



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL Y AMPARO

**LA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DEL
PATRIMONIO CULTURAL MEXICANO Y LA
APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE LA
MATERIA EN LA ZONA ARQUEOLÓGICA EL TAJÍN.**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA
DIEGO ARMANDO GUERRERO GARCÍA

ASESOR
DR. HÉCTOR FIX FIERRO

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO D.F. JULIO DEL 2010.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"



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.

**LA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL
MEXICANO Y LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE LA MATERIA EN
LA ZONA ARQUEOLÓGICA EL TAJÍN**

INTRODUCCIÓN.5

**CAPITULO PRIMERO. ALGUNOS ELEMENTOS DEL PATRIMONIO
CULTURAL Y ANTECEDENTES DE SU PROTECCIÓN JURIDICA.**

I. Acercamiento a la noción de cultura.....	10
II. Definición de Patrimonio.....	12
1. Teoría Clásica o del Patrimonio personalidad.....	13
2. Teoría moderna o del patrimonio de afectación.....	13
3. Tesis de Ernesto Gutiérrez y González.....	13
III. Concepto de Patrimonio Cultural.....	14
1. Clasificación del Patrimonio Cultural.....	15
2. Concepto de Patrimonio Nacional.....	19
IV. Orígenes de la Protección Jurídica del Patrimonio Cultural.....	21
1. Época Prehispánica.....	21
2. La conquista.....	22
3. La colonia.....	24
4. México Independiente.....	26

CAPÍTULO SEGUNDO. PROTECCIÓN JURÍDICA DEL PATRIMONIO CULTURAL MEXICANO A TRAVÉS DE LA LEY FEDERAL DE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICAS E HISTÓRICAS Y SU RELACIÓN CON LOS ORDENAMIENTOS VIGENTES.

I.	Orden Jurídico Interno.....	35
1.	Marco Constitucional.....	35
a)	atribuciones de la Federación.....	39
b)	atribuciones de los Estados.	40
c)	Intervención de los Municipios.....	46
d)	Crítica.....	48
2.	Legislación Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos.....	50
a)	Definición.....	50
b)	Propiedad.....	54
c)	Sanciones.....	58
d)	Registro.....	63
II.	Disposiciones jurídicas de fuente Internacional.....	64
1.-	Definiciones.....	64
2.-	Protección y Restitución del patrimonio cultural.....	67
3.-	Medidas de protección.....	69

CAPITULO TERCERO. INSTITUCIONES Y ORGANISMOS RESPONSABLES DE LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL.

I.	Las Instituciones.....	79
II.	Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.....	80
1.	Presidencia de la República.....	81
2.	Secretaría de Gobernación.....	82
3.	Secretaria de Relaciones Exteriores.....	82
4.	Secretaría de la Defensa Nacional.....	83

5.	Secretaría de Economía.....	83
6.	Secretaria de Educación Pública.....	83
III.	Organismos Descentralizados.....	84
1.	Instituto Nacional de Antropología e Historia.....	86
2.	Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.....	94
IV.	Organismos Desconcentrados.....	97
1.	Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes.....	98
V.	¿Hacia una Secretaria de Cultura?.....	100

CAPITULO CUARTO. APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE LA MATERIA EN LA ZONA ARQUEOLÓGICA EL TAJÍN.

I.	Patrimonio cultural y turismo.....	107
II.	La zona arqueológica de El Tajín.....	109
1.	Antecedentes.....	109
2.	El Tajín en la actualidad a través de su contexto legal.....	111
3.	Cumbre Tajín ¿actividad cultural ò espectáculo?.....	114
	CONCLUSIONES.....	118
	BIBLIOGRAFIA.....	127

...Si quitamos a un hombre su cultura, si lo despojamos de todo lo que hay en él de histórico, lo transformaríamos en la más desamparada de las criaturas; lo dejaríamos convertido en el animal más desprovisto de defensa y tan escaso de medios para poder luchar, que seguramente no podría sobrevivir a esta amputación... todo lo que existe tiene una causa que lo produce y una historia que lo explica; para entender cualquier cosa hay que conocerla por sus causas o sus antecedentes; decir cuáles son las fuerzas naturales que actúan en su producción o indicar cuáles son los seres ideales de los que proviene y que lo han engendrado.

Alfonso Caso.

