucional.

El 14 de septiembre de 1813 se instala en Chilpancingo el primer congreso Mexicano que habría de proclamar formalmente su Independencia, y en la que estaban representadas las provincias del país. A la asamblea constituyente asistieron 17 diputados uno por cada provincia., Morelos presenta ante los Constituyentes el Histórico documento conocido como los sentimientos de la Nación que resumen su

ideario político y su más clara concepción respecto al concepto de soberanía, entre los más importantes se encuentran los siguientes postulados:

- América es libre e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía.
- La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, dividiendo los Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En el Congreso de Anáhuac se expidió el Acta solemne de la declaración de Independencia de América septentrional, el 06 de noviembre de 1813. En ella se declaró la disolución definitiva del vínculo de dependencia con el Trono Español; un año después el propio Congreso expide un documento jurídico – político llamado Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, conocido como la constitución de Apatzingán.

En noviembre de 1821 fueron presentados tres proyectos de organización del nuevo Estado, los cuales eran:

- a) El de la comisión de la junta, documento que contenía un sistema parecido al de la Constitución de Cádiz.
- b) El de la regencia que se inclinaba por un sistema bicameral; esto es que fueran dos cámaras una integrada por representantes del clero, del ejército, de las provincias y de las ciudades, y los representantes de los ciudadanos en la otra cámara.
- c) Y el proyecto de Iturbide parecido al antes mencionado.

En 1822 se instaló el primer Congreso Constituyente el cual fue disuelto a finales del mismo año, en lugar de éste se instaló la Junta Nacional Instituyente con



tendencias aristocráticas. Este órgano aprobó a principios de 1823, el reglamento político provisional del imperio, documento que estableció una forma de Estado centralizada exteriorizada en la ausencia de autonomía de las provincias, este reglamento determinó una forma de gobierno monárquico.

A mediados de 1823 con la caída del imperio se restituyó el Congreso Constituyente, pero esta vez como un Congreso Convocante, en este tiempo se manifestaron las tendencias federalistas al constituirse algunas provincias como estados libres y soberanos. Jalisco, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas fueron las primeras entidades.

El 31 de enero de 1824 se expidió el Acta Constitutiva de la Federación, el cual era un compromiso nacional para la organización del nuevo Estado, acta que contenía las siguientes características:

- 1) Radicó la soberanía en la Nación.
- 2) Adoptó la religión católica como única y excluyente.
- 3) Determinó la forma de Estado Federal y de Gobierno Republicano.
- 4) Consagró el principio de separación de poderes.
- 5) Adoptó el sistema bicameral en la estructuración del Poder Legislativo Federal.
- 6) Les dio una amplia autonomía a los Estados imponiéndoles el principio de la separación de poderes y describiendo la organización de los Congresos Estatales.

En octubre de 1824 se aprobó la que se consideró la primera constitución política de la Nación, la cual expresa el triunfo de la república sobre el imperialismo, del federalismo sobre el centralismo, por tanto, el Poder Ejecutivo quedó depositado en una persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

## **1.6. El Estado Moderno.**

Comenzaremos por proporcionar el concepto jurídico de Estado, según George Jellinek, “Es la corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”.<sup>1</sup>

### **1.6.1. Elementos fundamentales que conforman al Estado.**

a) Población.-Se encuentra integrada por los hombres que se encuentran organizados en torno al propio Estado.

b) Territorio.- Ésta se refiere al espacio físico en donde se encuentra asentada la población y en el cual el Estado, excluye cualquier otro poder superior o igual a l suyo y a su vez, dicho ámbito territorial es el lugar en donde se aplican las normas jurídicas expedidas por los órganos competentes, que son necesarias para la sustentación del Estado.

c) Poder.- Este elemento es la capacidad que tiene el Estado de imponer su voluntad a los hombres que se encuentran asentados dentro de su territorio, incluso en caso de desacato por parte de dichos individuos se encuentra facultado para utilizar la fuerza pública, pero siempre con apego a la ley fundamental, por lo tanto se trata de un poder legal, porque la voluntad del Estado debe estar basada en las normas jurídicas previamente establecidas.

---

<sup>1</sup> Autor citado por Martínez Morales, Rafael I, Derecho Administrativo 1er y 2º Cursos, Quinta edición, editorial Oxford, México 2005, Pág. 27

Todo lo anterior, implica la creación de una infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática que constituye un sistema político en su conjunto, lo que da por resultado, la existencia de un Estado concebido como: "... una unidad social de poder que se expresa en una instancia superior o gobierno, cuya estructura institucional y funciones dependen del sistema y régimen político y jurídico que se adopten para ejecutar legítimamente el poder." <sup>2</sup>

### **1.6.2. Formas de Estado y formas de Gobierno.**

Es menester, explicar la diferencia entre Estado y Gobierno, el primero ya ha quedado conceptualizado en líneas anteriores, por lo que respecta al segundo "...se refiere a la forma de organizar la vida política de una sociedad, por lo tanto, el gobierno se presenta como la suma de estructura y funciones para obtener los fines sociales. Dicho de otra manera, el gobierno se encuentra conformado por el conjunto de órganos a los que el Estado institucionalmente les ha conferido el ejercicio del poder.

A su vez, todo Estado forzosamente tiene que contar con un sistema político el cual no es otra cosa que "...El conjunto de instituciones de poder consideradas e interrelacionadas de manera orgánica".

Una Institución de acuerdo con el diccionario Ruy Díaz de Ciencias Jurídicas y Sociales es: "El establecimiento o fundación de una cosa". En el diccionario El Pequeño Larousse Ilustrado *Institución*, es: "...Cosa establecida...Ley u organización fundamental, (sinónimo Constitución). Casa de educación o instrucción (sinónimo establecimiento, fundación, patronato). Colección metódica de una ciencia, arte, etc." *Institución de poder*.- "Son los órganos, normas o principios que permiten ordenar políticamente una sociedad." <sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Reyes Salas, Gonzalo, Sistemas Políticos Contemporáneos., editorial OXFORD, México 1999, Pág. 73

<sup>3</sup> Idem. Pág. 73

De manera breve, explicaremos que las formas de gobierno hacen referencia a la preponderancia interna, es decir, se refieren a quién es el que ejerce la soberanía (¿quién controla el poder?) y que son básicamente: *Monarquía* y *República*; y las formas de Estado atiende a la estructura, a la forma que adopta el todo social y al territorio en el que se va a ejercer dicha soberanía, que son:

a) Estado Simple, que es aquél en donde la soberanía del Estado se considera una e indivisible y se ejercita sobre una población en un solo territorio,

b) Estado Compuesto o Complejo, en donde el ejercicio de la soberanía está repartido entre los diversos estados que lo constituyen; tal es el caso de la *Federación* de lo que se desprende que la *República* es una forma de gobierno, en la cual el Jefe de Estado es designado por elección popular, suele tomar el nombre de Presidente de la República, su actuar se encuentra debidamente regulado en el plano jurídico Constitucional. Asimismo, el gobierno republicano tiene dos modalidades básicas que son:

- El Presidencialismo y
- El Parlamentarismo.

El Presidencialismo se refiere a un sistema político determinado por la existencia de la división de poderes, es decir, la función ejecutiva del gobierno es independiente de la función judicial y legislativa, este sistema político se caracteriza porque el Presidente de la República reúne en su persona el goce y ejercicio de las atribuciones que la constitución le señala y por tanto, es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, el ser *Jefe de Estado* implica el realizar los actos protocolarios del Estado, en tanto que el *Jefe de Gobierno* es quien ejerce efectivamente el poder que le ha sido conferido, motivo por el cual, el Presidente puede nombrar y remover a sus Secretarios de Estado, es decir, existe preponderancia del poder ejecutivo.

Mientras que el parlamentarismo se observa la supremacía política, en los asuntos de gobierno por parte del poder legislativo, coexisten dos funcionarios que son el jefe de Estado y el jefe de Gobierno, su gabinete es el órgano de mayor jerarquía administrativa.

Es un órgano colegiado representativo de los ciudadanos, que por realizar precisamente esta representación tiene un peso político extraordinario.

### **Tipos de Estado**

1. Unitario: Existe un solo ordenamiento jurídico.
2. Federal: Hay una coexistencia de ordenamientos jurídicos.
3. Provincial o local: Las provincias ejercen el poder que no han delegado a la Nación; así pues, se reservan la facultad de dictar leyes de orden administrativo.

#### **1.6.3 Forma de Estado y de Gobierno del Estado Mexicano.**

En el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos podemos ver los elementos del Estado Mexicano, el artículo dice: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno." De ahí desprendemos los elementos que son:

- Soberanía.
- Pueblo.

- Poder Público.
- Derecho a alterar y modificar.
- La forma de gobierno.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la forma de Estado adoptada por México es la federal, cuya naturaleza se encuentra definida en el artículo 40, mismo que a la letra dice: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”<sup>4</sup>

Por otra parte, la forma de gobierno del Estado Mexicano es *Republicano* en su modalidad de *Presidencialismo*, lo que conlleva a la existencia de un solo poder supremo dividido para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial.

Para entender la división de poderes es necesario analizar el principio básico de competencias que se encuentra plasmado en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ello partiremos de la idea que la competencia en el ámbito administrativo se refiere: al territorio y a la materia, ya que todos los actos de gobierno para que tengan validez y eficacia deberán estar debidamente fundamentados en la norma suprema, para ello se han establecido los niveles o competencias, tomando como base el territorio: en ámbito, Federal, Estatal y Municipal, reservando a cada nivel determinadas materias en donde pueden ejercer las facultades que les han sido conferidas conforme a la ley.

---

<sup>4</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Novena edición, ediciones fiscales ISEF, S. A. 2005, Pág. 29.

Por tanto, todo lo que no sea facultad de la federación se encontrará conferido a los estados; a su vez dichas facultades son ejercidas por medio de los órganos en los que reside el poder ejecutivo (Presidente de la República), poder legislativo (Congreso de la Unión) y el poder judicial (principalmente reside en la Suprema Corte de Justicia de la Nación).

La mayoría de las materias cuya competencia se encuentran conferidas a la Federación están contenidas en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no obstante también los artículos 74, 76, 89, 103 a 106 también contienen disposiciones relativas a asuntos conferidos exclusivamente a la federación.

#### **1.6.4. Fines, atribuciones y funciones del Estado.**

Para identificar cuales son los fines del Estado es menester responder a la pregunta ¿Para qué es creado el Estado? El Estado como persona jurídica que ejerce el poder soberano en un determinado territorio, persigue la realización de determinados fines que son: el logro del bien común, asegurar la vida en sociedad, la seguridad y los servicios públicos, satisfacer las necesidades colectivas, alcanzar la justicia social, garantizar la libertad de empresa, mantener el poder de un grupo hegemónico.

Por lo tanto, esos juicios de valor son los fines que el ser humano pretende conseguir al convivir inmerso en la realidad del Estado, valores que tiendan a la realización del bien general, que es la meta última de todos los Estados.

En relación a las atribuciones del Estado se puede responder a otro cuestionamiento, ¿Qué atribuciones tiene el Estado? Propiamente consiste en todas las actividades y tareas que le han sido conferidas al Estado para conseguir sus fines.

Por lo que las atribuciones del Estado o también llamadas “Actividad del Estado” es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga.

La constitución aporta a los ciudadanos la certeza jurídica de que la actividad que cada uno de los órganos públicos desempeña, se realiza conforma a derecho y por lo tanto sujetas a las atribuciones conferidas por la ley suprema.

El otorgamiento de estas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.<sup>5</sup>

Atribución proviene del vocablo latino atribuere, compuesto por el prefijo ad que significa a y el verbo tribuere que es dar. Para el diccionario de la Lengua Española, si significado es, señalar alguna cosa o alguno como de su competencia.

En este sentido, cuando nos referimos a las atribuciones del Estado, hablamos de derechos como prerrogativa o facultades expresas a los órganos que componen el gobierno.

Estas atribuciones se pueden agrupar en las siguientes categorías:

- a) De mando, policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para mantener y proteger al Estado, así como la seguridad, salubridad y el orden público.
- b) Para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) De creación de servicios públicos.
- d) De intervención a través de la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

---

<sup>5</sup> Gabino Fraga, Derecho Administrativo. 44ª edición, editorial Porrúa, México 2005 Pág. 13



Las atribuciones que el Estado tiene establecidas se encuentran íntimamente vinculadas a las relaciones que en determinado momento guardan el Estado y los particulares, esto debido a que las necesidades individuales y generales que existen en toda sociedad se satisfacen mediante la acción realizada por el Estado y los particulares.

De lo anterior se deriva que las atribuciones del Estado de acuerdo a la doctrina se distribuyan en relación con los particulares de la siguiente manera:

- a) Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad de los particulares.
- b) Atribuciones para el fomento, limitación y vigilancia de las actividades privadas.

Atribuciones que sirven para sustituir total o parcialmente a la actividad de los particulares, así como combinarse con la actividad particular para la satisfacción de una necesidad colectiva.

Las funciones del Estado, se traducen en el ¿cómo es que el Estado va a realizar sus atribuciones para cumplir con sus fines? Comenzaremos por establecer cuál es el significado del término *Función* que es: el cumplimiento de algo, de un deber. Por lo tanto, las funciones del estado son los medios de los que se vale para ejercitar sus atribuciones, encaminadas éstas al logro de sus fines. Esos medios son las funciones: Administrativa, legislativa y judicial.

Las funciones del Estado, se realizan básicamente, mediante actos de derecho público, emitidos por los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, por lo que es necesario realizar una clasificación de los actos del poder público de acuerdo con las funciones del Estado, para lo cual existen dos criterios a tomar en cuenta que son: el formal y el material.

### **1.6.5. Funciones del Estado desde el punto de vista formal.**

Desde este punto de vista las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales; esto significa que el poder legislativo sólo tenga funciones exclusivamente legislativas; el judicial, funciones judiciales y el ejecutivo, administrativas.

El criterio formal se da por el carácter del órgano que realiza las funciones del Estado.

### **1.6.6. Funciones del Estado desde el punto de vista material.**

El criterio material se refiere a poder determinar la esencia o naturaleza del acto del poder público realizado, es decir; el contenido mismo de la función.

Las funciones del Estado desde el punto de vista material son:

1. Ejecutivo o administrativo: Es la función del Estado que se ocupa de la satisfacción de los intereses comunitarios impostergables. Es la función más amplia que se utiliza en la esfera estatal y es la función principal del Poder Ejecutivo, donde encontramos el derecho administrativo puro.