INTRODUCCIÓN

México es reconocido a nivel mundial por el valioso patrimonio arqueológico, artístico e histórico con el que cuenta. Lamentablemente en la actualidad existe una compleja y muy variada problemática, principalmente en lo que respecta a su protección y conservación por lo que, en términos académicos, éste resulta un tema que debe ser analizado y estudiado a profundidad y por su relevancia tiene que ser una exigencia política y social para los legisladores y las distintas dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal.

La presente investigación se desarrolla en cuatro capítulos: en el primero se establecen de forma general las definiciones de patrimonio y cultura para, posteriormente, explicar mejor el propio término de patrimonio cultural.

El poder comprender el valor que tiene el patrimonio cultural en las sociedades contemporáneas nos permite crear una conciencia sobre valor y a la vez destaca la necesidad de incorporar dicha conciencia a la vida política, económica y social del país.

Para entender en la actualidad la grandeza de nuestro patrimonio cultural es necesario conocer sus antecedentes, mismos que nos llevan desde la época prehispánica, a la conquista, la colonia y el México independiente, a su vez, debe analizarse la evolución de la normatividad jurídica.

Con énfasis en ello, en el capítulo segundo se realiza un análisis jurídico sobre la protección del patrimonio cultural, partiendo de nuestra carta magna, la cual retoma principios como son: el aspecto pluricultural de México, la forma en que debe impartirse la educación por parte del Estado, el derecho al acceso a la cultura, la propiedad del Estado, la facultad del Congreso para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional, la organización que conforman el sistema de gobierno de los municipios, estados federados y el Distrito Federal, las facultades no expresamente concedidas a la federación

que se encuentran reservadas a los estados, marcando una línea sobre la participación de éstos, en un tema que es facultad exclusiva de la federación.

Sin embargo históricamente ha existido un interés por parte de los Estados sobre la descentralización del patrimonio cultural, por lo que en la presente investigación se realiza un análisis crítico de los puntos a favor y en contra, y se enfatiza sobre los temas en los que las entidades federativas han legislado sin invadir las competencias federales.

La Ley Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos es una de las más avanzadas en su tipo, por lo que es importante analizarla en su conjunto y en relación con otras leyes nacionales, por ejemplo el Código Civil Federal y el Código Penal. Se desarrollan diversos conceptos como monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, así como el procedimiento que se sigue para llevar a cabo una declaratoria, el concepto de propiedad y lo que esto implica y la forma en la que el Estado protege su patrimonio cultural y en la que encuadra las figuras delictivas, con sus sanciones respectivas y la manera en que se lleva a cabo el registro de un bien inmueble que es monumento.

Por otra parte, en el ámbito internacional la destrucción del patrimonio cultural y los constantes saqueos por medio del tráfico ilícito son factores que han generado preocupación en este rubro. Por lo anterior se han firmado y ratificado múltiples tratados y convenciones para la protección, conservación y restitución de los bienes culturales.

En el tercer capítulo se retoma la labor que llevan a cabo los órganos administrativos centralizados, desconcentrados o descentralizados, responsables del cuidado y de la protección del patrimonio cultural, resaltando la imprecisión legislativa que existe en algunos de ellos y cuestionando si realmente cumplen con los objetivos para los que fueron creados. Se estudia también la viabilidad de crear una Secretaria de Cultura, misma que para muchos podría reordenar al sector cultural y para otros consideran que generaría una serie de problemas que en nada beneficiarían a la cultura en

nuestro país, analizando los puntos a favor y en contra podremos establecer una opinión respecto a este tema.

En el capítulo cuarto reflexionamos sobre el papel de México, considerado uno de los principales países turísticos a nivel mundial debido a su enorme riqueza cultural, por lo que deben diseñarse medidas que permitan fortalecer al turismo sin que nuestro patrimonio se desproteja.

Al no contar con una conciencia por parte de las autoridades y de la sociedad en general, genera un resultado poco favorecedor, ya que permite que se lleven a cabo actividades turísticas sin tener de por medio un plan y un programa para la protección y recuperación del patrimonio cultural, por el contrario el turismo sin conciencia ha generado diversos problemas sociales, tales como: el comercio ambulante, la alteración de modo de vida de las comunidades, la omisión de estrategias de transporte público que respeten el patrimonio, la falta de regulación del uso de suelo, lo cual ha generado que poco a poco las zonas arqueológicas se vean sumergidas en medio de las ciudades, la realización de festivales que ocasionan un turismo masivo que dañan las zonas, parques temáticos, espectáculos comerciales disfrazados de eventos culturales que ocultan la historicidad propia de los edificios y ciudades que enmarcaron el desarrollo de culturas que existieron en nuestro pasado.