2. Legislativo: La que se ocupa del dictado de las leyes, que son normas jurídicas de alcance general, de cumplimiento obligatorio y dirigido a un número indeterminado o determinable de personas. Es la función principal del Poder Legislativo, desempeñado por el Congreso de la Unión, conformado por la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

3. Jurisdiccional o judicial: La que se ocupa de resolver una controversia en materia jurídica entre dos partes con intereses contrapuestos, imponiendo una decisión a las mismas con fuerza de verdad legal. La actividad judicial continúa y

completa la legislativa. Mientras que la legislación establece un ordenamiento jurídico, la justicia asegura su conservación y observancia. Esta función se ejerce respecto de actos concretos, en los cuales la ley ha sido violada o se pretende que ha sido violada. Es la función del Poder Judicial.

### **1.7. Antecedentes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Nuestra Nación como país jurídicamente organizado, no cuenta en materia constitucional antecedentes previos a 1821, año en que se realizó, desde el punto de vista jurídico y político, la independencia de este país. La razón porque dentro de la época de la colonia, nuestra Nación era considerada un apéndice de España

La primera Constitución Mexicana que, fue promulgada el 4 de Octubre de 1824, tuvo la virtud de haber reunido en un texto jurídico preciso, los principios fundamentales de la constitución española y de la estadounidense.

Los constituyentes de esa época llevaron a cabo de manera efectiva una tarea loable, pues hicieron posible algo que parecía ficticio: ordenar jurídica y políticamente a un país nuevo.

Es de gran importancia señalar que en 1814 se creó una Constitución Política llamada Apatzingan, que fue formulada a iniciativa de Morelos. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico – político esta Constitución no tiene ninguna jerarquía, porque nunca estuvo en vigor, y porque no fue tomada en cuenta para la elaboración de las constituciones posteriores. Este instrumento no puede llamársele propiamente constitución, por no ser el reflejo de la soberanía de un pueblo aún dominado por el yugo español.

La constitución de 1824 dio vida en México al federalismo, y entre sus disposiciones figuran las siguientes:

- La soberanía reside esencialmente en la nación.
- Se constituye una república representativa popular federal.
- División de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- La religión católica es la única oficialmente autorizada.
- Libertad de escribir y publicar ideas políticas sin censura previa.
- Congreso integrado por las cámaras de Diputados y Senadores.
- Se deposita el Poder Ejecutivo en una sola persona y se instituye la Vicepresidencia.

Años después un nuevo congreso Constituyente se instaló en febrero de 1856, el cual estaba presidido por el liberal Ponciano Arriaga. En este congreso también estuvieron presentes además de los liberales conservadores y los llamados moderados, que eran un grupo de liberales, pero con ideas no tan radicales como los liberales conservadores.

Los moderados expusieron que simplemente se volviera en su forma original la constitución de 1824. No obstante, triunfaron en este Congreso las ideas de los liberales, y en febrero de 1857 se promulgó una nueva Constitución Política, de marcadas ideas liberales o individualistas, que era la corriente política que se había impuesto en todos los países civilizados.

La Constitución de 1857 fue un elemento fundamental en la defensa nacional ante la invasión francesa y el imperio de Maximiliano de Habsburgo. Tuvo vigencia plena después de la expulsión de los extranjeros y permaneció en vigor hasta 1917.

En 1910 se inició el movimiento armado de la revolución mexicana, a causa de las condiciones sociales, económicas y políticas generadas por la permanencia de Porfirio Díaz en el poder por más de 30 años.

Por este movimiento es justamente que se lleva a cabo la promulgación de la Constitución que se rige en México hasta la fecha.

El escrito constitucional sufrió numerosas modificaciones y adiciones para ajustarse a la nueva realidad social del país. Así, se promulgó el 5 de febrero de 1917 la Carta Magna vigente, en la ciudad de Querétaro, que conjuntó los ideales revolucionarios del pueblo mexicano y que por su contenido social ha sido definida como la primera Constitución social del siglo XX en el mundo.

La nueva Constitución incluía una gran parte de los ordenamientos de la Constitución de 1857, en especial lo referente a los derechos humanos, ya como "garantías individuales". La forma de gobierno siguió siendo republicana, representativa, democrática y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo, si dejó de ser unicameral para dividirse en cámaras de Diputados y Senadores.

Se confirmó el sistema de elecciones directas y se decretó la no reelección, eliminando la vicepresidencia y dando mayor autonomía al poder judicial y más soberanía a los estados. En este marco se creó el municipio libre, y se estableció un ordenamiento agrario en el país relativo a la propiedad de la tierra.

En la etapa de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 no se contemplaron aspectos relacionados con la cultura, fue hasta 1921 con motivo de la creación de la Secretaría de Educación Pública, que se reformo el artículo 73 en su fracción XXVII, para señalar entre las facultades del congreso la de legislar para establecer escuelas de Bellas Artes, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes al a cultura general de los habitantes.

### **1.8. Antecedentes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

El 8 de noviembre de 1821 se publica el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, lo que signifioco uno de los primeros intentos por constituir la administración pública de nuestra Nación. En ese mismo año, una vez consolidado el movimiento de independencia de nuestro país, se establece el *Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y Despacho Universal* que sería el ordenamiento regulador de las funciones de las primeras cuatro Secretarías que conformaron la administración pública de México.

Estas nuevas secretarías recibían el nombre de Secretarías de Estado y del Despacho Universal, las cuales fueron creadas por el nuevo gobierno, con el objeto de vigilar y garantizar su independencia recién adquirida.

En 1836 con el triunfo del grupo conservador, se crea el Supremo Poder Conservador y se elaboran *las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana*, las cuales cambian el nombre de las secretarías por el de ministerios. En 1843 la administración central sufre el primer cambio significativo aunque aún se encuentra vinculada al principio de las "cuatro causas" o Secretarías que conformaron la administración pública de México.

En 1853, Antonio López de Santa Anna, emite el decreto Bases para la Administración de la República por medio del cual los ministerios vuelven a recibir el nombre de secretarías y la estructura administrativa aumenta y diferencia aún más sus funciones.

En 1891 durante la dictadura porfirista, la estructura de la administración pública central sufre básicamente dos cambios de importancia: la inclusión de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y en 1905, de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

La revolución concluyó con la dictadura porfirista y Venustiano Carranza expide, en abril de 1917, la *Primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* por medio de la cual se establecen 5 secretarías y se introduce el concepto de Departamentos de Estado como dependencias auxiliares del presidente en los asuntos de carácter técnico.

Entre 1976 y 1982 dentro del gobierno de José López Portillo se emite la primera y *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* que sustituye a la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* que fue la que normó el comportamiento del sector central de la administración pública desde su creación en 1917.

## CAPÍTULO

### II

#### **ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DEL PATRIMONIO CULTURAL A NIVEL CONSTITUCIONAL EN MÉXICO ANTERIORES Y POSTERIORES A LA CONSTITUCIÓN DE 1917.**

En el presente capítulo se describirá el proceso histórico y el contenido actual de la legislación federal en materia del Patrimonio Cultural, así como el de sus instituciones, en orden a comprender las razones sociales y jurídicas que las sustentan, con el objeto de valorar su fortalecimiento y/o su actualización.

Para determinar con toda precisión el sentido y alcances del presente trabajo de investigación resulta importante hacer una reseña histórica, en forma breve de los elementos constitucionales y legales, tanto en su contenido institucional como de los que se pueden denominar deberes culturales del Estado, su situación actual en materia de patrimonio cultural, así como el fomento y difusión de la cultura y las artes.

#### **2.1. Antecedentes de la regulación jurídica del Patrimonio Cultural a nivel constitucional en México anteriores a la Constitución de 1917.**

Insuficientes antecedentes se encuentran en las primeras décadas posteriores a la independencia de México de 1821, en materia de protección o conservación del patrimonio cultural, en aquel entonces se le denominaban “antigüedades” , que eran los objetos de manufactura prehispánica los cuales eran constitutivos del patrimonio arqueológico nacional.



Cabe citar como antecedentes en materia de protección o conservación del patrimonio cultural, las circulares:

- a) De la Secretaría de Relaciones de México del 28 de octubre de 1835, la cual tenía por objeto verificar el cumplimiento de la prohibición de extraer del país monumentos y antigüedades mexicanas contenidas en el arancel de aduanas.
- b) Del Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio del segundo Imperio mexicano del 16 de julio de 1864, sobre conservación de edificios y monumentos antiguos.
- c) La orden del emperador Maximiliano del 24 de noviembre de 1864, la cual prohibía las excavaciones en los monumentos antiguos de la península de Yucatán.
- d) La resolución del Ministerio de Justicia sobre exploración de antigüedades por particulares en toda la Nación del 28 de agosto de 1868.
- e) La circular de la Secretaría de Fomento sobre cuidados de monumentos por ser los mismos de la Nación, del 24 de septiembre de 1877.

Formalmente la legislación orgánica de protección del patrimonio cultural mexicano se inicia con dos disposiciones, las cuales son aprobadas en 1896 y 1897 sobre conservación de bienes arqueológicos, las cuales se mantendrían vigentes durante más de tres décadas. El decreto del 3 de junio de 1896, promulgaba una disposición del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, la cual le daba facultades al Ejecutivo Federal para otorgar permisos a personas particulares que tenían por objeto, llevar a cabo exploraciones arqueológicas, estos permisos no podían ser superiores a diez años.

Los principios de la ley de 1896 estaban referidos a la protección del Estado, al derecho de propiedad del Estado sobre los bienes resultantes de las exploraciones.

Un decreto complementario al anterior, se pronunció el 11 de mayo de 1897, el cual tiene entre sus principales normas las siguientes:

1) los monumentos arqueológicos existentes en el territorio mexicano son propiedad de la Nación.

2) nadie podrá explorarlos, removerlos ni restaurarlos, sin autorización expresa del Ejecutivo de la Unión.

3) se reputa monumentos arqueológicos, para los efectos de esta ley, las ruinas de ciudades, las casas grandes, las habitaciones trogloditas, las fortificaciones, los palacios, templos, pirámides, rocas esculpidas o con inscripciones, y en general todos los edificios que bajo cualquier aspecto sean interesantes para el estudio de la civilización o historia de los antiguos pobladores de México.

4) constituye un delito penado por el Código Penal, la Destrucción o deterioro de los monumentos arqueológicos.

5) cuando los monumentos arqueológicos, descubiertos o por descubrir estuvieren en inmuebles de propiedad particular, el Ejecutivo podrá expropiarlos por razones de utilidad pública.

6) no podrán ser exportadas sin autorización legal las antigüedades mexicanas.

7) las antigüedades mexicanas adquiridas por el Ejecutivo se depositarán en el Museo Nacional.

Con ley de 1897 se estableció categóricamente que los monumentos arqueológicos que existen en la república eran propiedad de la nación y que su protección y custodia correspondía al Gobierno Federal, sin perjuicio de que los gobiernos de los estados tomaran las medidas que juzgaran convenientes para la mejor observancia de la ley.

De lo anteriormente expuesto, es claro que a nivel legislativo, la tradición jurídica protectora del patrimonio cultural de la Nación ya como Estado independiente, surge a partir de la primera ley expedida sobre Monumentos arqueológicos en el régimen porfiriano. A partir de entonces esta tradición se ha mantenido independiente de la ideología detentadora del poder.

Como puede observarse, los antecedentes normativos hasta este momento, sólo se enfocaban al cuidado de los bienes inmuebles considerados monumentos arqueológicos y los bienes muebles los cuales eran identificados como antigüedades, en estos tiempos no eran considerados los monumentos históricos ni los artísticos.

La Ley sobre Conservación de Monumentos Históricos y Artísticos y Bellezas Naturales de México, fue promulgada el 6 de abril de 1914, ésta, contiene una normatividad orgánica del patrimonio cultural, cuya antigüedad se remonta al descubrimiento, la conquista, a las épocas virreinal y republicana, el contenido de esta ley estaba enfocado a normas precisas de protección y conservación.

En enero de 1916 es aprobada la Ley sobre Conservación de Monumentos, Edificios, Templos y Objetos Artísticos o Históricos, algunas de las normas más importantes de esta ley de 17 artículos eran:

a) la prohibición de destrucción total o parcial, la restauración, reparación, modificación, decoración, ampliación, o perfeccionamiento de monumentos, edificios y templos de interés artístico o histórico, de propiedad pública o privada, prohibición

que se extiende a los objetos muebles de igual carácter, existentes en la República, sin previa autorización de la Dirección General de Bellas Artes;

b) se prohibía la exportación de los objetos muebles, sin importar quien era el propietario;

c) se declararon como monumentos, edificios, templos y objetos de interés artístico o histórico, a todos aquellos que, como tales sean inventariados por la Dirección General de Bellas Artes.

## **2.2. Antecedentes de la Regulación Jurídica del Patrimonio Cultural a nivel Constitucional en México dentro de la Constitución de 1917.**

Como ya se planteó en el capítulo anterior al tocar el tema de los antecedentes de nuestra constitución, en la etapa de la promulgación de la constitución de 1917 no se contemplaron aspectos relacionados con la cultura, fue hasta 1921 con motivo de la creación de la Secretaría de Educación Pública, que se reformo el artículo 73 en su fracción XXVII, para señalar entre las facultades del congreso la de legislar para establecer escuelas de Bellas Artes, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes al a cultura general de los habitantes.

Al crearse la Secretaría de Educación Pública se le doto de las siguientes atribuciones:

I.- Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas;

a) La enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural

b) La enseñanza que se imparta en las escuelas, a que se refiere la fracción XII del artículo 123 constitucional.

c) La enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación que se imparta a los adultos.

d) La enseñanza agrícola, con la cooperación de la secretaría de agricultura y recursos hidráulicos.

e) La enseñanza superior y profesional.

f) La enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general;

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;

III. Crear y mantener las escuelas oficiales en el distrito federal, excluidas las que dependen de otras dependencias;

IV. Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas clases que funciones en la república, dependientes de la federación, exceptuadas las que por la ley estén adscritas a otras dependencias del gobierno federal;

V.- Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, establecidas en la constitución y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional;

VI.- Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la república, conforme a lo prescrito por el artículo 3o. constitucional;

VII.- Organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas generales o especializadas que sostenga la propia secretaría o que formen parte de sus dependencias;

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

IX.- Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico;

X.- Fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la secretaría de relaciones exteriores;

XI.- Mantener al corriente el escalafón del magisterio y el seguro del maestro, y carear un sistema de compensaciones y estímulos para el profesorado;

XII.- Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística;

XIII.- Otorgar becas para que los estudiantes de nacionalidad mexicana puedan realizar investigaciones o completar ciclos de estudios en el extranjero;

XIV- Estimular el desarrollo del teatro en el país y organizar concursos para autores, actores y escenógrafos y en general promover su mejoramiento

XV.- Revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten;

XVI- Vigilar con auxilio de las asociaciones de profesionistas, el correcto ejercicio de las profesiones;

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

XXII.- Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural;

XXIII- Determinar y organizar la participación oficial del país en competencias deportivas internacionales, organizar desfiles atléticos y todo género de

eventos deportivos, cuando no corresponda hacerlo expresamente a otra dependencia del gobierno federal;

XXIV- Cooperar en las tareas que desempeñe la confederación deportiva y mantener la escuela de educación física;

XXV.- Estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes, y dictar las medidas y disposiciones que deban tomarse para lograr que la acción coordinada del poder público redunde en provecho de los mexicanos que conserven su idioma y costumbres originales;

XXVI.- Promover y gestionar ante las autoridades federales y las de los estados, todas aquellas medidas o disposiciones que conciernan al interés general de los núcleos de población que se mantienen dentro de su tradición cultural originaria o autóctona.

XXVII- Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del gobierno federal, los gobiernos de los estados y de los municipios, las entidades públicas y privadas así como los fideicomisos creados con tal propósito.

XXVIII.- Orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el sector público federal;

XXIX- Promover la producción cinematográfica, de radio y televisión y la industria editorial;

XXX- Organizar y promover acciones tendientes al pleno desarrollo de la juventud y a su incorporación a las tareas nacionales, estableciendo para ello sistemas de servicio social, centro de estudio, programas de recreación y de atención a los problemas de los jóvenes.



### **2.3. Antecedentes históricos del término Patrimonio Cultural en México y el mundo.**

En el ámbito jurídico mexicano, no existe propiamente el concepto de patrimonio cultural, mas bien, este término puede ser igualado con los conceptos de: antigüedades mexicanas, cosas, monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, poblaciones típicas.

En México el concepto de monumento entendido como fuente de conocimiento científico, histórico y cultural es el que ha sido tomado en cuenta en la legislación que nos rige. Este concepto en el país no ha sido estático sino dinámico y con una clara evolución incluyente de distintos bienes. Se han encontrado antecedentes desde principios del siglo XX en la legislación mexicana en materia del patrimonio cultural, elementos de preservación del patrimonio natural y del patrimonio intangible.

Concretamente, tanto en las leyes Huertistas y Carrancistas, hay disposiciones que se refieren a las poblaciones típicas, las cuales sin duda estaban sufriendo transformaciones en su fisonomía, lo cual significa no solamente su probable desaparición, sino que significaba desaparecer las condiciones que propiciaban determinados tipos de relación social y de expresión cultural; es decir en el fondo se buscaba preservar elementos culturales inmateriales o intangibles que daban identidad a barrios o pueblos.

Por otro lado tanto las leyes mencionadas como las de 1930 y 1934, se refleja un interés por la preservación de lugares de belleza natural los que también se encontraban en una situación de descuido y peligro en cuanto a su existencia, esto lleva a afirmar que desde entonces se percibía la estrecha relación entre la manifestación cultural humana y el entorno físico natural que propiciaba la existencia de aquellas manifestaciones culturales.

Sin embargo por la complejidad y naturaleza de esta materia, jurídicamente fue asumida por un marco jurídico específico, a través del modelo legal de los asentamientos y por el modelo de desarrollo urbano, marcos jurídicos que incluyeron también los lugares o poblaciones típicas.

Propiamente, la acepción de patrimonio cultural, surgió en Europa en el siglo XIX, la cual resulto de la fusión de elementos tanto del derecho como de la filosofía alemana, de la rama jurídica se tomo el concepto de patrimonio el cual surgió en Roma y el concepto de cultura de Alemania.

El concepto de patrimonio cultural llegó a nuestro país por la influencia de la UNESCO, Institución de carácter Internacional, que a partir de 1954, promueve la protección del patrimonio cultural a través del concepto de bienes culturales, concepción que aparece en la *“Convención para la protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado”* de 1954.

La UNESCO es la entidad responsable de la protección jurídica internacional del patrimonio cultural. Esto lo hace a través de la administración de diversas convenciones que protegen los bienes culturales en conflictos armados, impiden la importación y exportación ilícitas, y protegen el patrimonio subacuático. labor que realiza a través de diversas recomendaciones para la protección del patrimonio cultural.

Esta Organización Internacional tiene el propósito de salvaguardar el patrimonio material e inmaterial amenazado por los conflictos, desastres naturales, el paso del tiempo, la expansión económica y negligencia humana a través de la solidaridad, la educación, difusión de las habilidades y conocimientos, entrenamiento y creación de conciencia. Pero lo que más le importa es identificar la herencia, darle un significado al patrimonio cultural el cual refleja la diversidad y solidaridad humana, para alimentar nuestro futuro a través de nuestro pasado.

## **2.4. Creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia**

El Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) fue creado por el gobierno del entonces Presidente de la República, Lázaro Cárdenas, a través de su Ley Orgánica promulgada el 31 de diciembre de 1938 y publicada el 3 de febrero de 1939. Surge como una institución de origen nacionalista, como un organismo público dependiente de la Secretaría de Educación Pública, para dedicarse a la investigación, conservación protección y difusión del patrimonio antropológico, arqueológico e histórico del país, a través de realización de las siguientes funciones de:

- 1) Exploración de las zonas arqueológicas del país.
- 2) Vigilancia, conservación y restauración de monumentos arqueológicos, históricos y artísticos de la República, así como de los objetos que en ellos se encuentren.
- 3) Realización de investigaciones científicas, arqueología, antropológicas, etnográficas, y artísticas que interesen a la historia de México, principalmente de la población indígena del país.
- 4) Publicación de obras relacionadas con las materias ya expuestas.
- 5) Las demás que las leyes de la República le confieren.

El INAH se formó con los elementos que habían correspondido al Departamento de Monumentos Arqueológicos, Históricos y Artísticos, al Museo Nacional de que Arqueología, Historia y Etnografía y a los demás museos de la Secretaría de Educación Pública.

Por disposición de la Ley Orgánica, el Departamento de Monumentos se dividió en dos ramas principales, constituyéndose así la Dirección de Monumentos Prehispánicos y la Dirección de Monumentos Coloniales; el Museo Nacional también se dividió para dar lugar al Museo Nacional de Historia, que se instaló en el Castillo de Chapultepec.

En nuestro país, desde 1939 con la creación del INAH se establece una política nacional para la protección y salvaguarda del extenso patrimonio cultural con que contamos los mexicanos. El papel de esta institución es fundamental no sólo en la conservación, sino en la formación de una conciencia social sobre la valorización de dicho patrimonio.

El fin de su creación fue el de transformar al Departamento de Monumentos Artísticos, Arqueológicos e históricos de la Secretaría de Educación Pública. Siendo una de sus principales características su naturaleza jurídica consiste en ser un híbrido, es decir, tiene elementos que pueden ubicarlo, tanto como un órgano descentralizado de la administración pública federal, o como un órgano desconcentrado de la secretaría. Naturaleza jurídica indispensable para que el Instituto no sea sujeto de presión de los diversos intereses políticos y comerciales a los que siempre está expuesto el patrimonio cultural.

Lo anterior de acuerdo con los artículos 1º y 3º de su Ley Orgánica que a la letra dicen:

“Se crea el Instituto Nacional de Antropología e Historia, con personalidad Jurídica propia y dependiente de la Secretaría de Educación Pública”.<sup>6</sup>

“El Instituto, Capaz para adquirir y administrar bienes, formará su patrimonio con los que enseguida se enumeran.....”.

---

<sup>6</sup> Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia., Instituto Nacional de Antropología e Historia, Edición 1995.

Para poder lograr este contexto de creación del INAH se tuvo que recurrir al derecho comparado, encontrándose en Francia, esta figura de órgano descentralizado con estas características, pero sin que el Estado perdiera su derecho a ser responsable directo de la conservación, estudio y preservación del patrimonio cultural de la Nación.

El porque de estas características era en primer lugar, que cualquier presupuesto que se le otorgará a este tipo de órganos siempre iba a ser limitado, por ello al dotarlo de estos elementos jurídicos se le daría la oportunidad de que tuviera la posibilidad de recibir donaciones, herencias, poder cobrar cuotas por servicios prestados, estos recursos servirían para que este órgano pudiera realizar investigaciones científicas con mejores presupuestos, así como, mejores las condiciones de sus investigadores.

En suma a la luz de la Ley Orgánica del INAH, la naturaleza jurídica del Instituto consiste en ser un híbrido, es decir, tiene elementos que pueden ubicarlo, tanto como un órgano descentralizado de la administración pública federal, o como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública.

El INAH tiene como compromiso social el de conservar, preservar, investigar y difundir el patrimonio cultural de este país multiétnico y pluricultural, no sólo con el fin científico recrecentar el conocimiento, sino más bien con un fin de rescate de la cultura perdida en la memoria colectiva de la sociedad; con la objetivo de revalorar en su verdadera dimensión los usos, costumbres, la sensibilidad artística y la capacidad creadora de los habitantes del país.

Según lo previsto, el patrimonio del INAH quedó formado con los bienes y recursos que el Estado le señaló, es decir, con las asignaciones presupuestales que el Gobierno Federal quedó obligado a proporcionarle anualmente, con los edificios, monumentos y colecciones que hasta entonces tenían el Departamento de Monumentos, el Museo Nacional y los otros museos; con los productos de las cuotas

por visitas a los monumentos, zonas y museos, venta de publicaciones, reproducciones, tarjetas y otros servicios; y por los bienes que adquiriera por herencia, legado, donación o cualquier otro título.

El papel de esta institución es fundamental no sólo en la conservación, sino en la formación de una conciencia social sobre la valorización de dicho patrimonio y para el fortalecimiento de la identidad y memoria de la sociedad que lo detenta.

## **2.5. Creación del Instituto Nacional de Bellas.**

El Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), creado en 1946, es la dependencia cultural responsable del fomento y conservación de las artes, así como de la educación artística en México. Con la creación del Consejo Nacional Cultura y las Artes, el INBA pasó a formar parte de su estructura básica. El INBA administra la principal red de museos y centros de investigación, conservación y formación artística.

En un principio se le llamo Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBAL) y en un lapso menor al año de su fundación adoptó también el nombre de Instituto Nacional de Bellas Artes. No hubo un decreto que cambiara su nombre original, que hasta la fecha se usa con propósitos fiscales, así que de tanto en tanto se retoma aquella denominación.

Se creó como una institución oficial que se hiciera cargo de la cultura y de las artes a nivel nacional; en otras palabras, estatizó y centralizó un gran sector de la producción cultural. Hasta este momento el “aparato cultural” había sido dependiente de la Secretaría de Educación Pública, a través del Departamento de Bellas Artes y más tarde la Dirección General de Educación Extraescolar y Estética, que funcionó hasta 1946.

Asimismo, el INBA impulsa la organización de exposiciones temporales con artistas nacionales e internacionales y fomenta un mayor conocimiento de las distintas corrientes artísticas, por medio de conferencias, mesas redondas, cursos, visitas guiadas y servicios educativos para todo tipo de público.

El INBA asumió las funciones del Departamento de Bellas Artes, con el propósito de constituir instancias únicas, técnicas y profesionalmente especializadas en el patrimonio artístico.

La fundación del Instituto Nacional de Bellas, provocó un cambio de largo alcance; con éste, la atención del Estado dejó de dirigirse a la educación, y comenzó a hacerlo hacia la promoción y circulación de la cultura y de las artes plásticas en particular. Se dejó de lado la formación de los pintores y se dio prioridad a la exhibición de su obra.

## **2.6. Creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.**

Antes de 1988 el Instituto Nacional de Antropología e Historia como el Instituto Nacional de Bellas Artes, dependían de la Subsecretaría de Cultura dependiente de la Secretaría de Educación Pública, pero en diciembre de ese año fue sustituida dicha Subsecretaría fue sustituida mediante decreto del ejecutivo Federal por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), creado como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, el cual tiene la finalidad de promover y difundir la cultura y las artes, otra de las funciones de CONACULTA es la de ejercer la coordinación de las entidades paraestatales del subsector cultura, así como la de los órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública y unidades administrativas que desempeñen funciones de promoción y difusión de la cultura y las artes.

Las principales disposiciones sobre administración cultural gubernamental se refieren en la actualidad fundamentalmente, al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. La estructura administrativa y jurídica con la que comenzó a operar el Consejo

Nacional para la Cultura y las Artes, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, respondía en lo esencial, a una agrupación de dependencias gubernamentales surgidas en momentos diferentes y con atribuciones diversas.

### **2.6.1. Antecedentes de las diversas leyes reglamentarias que han regulado el Patrimonio Cultural Nacional.**

El ciclo de la evolución cultural en el país, se inicia, en lo que a legislación del patrimonio cultural se refiere, con la promulgación de la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales de 1930, la cual se caracterizaba por establecer una definición legal de monumentos, considerándolos como cosas muebles e inmuebles cuya protección y conservación sean de interés público, por su valor artístico, arqueológico e histórico; ampliar la esfera de protección que era sólo al monumento aislado sino también a los terrenos circundantes, a los edificios o construcciones a él adyacentes; por considerar de utilidad pública el resguardo y conservación de los bienes muebles e inmuebles considerados monumentos y la defensa del aspecto típico y característico de donde se encuentran asentados.

El 27 de diciembre de 1933 se promulgó una nueva Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural.

Mientras se encontraba vigente la ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del poder ejecutivo, de 1934 los aspectos sobre la cultura del país se encontraban dispersos en diversas instituciones tales como: la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Agricultura y Fomento, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. En 1934 se crea el Fondo de Cultura Económica, que ha sido desde sus inicios el fondo editorial más importante del Estado en cuanto a difusión de la cultura.



El 3 de enero de 1966 se suscribió el decreto de modificación del artículo 73 en su fracción XXV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual, el Congreso de la Unión, adquirió facultades para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos cuya conservación sea de interés nacional, junto con otras atribuciones en materia de políticas culturales para toda la Nación.