Para concluir el presente estudio se analizan los antecedentes de una de las zonas arqueológicas más importantes de Mesoamérica, El Tajín, en el actual estado de Veracruz, que desde 1992 fue declarada patrimonio de la humanidad y el 30 de marzo del 2001 fue considerada como zona de monumentos arqueológicos.

El conocer la situación actual de El Tajín nos permite retomar distintos elementos que fueron utilizados en capítulos anteriores para relacionarlos con este caso en particular ya que, lamentablemente el sitio arqueológico ha sufrido daños irreparables generados por el factor humano, principalmente por las inconsistencias legales que existen. Un ejemplo de lo anterior es la realización

de eventos como *Cumbre Tajín*, festival que se desarrolla año con año desde 1999.

La pregunta que surge es entonces si dicho evento es una actividad que tiene por objetivo preservar y difundir la riqueza cultural de la cultura de El Tajín o un simple espectáculo que tiene como escenario esta importante zona arqueológica.

Como parte de las conclusiones se establecen algunas propuestas concretas y viables, cuya intención es la protección de uno de los tesoros más valiosos de nuestro país: su patrimonio cultural.

CAPÍTULO PRIMERO.
ALGUNOS ELEMENTOS DEL PATRIMONIO CULTURAL Y
ANTECEDENTES DE SU PROTECCIÓN JURIDICA.

I. ACERCAMIENTO A LA NOCION DE CULTURA.

La definición de “patrimonio cultural” contiene en sí misma un binomio, el cual se encuentra compuesto por el significado de “patrimonio” y el de “cultura”, motivo por el cual resulta crucial esclarecer ambos términos para poder introducir con mayor precisión al tema del presente trabajo.

En primer lugar se abordará la definición del término cultura. El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la define como: “Conjunto de conocimientos que permite a alguien desarrollar su juicio crítico. **3.** f. Conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etc. **4.** f. ant. Culto religioso.”¹

La antropología ha incluido dentro del campo de la cultura a la organización del trabajo, los modos de alimentación, los usos de vestimenta y a la producción de bienes materiales. El uso de la palabra cultura fue variando a lo largo de los siglos. En el latín hablado en Roma significaba inicialmente “cultivo de la tierra”, y posteriormente, por extensión, significó “cultivo de las especies humanas”. Alternaba con civilización, palabra que igualmente deriva del latín y que se utilizaba con significado opuesto a la palabra salvajismo, barbarie, o al menos, rusticidad, definiendo como civilizado al hombre educado.

A partir del siglo XVIII, el romanticismo impuso una diferencia entre civilización y cultura. El primer término se reservó para nombrar el desarrollo económico y tecnológico, es decir, la parte material, el segundo término se utilizaba para referirse a lo espiritual; el cultivo de las facultades intelectuales. En el uso de la palabra cultura cabía, entonces, todo lo que tuviera que ver con la filosofía, la ciencia, el arte, la religión, etc. Además, se entendía la cualidad de “culto” no tanto como un rasgo social sino como individual. Por eso podía decirse que un hombre era culto o inculto según hubiera desarrollado sus condiciones intelectuales y artísticas².

¹ Diccionario de la Lengua Española, 22ª, ed., Real Academia Española Madrid, 2001. p. 401.

² Alvear Acevedo Carlos, Manual de historia de la cultura, Editorial JUS, México, 1974, p. 7

El término cultura designa el conjunto total de las prácticas humanas, de modo que incluye actividades económicas, políticas, científicas, jurídicas, religiosas, discursivas, comunicativas y sociales en general. Algunos autores prefieren restringir el uso de la palabra cultura a los significados y valores que los hombres de una sociedad atribuyen a sus prácticas.³

En las ciencias sociales, el sentido de la palabra cultura es más amplio, ya que abarca el conjunto de las producciones materiales (objetos) y no materiales (significados, regularidades normativas creencias y valores) de una sociedad.

Para la antropología, la cultura debe incluir: bienes materiales, bienes simbólicos (ideas), instituciones por donde circule el poder, como son: escuelas, familia, gobierno, costumbres (reunirse para cenar entre gente amiga o familiares), hábitos, leyes y poder.

Entonces podemos decir que toda sociedad tiene cultura, y que toda cultura es puesta en práctica por las personas que se interrelacionan, por lo que cabe decir que sociedad es igual a cultura.