Con la reforma descrita en el párrafo anterior se da inició al proceso de elaboración de la Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación, la cual se concreto alrededor de tres años después al ser aprobada por el Congreso de la Unión, el 23 de diciembre de 1968, la cual fue publicaba hasta finales de 1970, entrando en vigencia hasta mediados de enero de 1971, ésta ley, estuvo vigente poca más de un año, ya que el 28 de abril de 1972 se promulgó una nueva ley federal que la derogaba y sustituía en su totalidad y que fue la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas de 1972.

Nuevamente en el 2000 se modifica este artículo en su fracción XXV, para incluir dentro de las facultades del Congreso de la Unión legislar sobre los vestigios y restos fósiles.

## **2.8. Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas de 1972.**

La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas de 1972, hoy día continúa vigente, ya que es el ordenamiento sustantivo de aplicación encargada de regular al Instituto Nacional de Antropología e Historia y del Instituto Nacional de Bellas Artes.

El objeto de esta ley es de interés social y nacional y sus disposiciones son de orden público. A su vez ésta ley ,dispone un deber general de conservación y restauración, por parte de los propietarios de bienes inmuebles declarados

monumentos históricos o artísticos, los cuales recibirán asesoría técnica profesional por parte del INAH o el INBA, según corresponda el ámbito de su competencia.

Los propietarios de estos inmuebles podrán solicitar como compensación siempre y cuando cumplan con su obligación la dispensa de impuestos prediales correspondientes en jurisdicciones del Distrito Federal y territorio Federal.

## **2.9. Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos E Históricos.**

El Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos de 1972, fue aprobado el 20 de septiembre de 1975 y publicado el 8 de diciembre de 1975, modificado por decreto el 5 de enero de 1993.

Entre sus normas más importantes cabe destacar las siguientes:

1. Señala las funciones específicas y los requisitos de funcionamiento de las asociaciones civiles, juntas vecinales o uniones de campesinos.
2. Se le reserva al Presidente de la República la facultad de emitir declaratorias de monumentos históricos y artísticos cuando pertenecen a la federación, distrito federal, Estados o Municipios, así como las referentes a zonas de monumentos, así como la facultad de revocar dichas declaratorias.
3. Especifica los requisitos a cumplir para las concesiones de uso de monumentos arqueológicos muebles, así como los procedimientos de registro de las declaratorias de muebles e inmuebles, y el registro de los comerciantes en monumentos y bienes culturales.

4. Hace referencia a diversas prohibiciones en materia de exportación de monumentos históricos, a permisos para la reproducción de monumentos y para la realización de obras y trabajos en ellos y en las zonas respectivas.
  
5. Define el procedimiento a seguir en materia de aplicación de las sanciones y el respectivo recurso de reconsideración de ellas.

## CAPITULO

### III

#### MARCO CONCEPTUAL.

A partir del análisis de los diferentes conceptos que a continuación se presentan, se tratará de discernir la forma en que participan en la tarea de protección, preservación y defensa del patrimonio cultural de la Nación, en orden a fortalecer la labor del objeto del presente trabajo de investigación.

#### **3.1. Concepto de Estado.**

“Organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio de terminado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines, mediante actividades concretas”.<sup>7</sup>

Podemos decir que el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que instituye, concreta y utiliza un orden jurídico que estructura la sociedad para conseguir el bien público temporal de sus mecanismos.

#### **3.2. Concepto de Constitución.**

“Norma constituyente reguladora de la validez del sistema jurídico y determinante de las bases organizativas del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad.”<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Sánchez Bringas, Enrique., Derecho Constitucional. octava edición, editorial Porrúa, México 2003, Pág. 132

<sup>8</sup> Idem.

Rama del Derecho Público compuesta por un conjunto de normas jurídicas que organizan y delimitan la forma de actuar de un Estado y sus instituciones.

### **3.3. Concepto de Órgano Centralizado.**

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.<sup>9</sup>

Son aquellas unidades a través de las cuales el Estado ejerce su función administrativa y se caracterizan porque entre sus miembros existe una relación de jerarquía que le otorga al órgano superior poderes de nombramiento.

### **3.4. Concepto de Órgano Desconcentrado.**

Forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado, por medio un acto materialmente legislativo, determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía, con el órgano superior.<sup>10</sup>

Es una unidad administrativa que no cuenta con patrimonio ni personalidad jurídica propia por pertenecer a una Secretaría de Estado, los cuales tiene por objeto acercar la prestación de servicios a los beneficiarios para poder descongestionar el poder.

---

<sup>9</sup> Acosta Romero, Miguel., Compendio de Derecho Administrativo, cuarta edición, editorial Porrúa, México 2003. Pág. 92

<sup>10</sup> Ibidem. Pág. 210

Los órganos desconcentrados son las unidades administrativas a las que un órgano central, les transmite parte de sus funciones, con el objeto de acercar la prestación del servicio al usuario y descongestionar el poder. De hecho, los órganos desconcentrados son parte de los centrales, ya que son creados para cumplir con atribuciones que corresponden a la competencia de éstos.

### **3.5. Concepto de Secretaría.**

Forma parte de la administración pública federal centralizada, desde donde se planea el estudio planeación y despacho de los negocios de orden administrativo.

Órgano superior a cargo del Secretario de Estado, es la oficina del mismo desde donde despacha los asuntos, en otros países se le conoce como ministerios. Al frente de cada secretaría hay un secretario de Estado.

#### **3.5.1. Concepto de Secretaría de Estado.**

“Órgano superior político Administrativo, que auxilia al presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del estado.”<sup>11</sup>

“La Secretaría de Estado es un órgano administrativo centralizado, previsto en el artículo 90 Constitucional, con competencia para atender los asuntos que la ley le asigne de una determinada rama de la administración pública”.<sup>12</sup>

Secretario de Estado.- Es el titular de una Secretaría de Estado (dependencia centralizada del Poder Ejecutivo) ocupa el nivel más alto dentro de la jerarquía de una dependencia.

---

<sup>11</sup> Acosta Romero, Miguel Ob. Cit. Pág. 148.

<sup>12</sup> Martínez Morales, Rafael I., Ob.Cit. Pág. 64

### **3.6. Concepto de Reglamento.**

“Conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder ejecutivo que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.”<sup>13</sup>

El reglamento es un conjunto de normas obligatorias de carácter general y son emanadas del poder ejecutivo, las cuales tiene como fin el cumplimiento de los objetivos de la administración pública.

La creación de un reglamento esta justificado por la necesidad de aligerar la tarea del poder ejecutivo relevándolo de la tarea de desarrollar y complementar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución.

#### **3.6.1. Concepto de Ley Reglamentaria.**

“Es la que desarrolla una norma constitucional o un principio dado en la Constitución.”<sup>14</sup>

### **3.7. Concepto de Educación.**

Es el proceso bidireccional mediante el cual se transmiten conocimientos, valores, costumbres y formas de actuar. La educación no sólo se produce a través de la palabra: está presente en todas nuestras acciones, sentimientos y actitudes. El proceso bidireccional mediante el cual se transmiten conocimientos, valores, costumbres y formas de actuar. La educación no sólo se produce a través de la palabra: está presente en todas nuestras acciones, sentimientos y actitudes.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Gabino Fraga, Op. Cit. Pág. 104

<sup>14</sup> \_Acosta Romero, Miguel., Op. Cit.Pág. 432

<sup>15</sup> <http://es.wikipedia.org/wiki/Educaci%C3%B3n>

### **3.8. Concepto de Patrimonio.**

Conjunto de bienes, derechos y obligaciones que posee una persona y puede cuantificarse en dinero.”<sup>16</sup>

El patrimonio está constituido tanto por lo que representa en términos simbólicos para la sociedad, como por el uso que se le da.

Falta definición de patrimonio en sentido económico y el social.

#### **3.8.1. Concepto antropológico de Patrimonio.**

Herencia cultural que imprime sus características a un pueblo y lo distingue de los demás.<sup>17</sup>

#### **3.8.2. Concepto de Patrimonio Tangible.**

Es el patrimonio material expresado en bienes muebles e inmuebles, según el derecho positivo mexicano.<sup>18</sup>

#### **3.8.3. Concepto de Patrimonio Intangible.**

Conjunto de conocimientos representaciones y visiones culturales, tradiciones, usos, costumbres, sistema de significados, formas de expresión simbólica y las lenguas de cada región.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Cruz Gregg, Angélica. Et al., Fundamentos de Derecho Positivo Mexicano. editorial Thomson, México 2005, Pág. 181.

<sup>17</sup> <http://www.juridicas.unam.mx>.

<sup>18</sup> <http://www.juridicas.unam.mx>.

<sup>19</sup> <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/derycul/cont/9/ens/ens4.htm>.



### **3.9. Concepto de Patrimonio de dominio público de la federación.**

Conjunto de muebles e inmuebles propiedad del Estado o sujetos a su administración y control, afectos a la prestación de un servicio público, al uso común, o por su valor cultural; la ley los declara inalienables, imprescriptibles e inembargables.<sup>20</sup>

### **3.10. Concepto de Patrimonio de dominio privado de la federación.**

Es el conjunto de bienes señalados en el artículo 3 de La Ley General de Bienes Nacionales, siendo estos: Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta ley; los bienes muebles e inmuebles de la federación; los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades; los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.<sup>21</sup>

### **3.11. Concepto de Derecho Cultural.**

Conformado por normas jurídicas cuya finalidad es poner a la disposición de los seres humanos los bienes culturales como son la educación, los adelantos científicos, el patrimonio histórico cultural así como la producción intelectual y otros que promuevan su desarrollo pleno.

El Derecho Cultural se enriquece con las atribuciones que por ley le corresponde a las instituciones encargadas de su custodia.

---

<sup>20</sup> [www.indaabin.gob.mx](http://www.indaabin.gob.mx).

<sup>21</sup> Ley General de Bienes Nacionales., Ediciones fiscales Isef. México 2007.

### **3.12. Concepto de Cultura.**

Conjunto de símbolos, valores, actitudes, habilidades, conocimientos, significados, formas de comunicación y organización social, bienes materiales que hacen posible la vida de una sociedad determinada y le permiten transformarse y reproducirse de una generación a las siguientes.

La cultura puede entenderse entonces, como una forma de vinculación humana, no es un objeto, es un evento creado por la libre decisión de un conjunto de personas de asumir, portar y transmitir un comportamiento cultural, es un acto de libre decisión.

#### **3.12.1. Concepto de Patrimonio Cultural.**

Rama del derecho cultural que regula la investigación, protección, conservación, restauración, recuperación y usos de los bienes culturales muebles e inmuebles valiosos y los espacios en que se encuentran, así como los objetos singulares creados y legados históricamente por la sociedad mexicana a través de su evolución en el tiempo.”<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Diario de Campo, suplemento 4. INAH, Conclusiones de los talleres de análisis: El Patrimonio Cultural de Nación frente al siglo XXI, CONACULTA – INAH, México Noviembre 1999. Págs. 21 y 22

## CAPÍTULO

### IV

## **ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO RELACIONADO CON EL PATRIMONIO CULTURAL**

El resultado del análisis de los preceptos que a continuación se verterán, nos llevarán a establecer más claramente los elementos necesarios para la creación de una figura jurídica que tenga como objeto la protección, conservación, restauración y difusión del Patrimonio Cultural de la Nación a nivel federal.

El presente régimen legal atiende materias y objetivos específicos y en su mayoría son leyes orientadas a la protección o regulación de una determinada actividad y por tanto de alcances coercitivos, como son la protección del Patrimonio Cultural. Igualmente son instrumentos regulatorios que contienen obligaciones del Estado, establecidos en los artículos constitucionales como son el 2°, 3°, 27°, 41°, 73 fracción XXV y 89°.

Asimismo se describen otros ordenamientos de tipo orgánico, entre los que se encuentran leyes de creación y organización del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Nacional de Antropología e Historia y El Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.

#### **4.1. Normatividad Constitucional aplicable al patrimonio cultural de la Nación.**

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, es la carta magna del Estado de la cual emanan las leyes que rigen la vida política de la nación y la protección de las garantías individuales de los mexicanos.

Dentro de sus preceptos encontramos a los que rigen el Patrimonio cultural de la Nación, los cuales son:

Artículo 3°, el cual después de su reforma en 1993 significó un impulso decisivo para establecer de manera explícita un nuevo deber del Estado: exhortar el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

En materia de la composición pluricultural de la nación mexicana, en el artículo 2° se señala que la Ley protegerá y promoverá el desarrollo de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de los pueblos indígenas.

En el artículo 27 es el referente al territorio de la nación, habla de la propiedad el dominio y la expropiación, elementos importantes dentro del Patrimonio cultural de la nación, ya que un monumento arqueológico muebles e inmueble es inalienable e imprescriptible y es propiedad de la nación.

En el artículo 41 párrafo primero se estipula como el pueblo puede ejercer su soberanía, la cual puede ser a través de los poderes de la Unión, federales y estatales.

Conforme al artículo 73 fracción XXV del cual se desprende la creación del INAH e INBA y su normatividad, el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional. Así como en materia de museos, bibliotecas y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación.

El artículo 89, es importante pues en este se establecen las facultades y obligaciones del presidente de la república, pero específicamente la fracción II es la que interesa para los fines de la presente tesis,

Fracción II:

Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.”

#### **4.2. Atribuciones de las dependencias federales acorde a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Esta Ley se divide en dos grandes grupos que son: Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal.

La centralización es una forma de organización administrativa en la cual los entes del Poder Ejecutivo se encuentran bajo el mando directo del titular de la administración pública, es decir, del Jefe de Gobierno y dichos entes pueden denominarse : Secretarías, Ministerios, Procuradurías, Departamentos, etc.

En el derecho mexicano actualmente se utilizan las denominaciones Secretarías, Procuradurías y Departamentos. Nuestra Constitución Política Federal establece que la Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, los cuales estarán a cargo de las Secretarías de Estado.

El número de entes u órganos centralizados es muy variable, esta variable se debe a las circunstancias especiales de cada Nación o Estado, en relación a la época, las posibilidades presupuestarias así como la conveniencia política de contar con un aparato administrativo.

Cada órgano del Estado cuenta con un titular que recibe el nombre de: Secretario, Ministro, Jefe de Departamento o Procurador, a su vez se tiene que

contar con personal que ocupa diferentes niveles quienes se encarguen del buen funcionamiento de las oficinas en que jerárquicamente se estructure cada órgano centralizado.

De acuerdo con el artículo 2º. De la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la administración pública centralizada la conforman: Las 18 Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica.