La cultura no es algo que se tiene, como suele decirse generalmente, sino que es una producción colectiva, la cual, a su vez es un universo de significados, mismo que sufre constantes modificaciones que como producción colectiva, son transmitidas a través de generaciones.⁴

El concepto de cultura, debe ser entendido desde una concepción que abarque al ser humano como tal, de esta manera podríamos decir que la cultura es la creación humana acumulada en el transcurso del tiempo. Desde las épocas más remotas, el ser humano ha aplicado su inteligencia para adquirir y desarrollar conocimiento, la cultura como conjunto de creaciones humanas y valores, es una realidad social que deja huellas indudables en el individuo, el

³ Ídem, p.9

⁴Sastre Fernando, Navarro Andrea, Huella Digital. (en línea) www.huellasdigitales.cl/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=1960&Itemid=2. (Consultado: 22 de abril del 2009).

cual, vive en gran medida de lo que generaciones anteriores a él prepararon e hicieron.⁵

II. DEFINICIÓN DE PATRIMONIO.

En segundo lugar se aborda la definición de patrimonio. Normalmente cuando utilizamos la palabra patrimonio pensamos en los bienes adquiridos por cualquier título o herencia, tradición, privilegios propios de un individuo o de una colectividad.

La definición que ofrece el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es la siguiente: “Patrimonio (Del lat. patrimon um). **1.** m. Hacienda que alguien ha heredado de sus ascendientes. **2.** m. Conjunto de los bienes propios adquiridos por cualquier título. **3.** m. Conjunto de los bienes propios, antes espiritualizados y hoy capitalizados y adscritos a un ordenando, como título para su ordenación”.⁶

Las dos teorías que se han elaborado sobre el patrimonio son: la teoría clásica o del patrimonio–personalidad, y la teoría moderna o del patrimonio de afectación.

Ernesto Gutiérrez y González se refiere a los científicos del derecho de fines del siglo XIX que se encontraron en la necesidad de elaborar una teoría del patrimonio, en la que se pudiera englobar tanto los derechos reales como los derechos personales o derechos de autor, dándole un trato unitario en donde se pueda, y de hecho se facilita, la transmisión de tales bienes a los herederos durante el juicio sucesorio.⁷

⁵ Alvear Acevedo Carlos. op. cit. p.46

⁶ Diccionario de la Lengua Española, op.cit. p. 401.

⁷ Gutiérrez y González Ernesto, El patrimonio, editorial Porrúa, México, 1993, p. 31

1.- Teoría Clásica o del Patrimonio personalidad.

Rafael Rojina Villegas explica que para la escuela clásica francesa (escuela de la exégesis), el conjunto de bienes, derechos, obligaciones y cargas que integran el patrimonio, constituyen una universalidad abstracta de derechos, que se mantienen siempre vinculados con la persona jurídica. El patrimonio se manifiesta como una emanación de la personalidad y la expresión del poder jurídico de que una persona se halla investida como tal.⁸

2.- Teoría moderna o del patrimonio de afectación.

Conforme a esta doctrina, la noción de patrimonio ya no se confunde con la de la personalidad, ni se le atribuyen las mismas características de indivisibilidad o inalienabilidad propia de la persona, sin que por ello deje de existir relación entre estos dos conceptos. El patrimonio se ha definido tomando en cuenta el destino que, en un momento dado, tengan determinados bienes, derechos y obligaciones, en relación con un fin jurídico, mediante el cual se organizan legalmente en una forma autónoma, es decir, son un conjunto de obligaciones y derechos inseparablemente ligados porque todos ellos se encuentran afectados por un fin jurídico o económico.⁹

3.- Tesis de Ernesto Gutiérrez y González.¹⁰

Se ha dicho que los elementos que integran el contenido del patrimonio son de carácter pecuniario y así cualquiera de ellos que no tenga ese carácter se escapa, según se dice, de la esfera del patrimonio. Este criterio es equivocado, pues desde ningún punto de vista se puede sostener que el patrimonio responda sólo a un contenido económico, puesto que la palabra patrimonio deriva del termino *patrimonium*, bienes que se heredan de los ascendientes o los bienes propios que se adquieren por cualquier título. Sin embargo, ni la

⁸ Rojina Villegas Rafael, Derecho Civil Mexicano. Tomo III. Bienes, Derechos Reales y Posesiones. Porrúa, México, 1981, p.68

⁹ Ídem, p. 79

¹⁰ Gutiérrez y González Ernesto Op.cit, p. 44

palabra “bien”, ni la palabra “riqueza” consisten en una noción económica, ya que el significado de riqueza es la abundancia en bienes y bien o bienes significa utilidad en un concepto más amplio. De esta manera se deduce que la palabra bienes no se reduce a un aspecto económico, ya que podríamos decir que en muchos casos las personas le podemos dar un mayor valor por lo que representan. De la misma forma el patrimonio cultural muchas veces no solo recibe una afectación física, sino también de índole moral como lo veremos más adelante.

En tal sentido, el concepto de lo valioso y de lo que debe proteger el derecho crecen su contenido. Podemos decir que el patrimonio está formado por dos campos: el económico o pecuniario, y el moral, (no económico de afectación), al cual también se le puede designar como Derecho de la personalidad.

En conclusión, la definición de patrimonio del maestro Gutiérrez y González es la siguiente: “Es el conjunto de bienes pecuniarios y morales, obligaciones y derechos de una persona que constituyen una universalidad del derecho”.¹¹

III. CONCEPTO DE PATRIMONIO CULTURAL.

El concepto de patrimonio cultural admite infinidad de variantes y componentes, desde la riqueza arquitectónica, histórica y artística, compuesta de monumentos, edificaciones o conjuntos de ellas, lugares sitios y yacimientos arqueológicos, hasta la riqueza de muebles, obras de arte, artesanales y de interés artístico-histórico, así como el patrimonio intangible, integrado por las tradiciones orales, las lenguas no escritas, las tradiciones no verbales, entre otros.

El cuidado del patrimonio histórico, artístico y cultural de una sociedad debe comprender no solamente la labor de rescate y conservación de las obras características de un pasado que define y conforma su tradición, sino también, y que a su vez puede ser su acción más sólida, la integración de ese

¹¹ Idem, p.45

patrimonio a la vida contemporánea de esa sociedad en todos sus aspectos económicos y sociales.

Se considera como patrimonio histórico a una serie de monumentos, pinturas, esculturas, libros, edificios y lugares rituales, apreciados hasta ahora como únicos exponentes de la tradición nacional. Si aplicamos el criterio de que aquellos constituyen también objetos de atención colectiva con una función tradicionalmente de expansión espiritual y que han sido marcados por el respeto popular como sitios obligatoriamente conservables, las excavaciones arqueológicas de zonas precolombinas no deben servir únicamente para extraer objetos de cerámica, jade, piedra y oro que serán exhibidos en museos, sino también, como sitios intocables, mejor dicho restaurables, que la gente pueda visitar para conocer la historia y las costumbres de los antepasados.

Por ejemplo; un monumento no es el objeto aislado que señala un hecho crucial de la vida de una sociedad, sino un elemento más incorporado al quehacer cotidiano de los miembros de esa sociedad.

Los museos no deben ser planteles destinados a la acumulación de objetos históricos y artísticos, sino centros de enseñanza y de esparcimiento capaces de complementar la educación y la formación cultural de un pueblo; debe ser un elemento más de un complejo mecanismo de instrucción destinado.

1.- Clasificación del Patrimonio Cultural.¹²

La siguiente clasificación es un gran aporte para el entendimiento del patrimonio cultural, ya que va más allá de zonas arqueológicas y grandes monumentos; el patrimonio cultural de los seres humanos es inagotable y muchas veces por falta de conocimiento ni siquiera lo valoramos.

La lista del patrimonio cultural se conforma por:

¹² Edwin R. Harvey. Políticas Culturales en Iberoamérica y el Mundo, Madrid 1990 p. 234,235.

- Los monumentos históricos inmuebles, los conjuntos históricos (pueblos, barrios, etc.), los sitios históricos, los sitios naturales (jardines, parques, patrimonio paisajístico).
- El patrimonio urbano, el patrimonio arquitectónico urbano-rural y aun el patrimonio cultural ambiental.
- El patrimonio antropológico, etnológico, etnográfico;
- Los componentes del patrimonio de las artesanías tradicionales y de folklores y el patrimonio no físico.
- El patrimonio arqueológico y paleontológico, de las zonas y yacimientos arqueológicos;
- Las vertientes del patrimonio arqueológico submarino y del patrimonio de la arqueología industrial;
- El patrimonio artístico, ligado a las bellas artes (la música, las artes visuales) y al teatro y las artes espectaculares;
- El patrimonio bibliográfico y monumental, los componentes de archivo;
- El patrimonio en imágenes (imágenes en movimiento; el mundo fotográfico y audiovisual) y los componentes del patrimonio fonográfico;
- El patrimonio lingüístico (defensa del idioma);
- Los símbolos nacionales (bandera, escudo, himno);
- El patrimonio científico tecnológico;
- El patrimonio sacro vinculado a las prácticas y tradiciones religiosas más arraigadas de los pueblos.