Los órganos que forman la Administración Centralizada Federal y que están relacionados con el Patrimonio Cultural de la Nación, de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son:

- 1.- Secretaría de Educación Pública.
- 2.- Secretaría de Desarrollo Social
- 3.- Secretaría de la Función Pública
- 4.- Secretaría de Gobernación
- 5.- Secretaría de Medio Ambiente y Recurso Naturales.
- 6.- Secretaría de la Reforma Agraria
- 7.- Secretaría de Relaciones Exteriores
- 8.- Secretaría de Seguridad Pública
- 9.- Secretaría de Turismo.

Dentro de estos órganos también es importante tomar en cuenta a la Procuraduría General de la República aunque esta no está contemplada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Secretaría de Educación Pública cuenta con las siguientes atribuciones de carácter cultural, las cuales son:

1. Organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas; la enseñanza superior y profesional.
2. 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;
3. Organizar, administrar y enriquecer sistemáticamente las bibliotecas generales o especializadas que sostenga la propia secretaría o que formen parte de sus dependencias;
4. Promover la creación de institutos de investigación científica y técnica, y el establecimiento de laboratorios, observatorios, planetarios y demás centros que requiera el desarrollo de la educación primaria, secundaria, normal, técnica y superior; orientar, en coordinación con las dependencias competentes del gobierno federal y con las entidades públicas y privadas el desarrollo de la investigación científica y tecnológica;
5. Fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la secretaría de relaciones exteriores;
6. Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística;

7. Organizar misiones culturales;
8. Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional;
9. Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales;
10. 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;
11. Proteger los monumentos arqueológicos, los objetos históricos y artísticos, las ruinas prehispánicas y coloniales, y los lugares históricos o de interés por su belleza natural;
12. Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas de interés cultural;
13. Promover y gestionar ante las autoridades federales y las de los estados, todas aquellas medidas o disposiciones que conciernan al interés general de los núcleos de población que se mantienen dentro de su tradición cultural originaria o autóctona.
14. Orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el sector público federal;

Son Dependencias administradoras de inmuebles: la Secretaría de la Función Pública y las Secretarías de Gobernación; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Comunicaciones y Transportes; Educación Pública, y Reforma Agraria, mismas que, en relación a los inmuebles federales de su competencia, ejercerán las facultades que esta Ley y las demás leyes les confieran.



Las dependencias que tengan destinados a su servicio inmuebles federales no se considerarán como dependencias administradoras de inmuebles;

La Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de la Defensa Nacional y de Marina, así como la Procuraduría General de la República, proporcionarán el auxilio necesario cuando formalmente se les requiera, con el fin de salvaguardar los intereses patrimoniales de la Nación.

Con relación al patrimonio de la Nación a la Secretaría de la Función Pública, le corresponde:

1. Poseer, vigilar, conservar, administrar y controlar por sí mismas o con el apoyo de las instituciones destinatarias que correspondan, los inmuebles federales;
2. Dictar las reglas a que deberá sujetarse la vigilancia y aprovechamiento de los inmuebles federales;
3. Controlar y verificar el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales;
4. Expedir la declaratoria por la que se determine que un inmueble forma parte del patrimonio de la Federación;
5. Otorgar concesiones y, en su caso, permisos o autorizaciones para el uso y aprovechamiento de inmuebles federales;
6. Instaurar los procedimientos administrativos encaminados a obtener, retener o recuperar la posesión de los inmuebles federales, así como procurar la remoción de cualquier obstáculo creado natural o artificialmente para su uso y destino. Con esta finalidad, también podrán

declarar la revocación y caducidad de las concesiones, permisos o autorizaciones, previa audiencia que se conceda a los interesados para que rindan pruebas y aleguen lo que a su derecho convenga, en los casos y términos previstos por la Sección Octava del Capítulo II del Título Tercero de esta Ley;

7. Promover el óptimo aprovechamiento y preservación del patrimonio inmobiliario federal y paraestatal;
8. Solicitar a la Procuraduría General de la República que intervenga en las diligencias judiciales que deban seguirse respecto de los inmuebles federales;
9. Presentar y ratificar denuncias y querellas en el orden penal relativas a los inmuebles federales, así como respecto de estas últimas otorgar el perdón del ofendido en los casos en que sea procedente;
10. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;
11. Llevar el Registro Público de la Propiedad Federal y el inventario general correspondiente, y

A la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales le corresponde:

- 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, ejercer sus atribuciones.

A la Secretaría de Turismo respecto al patrimonio cultural viéndolo desde el punto de turística le corresponde:

- Formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional;
- Promover, en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en forma conjunta con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la declaratoria respectiva;
- Promover y facilitar el intercambio y desarrollo turístico en el exterior, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La Secretaría de Relaciones Exteriores, en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, será competente para:

- Llevar a cabo los actos de adquisición, posesión, vigilancia, conservación, administración, control y enajenación de los inmuebles a que se refiere el párrafo anterior, debiendo únicamente informar a la Secretaría sobre las operaciones de adquisición y enajenación que realice. Para llevar a cabo las adquisiciones de derechos de uso o de dominio de inmuebles ubicados en el extranjero, esa Dependencia se sujetará a la disponibilidad presupuestaria con la que cuente.

### **4.3. Ley General de Bienes Nacionales.**

Esta ley es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tiene como objeto establecer los bienes que constituyen el patrimonio de la nación, el régimen jurídico al que se encuentran sujetos y la distribución de competencias entre las dependencias administradoras de inmuebles, así como las bases para la integración y operación del Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal y del Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal, incluyendo la operación del Registro Público de la Propiedad Federal; y Las normas para la adquisición, titulación, administración, control, vigilancia y enajenación de los inmuebles federales y los de propiedad de las entidades, con excepción de aquéllos regulados por leyes especiales.

Derivado de lo anterior el patrimonio del Estado se compone de:

Bienes Nacionales los cuales son:

1. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;
3. Los bienes muebles e inmuebles de la Federación;
4. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades;
5. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y

6. Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.

De igual forma se especifica en esta ley que los bienes nacionales estarán sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas y que esta Ley se aplicará a todos los bienes nacionales, excepto a los bienes regulados por leyes específicas. Respecto a estos últimos, se aplicará la presente ley en lo no previsto por dichos ordenamientos y sólo en aquello que no se oponga a éstos.

Es conveniente señalar que los bienes muebles de la Federación considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente, los bienes muebles determinados por ley o decreto como monumentos arqueológicos y 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; están sujetos también al régimen de dominio público de la Federación. Así como los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente.

Este tipo de bienes estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta ley, excepto aquellos inmuebles que la Federación haya adquirido con posterioridad al 1o. de mayo de 1917 y que se ubiquen en el territorio de algún Estado, en cuyo caso se requerirá el consentimiento de la legislatura local respectiva.

Los tribunales competentes para conocer de los juicios civiles, mercantiles, penales o administrativos, así como de los procedimientos judiciales no contenciosos que se relacionen con los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, incluso cuando las controversias versen sobre derechos de uso sobre los mismos, serán federales.

Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, instituciones dentro de las cuales entra el Instituto Nacional de Antropología e Historia, a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, son inembargables e imprescriptibles. Estas instituciones establecerán, de acuerdo con sus leyes específicas, las disposiciones que reglamentarán los actos de adquisición, administración, control y enajenación de los bienes de su propiedad. Dichas instituciones tendrán la obligación de tramitar la inscripción de los títulos a que se refiere la fracción I del artículo 42 de esta ley, en el Registro Público de la Propiedad Federal.

Los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos propiedad de la Federación, se regularán por esta ley y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

En la ley se encuentra que los bienes de uso común son los que todos los habitantes de la República pueden usar, sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos.

Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a esta ley, son bienes de uso común.

#### **4.4. Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.**

Ley que tiene por objeto dar a conocer la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia, que cuenta con personalidad propia y es dependiente de la Secretaría de Educación Pública, así como sus objetivos generales y sus funciones entre los que se encuentran:

- La investigación científica sobre antropología e historia relacionada principalmente con la población del país.

- Con la conservación y restauración del patrimonio cultural arqueológico e histórico y el paleontológico.
- Así como la protección, conservación, restauración y recuperación del mismo.
- Aplicar leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en la materia de su competencia.
- Efectuar investigaciones científicas que interesen a la arqueología e historia de México.
- Otorgar premisos y dirigir las labores de restauración y conservación de los monumentos arqueológicos e históricos que efectúen las autoridades de los estados y municipios.
- Proponer a las autoridades competentes la expedición de reglamentos que contengan normas generales y técnicas para la conservación, restauración de zonas y monumentos arqueológicos, históricos y paleontológicos.

Es de gran importancia hacer mención que dentro de sus artículos esta el que da a conocer que el Instituto es capaz de adquirir y administrar bienes, y que formará su patrimonio entre otros por los inmuebles que para su función o servicio le hayan aportado o le aporten los gobiernos federales, estatales o municipales, los que adquiriera por herencia, legado, donación o por cualquier otro concepto, etc.

Su artículo 7 enumera las facultades del director general del instituto, entre las más importantes están:

- Representar legalmente al instituto.

- Otorgar, revocar y sustituir poderes.
- Nombrar y remover al personal de confianza.
- Celebrar contratos y realizar toda clase de actos de dominio.
- celebrar convenios con personas físicas o jurídicas y con organismos públicos y privados, nacionales o internacionales.
- Presentar en tiempo y forma a las autoridades federales competentes, el proyecto de presupuesto anual.

Promulgada el 31 de diciembre de 1938 y publicada el 3 de febrero de 1939 con motivo de la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia, la cual fue reformada de conformidad con el decreto del 19 de diciembre de 1985 el cual fue publicado el 13 de enero de 1986.

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

La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas de 1972, regula y protege el patrimonio cultural de la nación, establece la obligatoriedad para sus propietarios de cuidarlos y conservarlos, así como establece las normas para su restauración, demolición o reconstrucción, regula su comercio y exportación temporal; crea el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas y establece la propiedad de la Nación sobre ellos.

Es el ordenamiento sustantivo de aplicación encargada de regular al Instituto Nacional de Antropología e Historia y del Instituto Nacional de Bellas Artes.

El Objeto de esta ley es de interés social y nacional y sus disposiciones son de orden público.



Estas disposiciones se encuentran distribuidas dentro de sus seis capítulos, siendo estos:

1) Disposiciones generales: dentro de las cuales se encuentra que la ley es de interés social y nacional y sus disposiciones de orden público.

2) Del registro: se especifica que el registro de los monumentos pertenecientes a la federación, Estados y municipios y los organismos descentralizados, serán registrados por los respectivos y este registro se hará de oficio o a petición de la parte interesada.

3) De los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos: en donde se establece entre otras cosas, que son propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles, los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles y que estos son producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, los de la flora y fauna, que estén relacionados con esas culturas.

4) De las zonas de monumentos: es el área que comprende varios monumentos arqueológicos inmuebles, en la que se presume su existencia, que la zona de monumentos artísticos, es la que comprende varios monumentos artísticos asociados entre sí y que la zona de monumentos históricos es el área que comprende varios monumentos históricos relacionados con un suceso nacional o la que se encuentre relacionada a con hechos pasados de relevancia para el país.

5) De la competencia: el instituto Nacional de Antropología e Historia es competente en materia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos y que Instituto Nacional de Bellas Artes, es competente en materia de monumentos y zonas de monumentos artísticos.

6) De las sanciones: al que realice trabajos de exploración arqueológica, por excavación, remoción o por cualquier otro medio, en monumentos arqueológicos inmuebles, o en zonas de monumentos arqueológicos sin la autorización del INAH, se le impondrá de uno a diez años de prisión y multa de cien a diez mil pesos.

#### **4.6. Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos Artísticos e Históricos.**

Como ya se ha establecido en el capítulo dos el Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos de 1972, fue aprobado el 20 de septiembre de 1975 y publicado el 8 de diciembre de 1975, modificado por decreto el 5 de enero de 1993.

Entre sus normas más importantes cabe destacar las siguientes:

1. Señala las funciones específicas y los requisitos de funcionamiento de las asociaciones civiles, juntas vecinales o uniones de campesinos.
2. Se le reserva al Presidente de la República la facultad de emitir declaratorias de monumentos históricos y artísticos cuando pertenecen a la federación, distrito federal, Estados o Municipios, así como las referentes a zonas de monumentos, así como la facultad de revocar dichas declaratorias.
3. Especifica los requisitos a cumplir para las concesiones de uso de monumentos arqueológicos muebles, así como los procedimientos de registro de las declaratorias de muebles e inmuebles, y el registro de los comerciantes en monumentos y bienes culturales.
4. Hace referencia a diversas prohibiciones en materia de exportación de monumentos históricos, a permisos para la reproducción de monumentos y para la realización de obras y trabajos en ellos y en las zonas respectivas.

5. Define el procedimiento a seguir en materia de aplicación de las sanciones y el respectivo recurso de reconsideración de ellas.

#### **4.7. Decreto de creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.**

Esta institución se creó como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública que ejercerá las atribuciones de promoción y difusión de la cultura y las artes. Con el objeto de promover y difundir la cultura y las artes,

Que derivado de los cambios sociales ocurridos en México en los últimos años generaron la necesidad de crear esta Institución, por que en la actualidad y con una población mayoritariamente joven, con tiempo libre disponible y que demanda una mejor calidad de vida, la política cultural de la Administración Pública Federal reviste una creciente importancia; Estado debe estimular la creación artística y cultural, garantizando la plena libertad de los creadores, razón por la cual la presencia estatal en ese campo ha de ser esencialmente de organización y promoción;

Todo lo anterior en aras de la preservación y el enriquecimiento del patrimonio histórico y cultural de la Nación;

El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes tendrá las siguientes atribuciones:

1. Promover y difundirla cultura y las artes;
2. 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;

3. 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;
4. 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;
5. Organizar la educación artística, bibliotecas públicas y museos, exposiciones artísticas, y otros eventos de interés cultural;
6. Establecer criterios culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial;
7. 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,
8. 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;
9. 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

10. Las demás que determine el Ejecutivo Federal y las que le confiera el Secretario Educación Pública.

CONACULTA para poder realizar sus fines contará con los siguientes recursos:

1. Los bienes destinados o utilizados por la Secretaría de Educación Pública a la promoción y la difusión de la cultura y las artes; y
2. El presupuesto anual que se le autorice, dentro del presupuesto de la Secretaría de Educación Pública.

El Consejo podrá percibir, conforme a las disposiciones legales aplicables, los ingresos derivados de los servicios que preste, hasta por los montos que a tal efecto se le hubieren autorizado.