Las concepciones acerca del patrimonio cultural y las políticas dedicadas a preservarlo, estudiarlo y difundirlo tienen una relación en cuatro variables dinámicas y complejas que son:

Primera: La manera como cada época rescata el pasado y selecciona, dentro de éste, ciertos bienes y testimonios que identifica con su noción de patrimonio cultural o de identidad cultural en el presente con el pasado.

Segunda: En la mayoría de los casos, la selección de bienes y testimonios es realizada por los grupos sociales dominantes, de acuerdo con criterios y valores no generales, sino restrictivos y exclusivos. Esto ocasiona que dicha selección del patrimonio cultural sea determinada por los “intereses nacionales” del Estado.

Tercera: En el Estado nacional el concepto de patrimonio cultural se construye a partir de una oposición entre los que reconocen un patrimonio cultural universal y los que distinguen un patrimonio cultural propio, idiosincrásico de la nación. Con la aparición en Europa, en el siglo XIX, de una corriente romántica y nacionalista se descubrieron las tradiciones populares en la música, el folklore, la literatura y el arte. La esencia del carácter nacional fue el estímulo para rescatar esos valores y convertirlos en el sustento espiritual de los nuevos Estados nacionales. Se puede decir que estos fueron los factores que desarrollaron una identidad de cultura propia, que permitieron que fueran reconocidos los distintos pasados que intervinieron en la formación histórica de la nación mexicana (el pasado prehispánico, el colonial, el republicano, el contemporáneo). Sin embargo, no es menos cierto que esa reconstrucción obedeció más a los intereses políticos integrados del Estado nacional que a las realidades propias de esos distintos periodos históricos.

Cuarta: Por ser el patrimonio cultural resultado de un proceso histórico, una realidad que se va conformando a partir del choque y la interacción de los distintos intereses sociales y políticos que conforman a la nación, el uso que se hace del patrimonio cultural está también determinado por las diferencias sociales que concurren en el seno de la sociedad.¹³

Hoy entendemos al patrimonio cultural de un pueblo como el conjunto de manifestaciones creadoras y trascendentales, tangibles o intangibles, del hombre desde épocas remotas y hasta nuestros días, y se dice que tales manifestaciones son de extraordinaria importancia. Por tal motivo, el patrimonio cultural en México se encuentra constituido por sus obras arquitectónicas, por sus obras literarias, musicales, pictóricas, escultóricas entre otras. A su vez,

¹³ Florescano Enrique, El Patrimonio Cultural de México, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1972, p.10

resulta pertinente mencionar que los ritos, leyendas, costumbres y creencias forman parte del comportamiento histórico y social de un pueblo.

Siendo la cultura el conjunto de manifestaciones creadoras del hombre en cuanto es miembro de una sociedad, mismas que se acumulan y se transmiten en el transcurso del tiempo; el patrimonio resulta ser una consecuencia inmediata de todo lo que nos ha sido legado por nuestros antepasados y a través de lo cual se perpetúa el grado de evolución de la humanidad.¹⁴

Hacer la diferenciación entre patrimonio tangible e intangible resulta un imperativo cuando se habla de patrimonio cultural; el propósito es dar una visión integral para el entendimiento del tema central de esta investigación. Existe una corriente de pensamiento que tiende a expandir el patrimonio cultural de una nación más allá de los bienes, cosas u objetos materiales que pueden integrarlo. A esa corriente de pensamiento se refiere Enrique Florescano cuando dice:

“... desde un punto de vista teórico y conceptual, hoy a fines del siglo XX, nos enfrentamos a una ampliación y redefinición de la noción de patrimonio cultural que desafía nuestras ideas y concepciones heredadas. Lo que antes se entendía como patrimonio arqueológico, histórico y artístico, y que casi siempre se refería a los testimonios y símbolos sociales de las clases dominantes (templos, palacios, centros ceremoniales, objetos pertenecientes a los grupos aristocráticos), hoy se ha ampliado para abarcar los asentamientos campesinos, las zonas de cultivo, la habitación popular, la cultura material, las tecnologías tradicionales o las expresiones de las mentalidades populares...”¹⁵

De acuerdo con lo anterior, el patrimonio cultural se forma por una variedad de intereses en torno al pasado y presente, movilizados para la construcción de la identidad de diferentes niveles: desde nacionalistas hasta personales. Sin embargo está cada vez más formulado dentro de los intereses universales e

¹⁴ *Ibíd.* pp. 11 - 15

¹⁵ Enrique Florescano, "Patrimonio y política cultural de México: los desafíos del presente y del futuro". En: *Antropología*, p. 5.

internacionales que son pertinentes a un contexto mundial, móvil e interconectado.¹⁶

A su vez, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural y Natural de la UNESCO aprobada por la conferencia general en su decimoséptima reunión, llevada a cabo en París el 16 de noviembre de 1972, consideró, en su artículo primero, la definición de patrimonio cultural como: los monumentos, obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumental, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia, los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia;- los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.¹⁷

2.- Concepto de Patrimonio Nacional.

Resulta importante esclarecer el significado de patrimonio nacional, debido a la estrecha relación que mantiene con el de patrimonio cultural, además de ser un concepto que utilizaremos más adelante en el trabajo.

Para Antonio de Ibarrola el patrimonio del Estado se encuentra constituido por la universalidad de los derechos y acciones de los que es titular, los cuales pueden valorarse pecuniariamente sumados, a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización de sus fines.¹⁸

¹⁶ Webmor, Timothy r, El patrimonio cultural: estudio preliminar sobre las múltiples concepciones de Teotihuacan. Boletín Tezontle, Torres Peralta, Jesús, Ed, México, Centro de Estudios Teotihuacanos, noviembre, 2005.

¹⁷ Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural y Natural (en línea) <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001333/133369s.pdf>. (Consultado: 2 de mayo de 2009).

¹⁸ Serra Rojas Andrés, Derecho administrativo, sexta edición, Editorial Porrúa, México, 1975, p.103

Para Miguel Acosta Romero, el patrimonio del Estado es: “el conjunto de elementos materiales tanto de dominio público como del privado, bienes derechos e ingresos cuya titularidad es el propio Estado, ya sea de forma directa o indirecta (a través de organismos descentralizados o sociedades mercantiles del Estado) y que le sirven para el cumplimiento de su actividad”.¹⁹

Conforme a la legislación administrativa federal, se pueden observar tres diferentes tipos de patrimonio nacional.

1) Patrimonio intransmisible. Comprende los recursos del subsuelo y sobre los que el Estado mexicano adquirió el dominio directo con la consumación de Independencia y que el artículo 27 constitucional, define por su naturaleza y tradición histórica, como propiedad inalienable e imprescriptible de la nación.

2) Patrimonio de uso. Incluye el conjunto de bienes muebles e inmuebles que aunque siendo susceptibles de apropiación por parte de particulares, no ha dejado de ser del dominio de la nación.

3) Patrimonio de inversión. Son los recursos bienes e inversiones de fondos públicos que el Estado ha destinado o apartado a organismos descentralizados y empresas de carácter privado en las que participa y a los que ha encomendado la prestación de servicios públicos especializados y otras finalidades de interés colectivo.

Con base en la clasificación propuesta por la legislación administrativa, varios tratadistas, sobre todo, de la rama del mismo derecho, han vertido diferentes conceptos de patrimonio del Estado. Pero invariablemente lo definen como: bienes, derechos, recursos, acciones, elementos materiales, con la finalidad de cumplir sus atribuciones, facultades, objetivos y actividades en los distintos ámbitos de su competencia.

¹⁹ Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, segunda edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1975, p.257.

IV. ORÍGENES DE LA PROTECCIÓN JURIDICA DEL PATRIMONIO CULTURAL.

1. EPOCA PREHISPANICA.

La historia de la época prehispánica de nuestro país comprende más de dos milenios, desde la cultura olmeca, considerada la madre de las culturas precolombinas hasta la cultura mexicana. Las civilizaciones que se desarrollaron en el territorio nacional antes de la llegada de los españoles dejaron importantes testimonios que forman parte del legado de nuestro pasado indígena. Así, teotihuacanos, mayas, zapotecas, totonacas y el resto de las sociedades antiguas heredaron leyendas, mitos, cantos y un relevante cúmulo de información de naturaleza histórica presente en inscripciones y códices.

En el México prehispánico existió una tradición civilizada, la cual tuvo importantes cambios que datan de dos milenios y medio de vida, desde los olmecas hasta los mexicanos, pasando por los mayas, zapotecas, teotihuacanos, toltecas y totonacas. Su pensamiento histórico lo podemos apreciar en los códices, cantos y leyendas. Los mitos de creación y destrucción aluden a los orígenes del mundo, a lo largo de cuatro soles que han aparecido y se extinguieron identificados con los elementos naturales: agua, tierra, fuego y viento. Los primitivos fueron los gigantes, siguieron los olmecas y luego los toltecas, cuya era comienza con el quinto sol, nacido en el escenario de Teotihuacan.