## **CAPÍTULO**

### **V**

#### **ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL MEXICANO COMO FUNDAMENTO DE CREACIÓN DE UNA SECRETARÍA DE CULTURA A NIVEL FEDERAL.**

Desde nuestro nacimiento como país independiente, los mexicanos estamos convencidos de que preservar esta valiosa herencia, llamada patrimonio cultural, fortalece nuestra soberanía nacional.

En nuestro país hacia donde dirijamos la mirada encontraremos patrimonio cultural ya que su creación es constante no se detiene, ni se limita, es un compuesto variado de culturas, de lenguas indígenas, pueblos con rostros y costumbres únicas asentados en la diversa geografía de nuestro país. Somos herederos de una cultura que ha producido importantes vestigios arqueológicos, arte precolombino e inmuebles históricos. Somos un pueblo con tradiciones milenarias y prácticas arraigadas, cuyo legado histórico y cultural trasciende nuestras fronteras.

Hablar del Patrimonio Cultural en México, es referirnos a las múltiples herencias que hemos recibido desde tiempos remotos, a los vestigios de la época prehispánica; a la producción, intercambios, creaciones y manifestaciones a partir del encuentro con el mundo europeo, y a las continuas transformaciones que formaron nuestra identidad y que permanecen vivas hasta nuestros días como la música, rituales, historia oral y costumbres.

El patrimonio cultural tiene distintos significados para las diversas sociedades; es un símbolo que condensa historia e identidad, es objeto del nacionalismo, es un referente de tradiciones, así mismo es un despliegue estético que contiene y define

las concepciones de los antiguos grupos que habitaron el territorio nacional y de los que viven en la actualidad.

Todos ello es una fuente de nuestra identidad como Nación, base de soberanía y afirmación de nuestro nacionalismo.

En México se vive un momento decisivo que representa una oportunidad histórica de replantear la vida de las instituciones en combinación con las prácticas políticas para ponerlas a la altura de las nuevas aspiraciones de la sociedad y de los desafíos de un mundo que esta sujeto a constantes transiciones que nos encaminan hacia la globalización.

Nuestra Nación es una verdadera potencia cultural. México ocupa uno de los diez primeros lugares en el concierto internacional de las naciones con mayor riqueza cultural y de sitios declarados patrimonio de la humanidad, lo que la hace merecedora del reconocimiento nacional e internacional, como cabeza de uno de los sectores estratégicos para el desarrollo sustentable e integral de nuestra sociedad.

La cultura puede concebirse como una forma de vinculación humana, no es un objeto, es un evento creado por la libre decisión de un conjunto de personas de asumir, portar y transmitir un comportamiento cultural, es un acto de libre decisión.

La protección del patrimonio cultural esta ligada a problemas políticos, sociales, académicos, económicos, jurídicos y técnicos. En nuestra Nación con la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes se estableció una política nacional para la protección y salvaguarda del extenso patrimonio cultural con que contamos los mexicanos.

El papel de estas instituciones ha sido fundamental no sólo en la conservación, sino en la formación de una conciencia social sobre la valoración de dicho patrimonio.

En síntesis, por décadas se han conformado un amplio régimen constitucional y legal de la cultura, tanto para regular aspectos sustantivos de actividades y funciones culturales, como para crear nuevos órganos y entidades culturales que han respondido al momento histórico y a las necesidades existentes para dar continuidad a los propósitos y fines culturales.

La dimensión de los cambios ocurridos en México es especialmente cultural: son cambios que hunden sus raíces en nuestra historia, reflejan los valores que hemos asumido a través del tiempo, expresan nuevas formas de vida y la visión del futuro. Las transformaciones del México contemporáneo son consecuencia del desarrollo de una identidad cultural, de las formas de ver y de ser que nos definen como nación.

El Patrimonio es un atractivo que cautiva a un sinnúmero de personas para su uso y disfrute. Es necesario redoblar esfuerzos interinstitucionales en los tres órdenes de gobierno, con las comunidades y la sociedad civil organizada para conservar, proteger, investigar y difundir, los restos materiales de sociedades anteriores a la nuestra, la producción artística y artesanal de la sociedad actual y las diversas manifestaciones culturales como la danza, teatro, música, tradiciones y costumbres que hoy en día podemos disfrutar.

Por todo lo anterior, es menester realizar un breve análisis de lo que es el derecho a la cultura, su importancia, la necesidad de la asignación de un presupuesto específico para la conservación, restauración, protección y difusión del patrimonio cultural de la Nación, el por que de la creación de una Secretaría de Cultura a nivel Federal, así como la propuesta de sus facultades y atribuciones,



puntos que continuación abordaremos, para dar por concluido el tema central de nuestra tesis.

### **5.1. Derecho a la cultura.**

En el marco del desarrollo cultural, se hace necesario elevar a rango constitucional el derecho de la población a acceder a los bienes y espacios culturales bajo tutela del Estado y a los servicios educativo-culturales que proporciona el gobierno. Esto es, ampliar el sentido del artículo tercero constitucional.

La cultura comprende todo el complejo de rasgos distintivos espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a una sociedad o grupo social. Incluye no solo las artes y las letras, sino también los estilos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valor, las tradiciones y las creencias. Es la expresión privilegiada de la identidad y creatividad humana en toda su diversidad, y constituye un patrimonio inalienable para el conjunto de la humanidad. Esta diversidad a que nos referimos, está fundada en una multiplicidad de características que aseguran su riqueza y desarrollo.

La diversidad cultural es la pluralidad de culturas que coexisten en el mundo; implica, por un lado, la preservación y la continuidad de las culturas existentes y, por el otro, el respeto hacia las otras culturas.

En un principio, el término cultura apareció para oponer la creación humana a la naturaleza, es decir que se trata del modo total de vivir de un grupo humano determinado. Más tarde, en el siglo XIX, la antropología la tomó para hacer notar las diferencias entre los distintos grupos humanos y validar los diversos modos de vida existentes.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe hasta el momento una definición de cultura. En la mayoría de los artículos se ocupa el término en su versión amplia y de manera ambigua, en ocasiones para identificar a las llamadas “minorías étnicas”, en otras ocasiones se la utiliza para denominar la

llamada alta cultura y en otras más, el término cultura en la constitución se refiere a la cultura popular.

El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA) tampoco ofrece una definición en sus documentos ni en su sitio de Internet. Pero también lo maneja de manera ambigua ya que comprende desde lo que llama “actividades culturales” -bibliotecas, salas de lectura, librerías, museos, teatros, cines, casas de cultura y centros culturales; industrias culturales o industrias creativas (estaciones de radio y televisión, teléfonos y computadoras) y artesanías. Además, involucra lo que se llama patrimonio inmueble –monumentos históricos, sitios arqueológicos- y lo relativo a la diversidad cultural y etnolingüística. Esta diversidad de formas de entender la cultura tiene que ver con la coyuntura y la historia mexicana.

Como se ha podido apreciar, el concepto de cultura que se usa en la Constitución Federal, básicamente se refiere a la noción antropológica y educativa, englobando en ésta última los aspectos relacionado con las bellas artes.

El concepto de cultura en nuestra Constitución Federal es usado como descripción en artículos que se refieren de manera central a otros asuntos, por lo que no existe expresamente una mención de la política cultural que debe seguir el Estado ni qué debe englobar ésta.

Como lo hemos mencionado, podemos tener una noción del término cultura que se refiere a cuatro acepciones:

1. la cultura antropológica.
2. la cultura educativa.
3. la cultura artística.

4. la cultura como ejercicio de conocimientos valiosos y prácticos para la sociedad.

De ahí la importancia de que nuestros ordenamientos, tanto en el ámbito federal como en los estatales, aborden el tema de la cultura de una manera especial, brindándole un marco de referencia que delimite claramente que es lo que estamos entendiendo por política cultural de Estado. Y me refiero a una ley que sea diferente a las que existen y que norman a instituciones que están relacionadas con las bellas artes, o con los temas educativos, o que se refieren a los derechos de los pueblos indígenas, normatividades que integran el concepto de cultura sin llegar a definirlo plenamente, generando con ello una confusión sobre este concepto.

Una propuesta de gran importancia versa sobre la necesidad de ponernos de acuerdo primero en qué debemos entender por el concepto de cultura, para así poder legislar en la materia. Creo que delimitando este concepto habremos ganado mucho y evitaremos una confusión sobre el ámbito de competencia de las dependencias culturales artísticas o de aquellas que las leyes les imponen como un deber el promover la cultura antropológica o educativa.

La cultura no es un mero inventario de materias, cuerpos, objetos, por lo que el Patrimonio Cultural es el espacio natural en el que se establece el diálogo entre la sociedad actual y las del pasado, alrededor de los símbolos y representaciones, el patrimonio está constituido tanto por lo que representa en términos simbólicos para la sociedad, como por el uso que se le da

Néstor García Canclini la define como “el conjunto de procesos donde se elabora la significación de las estructuras sociales, se la reproduce y transforma mediante operaciones simbólicas”. Para explorar el campo de las políticas públicas en el México contemporáneo, sin embargo, no es suficiente reconocer que cada grupo humano tiene su propia cultura, como lo hacen el Estado mexicano y la política internacional. Es preciso definir el concepto de *política cultural*, el cual contempla la

toma de decisiones desde el Estado sobre el patrimonio, el estímulo a la creatividad artística y la difusión del arte y la cultura. Asimismo, está sujeto a mecanismos de planificación, desarrollo y evaluación. Es decir que aún cuando desde la concepción de las ciencias sociales y las humanidades la cultura lo abarca todo, al hablar de cultura en términos de política se está hablando de la parte de la cultura que puede estar sujeta a legislación e institucionalización.

### **5.1.1. La importancia del Derecho Cultural.**

El derecho cultural se identifica desde dos puntos de vista jurídico uno amplio y otro restringido o estricto. En sentido amplio abarca una gran variedad de materias que con el paso de los años se han ido conformando y estructurando bajo legislaciones específicas, como por ejemplo están las materias de radio, televisión, cinematografía, derechos de autor, desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; patrimonio natural y turismo.

En sentido restringido el derecho cultural, es el que se puede ubicar en la legislación inherente al patrimonio cultural, que se refiere a la conservación de monumentos y zonas arqueológicas, artísticos e históricos de interés nacional y que deriva del artículo 73 fracción XXV de la Constitución, al de fomento y difusión de la cultura que tiene su fundamento en el artículo 3° fracción V constitucional.

En este sentido es que nos interesa el derecho cultural, ya que dentro de éste se encuentra el fundamento que le dará vida al objeto de este trabajo, que es el de convertir al INAH, INBA y CONACULTA en una Secretaría de Cultura a nivel Federal.

La cultura no es un mero inventario de materias, cuerpos, objetos, por lo que el Patrimonio Cultural es el espacio natural en el que se establece el diálogo entre la sociedad actual y las del pasado, alrededor de los símbolos y representaciones, el

patrimonio está constituido tanto por lo que representa en términos simbólicos para la sociedad, como por el uso que se le da.

Así pues el Derecho a la Cultura abarca entre otros la regulación y organización de:

a) Instituciones dedicadas a la conservación, restauración y difusión del Patrimonio cultural.

a) la creación cultural y el derecho a la libertad de las ideas;

b) la recepción cultural (el derecho a la educación y el derecho a la información);

c) la transmisión cultural o sea el derecho de publicación y el derecho a la libertad de opinión.

## **5.2. Marco jurídico para el patrimonio cultural.**

La existencia de una sociedad y el reconocimiento de sus derechos fundamentales se lograrán, en la medida en que los derechos patrimoniales estén debidamente regulados.

El patrimonio cultural con base en el derecho cultural se enriquece con las atribuciones que por ley le corresponde a las instituciones encargadas de su custodia.

Luego entonces a partir de la conceptualización que se ha abordado en el capítulo tercero, se hace necesario incorporar algunas consideraciones, que nos permitan indicar las líneas generales del contenido que debe tener una nueva legislación en materia de patrimonio cultural.

Como son:

- Que el patrimonio cultural con que cuenta nuestra Nación forma parte del patrimonio cultural de la humanidad.
- Que el acceso, reconocimiento, rescate, preservación, conservación, difusión y recreación del patrimonio cultural, debe plasmarse constitucionalmente como una garantía social y un derecho.
- Que el patrimonio constituye una fuerza de gran importancia para el desarrollo de nuestra Nación.
- La necesidad de la participación de las tres esferas de gobierno y de la sociedad en su conjunto, para asegurar la protección del patrimonio cultural, nos lleva a exigir una ley general que lo regule.
- Que todas las participaciones en la protección del patrimonio cultural generen tanto derechos como obligaciones para cada uno de los actores.
- Que la planificación, ejecución y supervisión de las acciones realizadas sobre el patrimonio cultural se hagan por especialistas calificados en la materia, y que los criterios de orden económico, político, deberán subordinarse al criterio de la conservación del patrimonio cultural.

En nuestra constitución, como garantías individuales y sociales se han plasmado diversos principios y deberes para el Estado vinculados con la cultura, el reconocimiento y respeto de los derechos culturales indígenas y el reconocimiento de la composición pluricultural de la Nación.

Asimismo contiene numerosos artículos referidos a la educación y la cultura. Su artículo 3° establece, como una obligación del Estado, alentar el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

Un decisivo impulso a la cultura y las artes lo dio el Honorable congreso de la unión mediante la reforma constitucional efectuada en marzo de 1993 al artículo 3° la cual consistió en establecer de manera explícita un nuevo deber del Estado de alentar el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura, más sin embargo omitieron poner como deber de los mexicanos el cuidar, preservar, fortalecer y difundir el patrimonio cultural de la Nación.

Sin embargo no existe una ley específica que dé vigencia efectiva al mandato constitucional contenido en el artículo 3° fracción V, para alentar, impulsar, promover y difundir la cultura. Hasta ahora ese mandato ha permanecido como un principio general y programático que requiere ahora de un reglamento.

La razón de lo anterior debido a que dentro del artículo 3° constitucional, la cultura es entendida en su más amplio concepto, es decir, como una universalidad, y el patrimonio cultural es el continente o materia específica, razón por la cual se propone que sea nuevamente reformado para que se incorpore al patrimonio cultural dentro de su contenido.

La normatividad jurídica en consecuencia es muy amplia y compleja pues incluye diferentes regulaciones sobre la cultura en todos sus niveles, la conservación del patrimonio artístico y arqueológico, y, más aún, la preservación del patrimonio cultural de los pueblos, tangible e intangible; la difusión cultural, el fomento de la ciencia, el régimen legal de los medios de comunicación, los derechos de autor, la estructura y funcionamiento de su administración y el régimen internacional del desarrollo de la cultura.

Como consecuencia de lo anterior reviste importancia fundamental, para nuestro país, la creación de una ley general sobre patrimonio cultural que de cuerpo y mejore la legislación del patrimonio cultural existente, y aglutine toda la experiencia que se tiene en materia de la administración de bienes y servicios culturales, investigación, conservación, difusión y promoción del patrimonio cultural.

Este ordenamiento deberá consensuarse, en primera instancia con la comunidad que integra los gremios culturales respecto al patrimonio, y varios de sus pilares fundamentales deberán ser: cubrir las necesidades presupuestales, la necesaria vinculación entre cultura y patrimonio cultural, desde luego, debe ser el soporte para resguardar la *diversidad del patrimonio cultural* de nuestro país. También deberá contemplar el establecimiento de un órgano competente para los asuntos del patrimonio cultural que coordine el quehacer del mismo y la solución de sus problemas en el ámbito nacional.

Resulta factible desde ahora el observar que tal Iniciativa deberá prever la actualización y el robustecimiento de los ordenamientos vigentes en la materia, así como el fortalecimiento y ampliación de capacidad de acción -tanto a nivel normativo como ejecutivo- de la institución y dependencias que se encargaran del patrimonio culturales existente. Para evitar que existan choques de carácter institucional en sus diferentes niveles federal, estatal y municipal.

En este sentido se proponen cuatro vertientes normativas en el régimen legal en materia de patrimonio cultural.

1. La dogmática, que se divide en dos puntos importantes:

- El reconocimiento de la función social del patrimonio cultural, como cimiento para sustentar los procesos de desarrollo social.



- Definición del patrimonio cultural, como un conjunto de bienes tangibles e intangibles, portadores de valores culturales.
2. La que se encargue de la clasificación y gradación del patrimonio cultural, con objeto de asignarle mejores medidas de protección.
  3. La que separe las responsabilidades de las tres esferas de gobierno, de las comunidades y sus organizaciones y las de los individuos, en relación el patrimonio cultural.
  4. Y la que desarrolle las formas de organización de cada una de las instituciones gubernamentales vinculadas al patrimonio cultural.

Todo lo anterior nos da como resultado la necesidad de realizar las siguientes reformas a los artículos y leyes:

- Artículo 3° constitucional en su fracción V, para incorporar al patrimonio cultural.
- Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Para incorporar a la Secretaría de Cultura.
- Artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para suprimir las facultades sobre el patrimonio cultural que actualmente tiene la Secretaría de Educación Pública.
- Agregar a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, un artículo correspondiente a las facultades y atribuciones de la secretaría de Cultura.

Es necesario también realizar la abrogación de las siguientes leyes y decretos:

- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y su reglamento.
- Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Decreto de creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Lo anterior con la finalidad de que esos preceptos normativos sean establecidos en la Ley General del patrimonio cultural.

Mientras no existan las disposiciones jurídicas correspondientes como las políticas culturales de Estado, el capital cultural tan rico y diverso de nuestro país, se dilapidarán nuestros recursos y nuestro capital cultural, sin que se logre corresponder con las necesidades y aspiraciones de los pueblos y comunidades.

Ante lo anterior, los tratados, convenciones y legislación internacionales, representan una buena herramienta para desarrollar el proceso de transformación legislativa que permita la integración del patrimonio cultural, a diferentes estructuras de desarrollo social y económico.

La diversificación de servicios por vía virtual u ofrecidos de manera directa, son una realidad, pero deben apoyarse, tanto en las políticas de financiamiento del Estado, como adherirse a la orientación general de su política social.

### **5.3. La necesidad de la asignación de un presupuesto específico para la cultura.**

Promover que en la Ley de Egresos de la Federación se prevea y provea a la institución responsable de patrimonio cultural el presupuesto suficiente y diferenciado del que se destina a la educación, a fin de atender los compromisos sociales del Estado ante todos los mexicanos. Específicamente es importante que se atienda la recomendación de la UNESCO en materia de cultura que supone el destinar el 1% del PIB para tal fin.

Entender al Patrimonio Cultural como un factor de Desarrollo regional y nacional, permitirá superar las crónicas carencias sociales y será un recurso fundamental para el desarrollo humano,

Sin duda alguna, el vasto patrimonio cultural de México, uno de los mayores del mundo, debería redundar en riqueza, pero lamentablemente es saqueado y destruido por gobiernos irresponsables como el actual y por falta de instrumentos jurídicos adecuados. A esto, hay que añadir la falta de recursos financieros por políticas equivocadas: los recursos que se requieren para resguardar los más de 100 mil sitios arqueológicos identificados, rebasan las limitadas políticas de resguardo, investigación, documentación y exhibición. La nueva legislación cultural debe considerar a los nuevos problemas, como el de la integridad simbólica y de paisaje del patrimonio cultura.

A través de esta asignación directa se pretende garantizar una mejor conservación, protección y difusión del patrimonio cultural, con este presupuesto se realizarían diseño de planes, programas, proyectos, cuyo tiempo de ejecución y efectos no pueden estar ligados sólo a una gestión de gobierno, deben superar nuestro tiempo, elementos que deben estar basados en principios duraderos y válidos para cualquier administración que nos suceda.

#### **5.4. El porque de la necesidad de creación de una Secretaría de Cultura a nivel federal.**

La cultura, y en especial el patrimonio cultural de un país deben de estar en el mismo rango que otros temas relativos a las políticas públicas como son: la economía, la salud, educación, la industria y la seguridad. En la mayor parte de países desarrollados este hecho se constata por la ubicación que tiene este tema dentro de las estructuras gubernamentales mediante la existencia de ministerios de cultura, secretarías de estado o su equivalente en el primer nivel gubernamental del poder ejecutivo.

El abordaje de esta temática requiere de un análisis tanto histórico como coyuntural y simbólico. En el primer caso la cultura engloba todos los procesos que una sociedad ha tenido a lo largo de su historia. A través de ello se conforma un modo de vida específico, formas de ser que le distinguen de otras sociedades, fortalezas colectivas que nutren a los individuos que la conforman y, en suma se constituye como una riqueza tanto material como espiritual que da sustento a la sociedad. Desde luego desde una perspectiva jurídica dentro de estos procesos es que aparecen los llamados elementos constitutivos del Estado: territorio, población y gobierno., lo cual viene a conformar la personalidad del Estado dentro de la comunidad internacional.

En el orden simbólico, lo cultural define la identidad de un pueblo, precisa sus diversidades lingüísticas, gastronómicas, artísticas y estéticas. Todo este conjunto de producciones materiales y significantes generan procesos de identidad para el desarrollo individual y colectivo.

En el ámbito de las Naciones Unidas, la UNESCO aborda en forma paritaria el binomio cultura y naturaleza, considerándolos como un todo necesariamente complementario. La naturaleza como el gran continente o territorio nutrido y transformado por el hombre a través de la cultura.

En la segunda mitad del siglo XX, los académicos, los nuevos movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales y en general la sociedad mundial posicionó el tema medio ambiental en un primer rango de importancia. El componente cultural ha quedado rezagado por lo cual debe trabajarse concienzudamente en este posicionamiento que permita que la memoria del mundo no se extinga y sirva, al contrario para edificar y fortalecer al género humano.

En este sentido, los sistemas políticos deberán incorporar en sus estructuras organismos de primer rango que dialoguen con el resto de las instituciones para fortalecer la presencia cultural dentro de las estructura gubernamentales. Este tema tiene en si mismas diversas dimensiones: jurídicas, políticas, educativas, económicas, sociales, etc., que impactan directamente en la vida de los gobernados. Su existencia o su ausencia son definitorios para la fortaleza de la sociedad.

En la actualidad la Secretaría de Educación Pública incluye el tema de la cultura dentro de sus atribuciones y competencias según se establece en la Ley Orgánica de Administración Pública Federal.

Como es un hecho la educación nacional para un país que cuenta con más de cien millones de habitantes es en sí un tema prioritario y de enorme responsabilidad. Basta con analizar el crecimiento demográfico para confirmar que México es un país de jóvenes. Luego entonces son suficientes las atribuciones que en materia de educación debe atender la Secretaría de Educación Pública para producir excelencia en dicha materia.

Por otro lado una política cultural debe contemplar aspectos relativos al patrimonio cultural tangible (arqueológico, histórico y artístico), al patrimonio inmaterial: lenguas, tradiciones, etc., las artes: la literatura, el teatro, la danza, el cine, etc., el reordenamiento cultural del territorio: cartografía étnica, lingüística, etc., todo este conjunto de estrategias y objetivos requieren de un organismo

especializado en estos temas, que forme parte del poder ejecutivo de primer rango para poder generar políticas de coordinación intersectorial y transversales para optimizar recursos y abordar de manera más integral dicha temática. Que tenga las facultades de dialogo con el poder legislativo y judicial, a efecto de poder generar normatividad, leyes y ordenamientos, presupuestos y estructuras de resguardo del patrimonio cultural de la Nación.

Es menester abordar el presente tema en virtud de que la existencia de múltiples ordenamientos legales ha creado confusión en cuanto a las atribuciones, facultades, derecho y obligaciones tanto en el ámbito competencial (federal o local) como en cuanto a la solución de problemas de facto que se presentan, creándose así un perjuicio para la Nación pues estamos descuidando nuestro patrimonio cultural con tanta desorganización al existir tantos ordenamientos legales y la ausencia de una sola Secretaría a nivel federal que se encargue de todo lo relacionado con el Patrimonio Cultural Nacional.

A mayor abundamiento, debemos añadir que el propio Consejo Nacional para la Cultura y las Artes fue creado por Decreto Presidencial en diciembre de 1988. Y lo que proponemos en la presente tesis es precisamente que a través de la Secretaría de Cultura se solucione todo lo referente al Patrimonio Cultural Nacional en sus distintas formas, pero que tenga como origen dentro del ejercicio de las facultades con las que cuenta el Ejecutivo Federal su creación.

En la actualidad es necesario consolidar un proyecto nacional que permita una adecuada gestión, custodia y administración del patrimonio, basado en los conceptos de cultura y desarrollo, con énfasis en la importancia del patrimonio cultural como un instrumento de desarrollo humano integral. Asimismo el establecimiento de mecanismos de conservación con visión a largo plazo que integre al patrimonio cultural como un elemento fundamental en términos de proyecto de Nación con el continuo diálogo entre los diferentes niveles de gobierno y las comunidades, la

sociedad civil organizada; para lograr que el patrimonio cultural sea un recurso del desarrollo.

Son grandes y diversos los problemas a los que se enfrenta día con día el patrimonio cultural como son: el robo de arte sacro, el saqueo arqueológico, la destrucción de inmuebles históricos, la desaparición de archivos u obras de arte o la pérdida de la traza urbana de nuestros pueblos, por lo que es necesario una participación conjunta de todos para impedir el despojo y la pérdida de los bienes nacionales, el tráfico ilegal y la destrucción de las evidencias científicas para su estudio y comprensión.

El patrimonio cultural con que cuenta nuestro país es muy amplio, por lo que se han generado grandes conflictos entre diferentes sectores de la sociedad y los responsables de la custodia, protección y conservación del Patrimonio Cultural (INAH, INBA y CONACULTA).

En virtud de la globalización en la que actualmente vivimos, resulta sumamente necesario que en nuestro país exista un organismo encargado de atender de manera exclusiva todo lo relacionado con el patrimonio cultural de nuestra Nación.

La atención y el apoyo a la cultura y las artes requieren de una visión integral y coordinada, que posibilite otorgar el potencial de las acciones y aprovechamiento óptimamente de los recursos. Para ello, se propone la fusión de los tres organismos que actualmente se encargan del cuidado del patrimonio cultural de nuestra Nación, y que son: INAH, INBA y CONACULTA, (organismos que dependen de la Secretaría de Educación Pública), en una Secretaría de Cultura a nivel federal para que con ello se cuente con una sola Institución, que tenga libertad de acción, es decir, sin que dependa de otro organismo.

Se pretende demostrar que existe la imperiosa necesidad de crear una Secretaría de Cultura a nivel federal que se encargue de la administración, protección, preservación, conservación, promoción, difusión fomento, promoción y participación ciudadana respecto al Patrimonio Cultural tangible e intangible como es la arqueología, monumentos históricos, las bellas artes, las costumbres, la comida y la música etc. Somos un país con tradiciones milenarias de costumbres arraigadas, cuyo legado histórico y cultural trasciende nuestras fronteras. La cultura es parte sumamente esencial en nuestro país.

Los pueblos se identifican por su historia, por su patrimonio, por sus expresiones sociales y su creatividad permanente que le dan un lugar en el mundo actual. La cultura proporciona cohesión social y moldea la construcción del presente y del futuro. Igualmente la cultura genera múltiples beneficios sociales, aporta espacios y elementos de esparcimiento y produce rentas económicas para la población y para el Estado. La cultura es un valor supremo que hace libres a los hombres y a los pueblos.

Es de distinguir que el patrimonio cultural requiere que el Estado, en sus distintos niveles de gobierno, cuente con los organismos que promuevan y aseguren su registro, investigación, conservación, difusión, crecimiento y desarrollo, mediante la coordinación de una Institución central.

En la actualidad es necesario consolidar un proyecto nacional que permita una adecuada gestión, custodia y administración del patrimonio, basado en los conceptos de cultura y desarrollo, con énfasis en la importancia del patrimonio cultural como un instrumento de desarrollo humano integral. Asimismo el establecimiento de mecanismos de conservación con visión a largo plazo que integre al patrimonio cultural como un elemento fundamental en términos de proyecto de nación con el continuo diálogo entre los diferentes niveles de gobierno y las comunidades, la sociedad civil organizada; para lograr que el patrimonio cultural sea un recurso del desarrollo.



Por lo que impulsar la creación de la Secretaría de Cultura, es una acción de gobierno inaplazable, que debe garantizar el respeto y el fortalecimiento de nuestro patrimonio cultural, fusionando como ya se dijo anteriormente a los tres pilares fundamentales de nuestro patrimonio cultural, INAH, INBA y CONACULTA, reserva del enorme capital humano y profesional, que ha dedicado su pasión experiencia y preparación académica y científica, a la conservación y protección de la herencia cultural de todos los mexicanos.

La finalidad de constituir esta nueva Secretaría es la de tener una instancia única, técnica y profesionalmente especializada en la materia de patrimonio cultural a nivel nacional, que se encargue de vigilar, investigar, conservar, restaurar y difundir el patrimonio arqueológico histórico y artístico de nuestra Nación, por esa razón es menester que sea creada mediante la ley.

Reglamentar la obligación del Estado para alentar el fortalecimiento y difusión de nuestro patrimonio cultural es el propósito esencial que fundamenta el presente trabajo de investigación, para cumplir con dicha obligación es que se propone la creación de la Secretaría de Cultura a nivel federal.

La estrategia de actuación debe ser necesariamente global y multidisciplinar, es decir contemplar el patrimonio cultural bajo todas sus formas y en toda su complejidad. Para alcanzar una efectiva vinculación entre el patrimonio cultural y el desarrollo es necesaria la manifestación de la voluntad política, que permita crear las condiciones jurídicas, políticas y financieras necesarias, que le otorguen al patrimonio cultural de nuestro país, el nivel político-administrativo de Secretaría de Estado.

Por antes mencionado es posible identificar tres ámbitos constitucionalmente importantes para la cultura:

1. El patrimonio cultural de la Nación que es de jurisdicción federal, por corresponderle al Congreso de la Unión legislarlo.
2. El ámbito educativo, al cual le corresponde el componente cultural que debe incorporarse a la educación que imparte el Estado y los particulares.
3. Y por último el encargado de alentar y difundir la cultura, que se debe de realizar a través de los tres ámbitos políticos el federal, estatal y municipal.

De acuerdo con el primer ámbito de la cultura, el referente al patrimonio cultural, podemos afirmar que si se pueden deslindar de la Secretaría de Educación Pública las facultades que en este momento cuenta sobre el mismo.

El segundo ámbito es el que realmente le corresponde a la Secretaría de Educación Pública, que es la educación.

El tercero es el que le corresponde al Estado, para que a través de sus tres esferas políticas y de acuerdo a su artículo 3° constitucional, se encargue de difundir y alentar a la cultura en su sentido amplio.

El diseño de políticas culturales es un proceso de articulación y disputa entre diferentes actores sociales. Este postulado contempla que la política y lo público no se reducen al gobierno. Las políticas culturales deben impulsar la diversidad, tener una estrecha relación entre cultura y equidad, así como fomentar su importancia en los procesos de desarrollo económico y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Además, debe entenderse la política cultural como proyecto de Estado y no como un proyecto temporal de gobierno.

La solución al problema radica en que el Ejecutivo Federal de conformidad con el artículo 89 Constitucional cree una Secretaría de Cultura que se encargue de ejercer la coordinación de las entidades paraestatales del subsector cultural, velar

por el patrimonio arqueológico, histórico y artístico de la Nación, así como de modificar el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y agregar un artículo que describa las facultades de la nueva Secretaría de Cultura y sea modificado el artículo 38 del mismo ordenamiento en el cual se describen las facultades de la Secretaría de Educación Pública, con el fin de que sean excluidos del artículo antes mencionado los temas culturales y que a su vez estos sean agregados al artículo referente a la Secretaría de Cultura Federal.

#### **5.5. Facultades y atribuciones con las que contaría la Secretaría de Cultura a nivel federal.**

En este punto procederemos a describir las facultades y atribuciones que deberá desarrollar la Secretaría de Cultura a nivel federal, siendo estas las siguientes:

1. Será un organismo federal normativo, supervisor y ejecutivo en materia de patrimonio cultural, que reglamentará la forma de participación de las tres esferas de gobierno y de la sociedad.
2. Se apoyara en consejos técnicos integrados por especialistas de las distintas disciplinas vinculadas al patrimonio cultural.
3. realizar la estructuración de los criterios científicos, académicos y técnicos a ser incorporados en las normas para el inventario, protección, conservación, investigación, difusión y aprovechamiento del patrimonio cultural.
4. Sus consejos consultivos contribuirán en la vigilancia de las normas expedidas por la autoridad ejecutiva.

5. Las instituciones que desarrollen actividades científicas, académicas y técnicas, vinculadas con el patrimonio cultural, serán reguladas por la Secretaría.
6. Regulara la conservación, restauración y registro del patrimonio cultural federal.
7. Coadyuvar en la vigilancia de la aplicación de bases científicas, académicas y técnicas.
8. Todas las acciones y decisiones que se determinen sobre el patrimonio cultural, sean de organismos públicos o privados, deberán realizarse bajo las normas expedidas por las autoridades ejecutivas de la Secretaría.
9. Fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la secretaría de relaciones exteriores;
10. Organizar, controlar y mantener al corriente el registro de la propiedad literaria y artística;
11. Organizar misiones culturales;
12. Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional;
13. Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales;
14. 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;

15. Proteger los monumentos arqueológicos, los objetos históricos y artísticos, las ruinas prehispánicas y coloniales, y los lugares históricos o de interés por su belleza natural;
16. Promover y gestionar ante las autoridades federales y las de los estados, todas aquellas medidas o disposiciones que conciernan al interés general de los núcleos de población que se mantienen dentro de su tradición cultural originaria o autóctona.
17. Organizar exposiciones artísticas, ferias, certámenes, concursos, audiciones, representaciones teatrales de interés cultural;

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Tal y como se desprende del artículo 3° constitucional, la cultura es entendida en su más amplio concepto como una universalidad, en tanto que el patrimonio cultural es el continente o materia específica, que no se encuentra establecido en dicho precepto . Razón por la cual se propone que sea nuevamente reformado para que se incorpore al patrimonio cultural dentro de su contenido. Y así convertirse en el fundamento legal para la creación de la Secretaría de Cultura a nivel federal.

SEGUNDA.- Como se vio anteriormente el presente trabajo de tesis tiene por objetivo la propuesta de creación de una Secretaría de Cultura a nivel federal para la protección del patrimonio cultural con el que contamos los mexicanos.

TERCERA.- Como pudimos percatarnos en el capítulo tercero, el patrimonio cultural se conforma por un conjunto de normas jurídicas cuya finalidad es poner a la disposición de los seres humanos los bienes culturales como son la educación, los adelantos científicos, el patrimonio histórico cultural así como la producción intelectual y otros que promuevan su desarrollo pleno.

CUARTA.- En la actualidad y dada la globalización que se ha generado a nivel mundial, es necesaria que en nuestra Nación se cree un órgano administrativo centralizado, que se encargue de regular el aspecto específico de la cultura al cual se le denomina patrimonio cultural. Ya que el Derecho Cultural se enriquece con las atribuciones que por ley le corresponde a las instituciones encargadas de su custodia.

QUINTA.- Con la creación de la Secretaría de Cultura se lograría la unificación de los actuales organismos encargados de la custodia de nuestro patrimonio cultural, es decir, INAH, INBA y CONACULTA, lográndose así la salvaguarda jurídica del mismo.

SEXTA.- Para lograr la creación de la secretaría de cultura es menester llevar a cabo una serie de modificación, mediante la reforma de los artículos 3° constitucional, 26 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la adición de un nuevo capítulo referente a las facultades y atribuciones de la Secretaría de Cultura.

SÉPTIMA.- Como consecuencia es de vital importancia, para nuestro país, la creación de una ley sobre patrimonio cultural que de cuerpo y mejore la legislación del patrimonio cultural existente, y aglutine toda la experiencia que se tiene en materia de la administración de bienes y servicios culturales, investigación, conservación, difusión y promoción del mismo.

OCTAVA.- Con la reforma al artículo 3° constitucional se pretende que el acceso, reconocimiento, rescate, preservación, conservación, difusión y recreación del patrimonio cultural, quede plasmado constitucionalmente como una garantía social y un derecho.

NOVENA.- De la diferencia que existe entre los conceptos de cultura y patrimonio cultural, se desprende la creación de la Secretaría de Cultura quien se encargaría específicamente de los ámbitos arqueológicos, históricos y artísticos de nuestra Nación, atribuciones que actualmente tiene la Secretaría de Educación Pública.

DÉCIMA.- Finalmente, con todo lo anterior que da demostrado que existe la imperiosa necesidad de crear una Secretaría de Cultura a nivel federal que se encargue de la administración, protección, preservación, conservación, promoción,

difusión fomento, promoción y participación ciudadana respecto al Patrimonio Cultural tangible e intangible como es la arqueología, monumentos históricos, las bellas artes, las costumbres, la comida y la música etc., ya que Somos un país con tradiciones milenarias de costumbres arraigadas, cuyo legado histórico y cultural trasciende nuestras fronteras. La cultura es parte sumamente esencial en nuestro país.



## **BIBLIOGRAFIA:**

- 1.- ARTEAGA Nava, Elisur., Derecho Constitucional, Oxford, México, 2005.
- 2.- AZUARA Pérez, Leandro., Sociología, 23a edición, Editorial Porrúa, México 2006.
- 3.- BURGOA Orihuela, Ignacio., DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 18a edición, Editorial Porrúa, México, 2006.
- 4.- CARBAJAL González, Juan Alberto., TEORÍA DE LA CONSTITUCIÓN, Editorial Porrúa, México 2006.
- 5.- CARPIZO Mac Gregor, Jorge., ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO, Editorial Porrúa, México 2006.
- 6.- CRUZ Gregg Angélica y SANROMÁN Aranda Roberto. FUNDAMENTOS DE DERECHO POSITIVO MEXICANO., Segunda edición. Editorial Thomson. México 2005.
- 7.- HARVEY, Edwin R., DERECHO CULTURAL LATINOAMERICANO CENTROAMÉRICA, MÉXICO Y CARIBE, 2a edición, Ediciones Desalma, Buenos Aires Argentina 1993.
- 8.- LASSALLE, Ferdinand., ¿QUÉ ES UNA CONSTITUCIÓN?, 1ª edición, Editorial TEMIS, 2005
- 9.- LÓPEZ Duran, Rosalío., SOCIOLOGÍA GENERAL Y JURÍDICA, Editorial IURE Editores S. A de C. V. México 2005.

- 10.- MOTO Salazar, Efraín., ELEMENTOS DE DERECHO,\_49a edición, Editorial Porrúa Editores y Distribuidores, México, 2006.
- 11.- NAVA Gomar, Salvador Olimpo., INTERPRETACIÓN, MUTACIÓN Y REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN, tomo II, Editorial Porrúa, México 2005
- 12.- OLIVE Negrete, Julio Cesar y BOLFY Cotton., INAH UNA HISTORIA, 3a edición INAH 2004.
- 13.- SÁNCHEZ Bringas, Enrique., DERECHO CONSTITUCIONAL, 9a edición, Editorial Porrúa Editor y Distribuidor, México 2004.
- 14.- TENA Ramírez, Felipe., DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 38a edición, Editorial Porrúa Editor y Distribuidor, México 2006.
- 15.- WITKER Velázquez, Jorge y LARIOS Velázquez, Jorge., METODOLOGÍA JURÍDICA,\_Segunda Edición. Editorial McGrawhill. México, 2004.

## LEGISLACIÓN

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2007, Editorial Trillas.
- 2.- Código Civil para el Distrito Federal 2006, Ediciones Fiscales ISEF.
- 3.- Agenda de la administración Pública Federal 2004, Ediciones Fiscales ISEF.

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

5.- Ley Orgánica del INAH.

## OTRAS FUENTES

1.- Diario de Campo, Suplemento 4. CONACULTA-INAH, México 1999.

2.- Diario de campo. CONACULTA-INAH, México 2005.

3.- La Planeación y Gestión del Patrimonio Cultural de la Nación, Guía Técnica. CONACULTA-INAH, México 2006.

[www.especiales.yucatan.com.mx/especiales/constitucion](http://www.especiales.yucatan.com.mx/especiales/constitucion)

[www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/B/BarreraAntecedentes%20de%20la%20Constitucion.html](http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/B/BarreraAntecedentes%20de%20la%20Constitucion.html)

[www.senado.gob.mx/comisiones/directorio/educacion/content/foros/jalapa/docs/ponencia\\_alejandro\\_montano\\_guzman.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/directorio/educacion/content/foros/jalapa/docs/ponencia_alejandro_montano_guzman.pdf)

[www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm](http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm)

[www.archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Eje\\_tematico/d\\_cultura.htm](http://www.archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/d_cultura.htm)

[www.crim.unam.mx/cultura/informe/cap3.htm](http://www.crim.unam.mx/cultura/informe/cap3.htm)

[www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/M/Macias%20MariaTeoria%20qral%20reg.htm](http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/M/Macias%20MariaTeoria%20qral%20reg.htm)

[www.senado.gob.mx/comisiones/directorio/educacion/content/foros/jalapa/doc](http://www.senado.gob.mx/comisiones/directorio/educacion/content/foros/jalapa/doc)

[www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm](http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm)

[www.archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Eje\\_tematico/d\\_cultura.htm](http://www.archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/d_cultura.htm)

[www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/R/Rivera%20Maricela-DerAdmvo.htm](http://www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/R/Rivera%20Maricela-DerAdmvo.htm)

[www.crim.unam.mx/Cultura/informe/informe%20mund2/Capi18.htm](http://www.crim.unam.mx/Cultura/informe/informe%20mund2/Capi18.htm)

[www.dimensionantropologica.inah.gob](http://www.dimensionantropologica.inah.gob)

[www.vinculacion.conaculta.gob.mx/capacitacioncultural/b\\_virtual/art\\_pdf/10024a.pdf](http://www.vinculacion.conaculta.gob.mx/capacitacioncultural/b_virtual/art_pdf/10024a.pdf)

[www.crim.unam.mx/Cultura/informe/informe%20mund2/Capi10.htm](http://www.crim.unam.mx/Cultura/informe/informe%20mund2/Capi10.htm)

[www.juridicas.unam.mx/publica/cconst/cont/1/art/quastini.htm](http://www.juridicas.unam.mx/publica/cconst/cont/1/art/quastini.htm)

[WWW.CONCEPTO%20DE%20DERECHO%20INTERNACIONAL%20PUBLICO.htm](http://WWW.CONCEPTO%20DE%20DERECHO%20INTERNACIONAL%20PUBLICO.htm)

[www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx)

[www.cinu.org.mx/eventos/cultura2002/unesco.htm](http://www.cinu.org.mx/eventos/cultura2002/unesco.htm)

<http://www.cinu.org.mx/eventos/cultura2002/importa.htm>

<http://132.248.65.10/publica/rev/boletin/cont/90/art/art6.htm>