El imperio mexicano se caracterizó, en la época prehispánica, por su forma de conquista, la cual se basaba en la destrucción y la subsiguiente imposición de una cultura. De tal manera Ignacio Bernal comenta sobre los triunfos de Moctezuma I (1440-1469): que las tropas mexicas caen sobre los pueblos, vencen la resistencia desorganizada por lo inesperado del ataque, capturan al dirigente de la civilización el cual, si es posible, lo suben al templo y lo incendian. Esto es la señal de la victoria y ya no queda sino repartirse el botín,

las mujeres y los prisioneros. Posteriormente establecen un gobierno sumiso a Tenochtitlan, fijan el tributo y se marchan a una nueva conquista.²⁰

Frecuentemente en la historia de la humanidad las destrucciones, tanto de tradiciones como de los registros de pueblos dominados, son necesarias para abrir paso a la propia leyenda, en la época de Izcóatl, después de vencer a los tepanecas, los mexicas acuerdan crear su propia versión de la historia.²¹

El jurista Juan de Solórzano y Pereyra dice que “los mayores y más ordinarios tesoros ... son los que ... hay en los templos, adoratorios y entierros antiguos de los indios cuya costumbre , como lo refieren los padres Acosta, Torquemada y otros autores, era hacer la figura de sus falsos dioses de oro y plata para servirles con vajillas de ofrendas riquísimas de los mismos, especialmente de los mexicanos y enterrar a los que morían y más si eran de los principales con muchas joyas, piedras, atavíos por ricos que fueran”.²²

2. LA CONQUISTA.

La conquista no se limitó al saqueo y a la destrucción, pues parte de las tareas que se llevaron a cabo fueron las de recopilar información que pudiera aportarles un conocimiento mayor de las culturas indígenas. Se inicio una labor de indagación sobre las creencias, costumbres y organización con técnicas precursoras de la antropología.

Julio César Olivé Negrete expone:”Con la conquista se inicia la destrucción de las manifestaciones culturales de nuestros antepasados indígenas y con ello sistemáticamente la demolición de Tenochtitlan. Hernán Cortés mandó demoler la capital azteca para construir una nueva ciudad la cual tenía como fin destruir la resistencia y unidad espiritual del imperio Mexica, de esta manera sepultaba todo símbolo que pudiese alentar una posterior resistencia.”²³ El elemento comercial jugó un papel importante para la conquista lo que ocasionó el

²⁰ Olivé Negrete, Julio César, *Reseña histórica del pensamiento legal sobre arqueología*, Ensayo para el simposio del Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM. 1968, p. 24

²¹ Gertz Manero Alejandro, *La defensa jurídica y social del patrimonio cultural*, Fondo de Cultura Económica. México. 1976. p. 21

²² Solórzano y Pereira, Juan, *Pensar la Colonia desde la Colonia, Universidad de Los Andes* (Ediciones Uniandes), segunda edición, 2006, p. 232

²³ Olivé Negrete, Julio César, op.cit, p. 23

patrocinio de particulares, los cuales, en su figura de conquistadores, buscaban enriquecerse a costa de la corona española, lo que permitió un importante saqueo del patrimonio cultural prehispánico.²⁴

La perpetuación de los monumentos del pasado tuvo una relación importante con la religión, esto se vio reflejado principalmente en su cultura y tradiciones, sin embargo los conquistadores crearon nuevas instituciones las cuales tenían por objetivo transmitir todo lo referente a su cultura. En el proceso de conquista se dio una destrucción de las tradiciones y costumbres que existían, a lo que se impuso una nueva religión, que al herir un punto fundamental de su organización, rompía toda la pirámide de la sociedad azteca, lo que generaba, entre otras cosas, un nuevo idioma, nuevas autoridades y por lo tanto una nueva forma de gobierno.²⁵

Estos datos, transmitidos por los cronistas del siglo XVI, recogen parte del material histórico prehispánico.²⁶ Mientras se destruía un sistema cultural, se intentó construir un sustituto para el mundo que se eclipsaba; a los misioneros correspondió esa parte de la conquista; la espiritual, la cual fue realizada principalmente por tres órdenes mendicantes: franciscanos, dominicos y agustinos, quienes se distribuyeron por el territorio. En la construcción de iglesias, en las zonas de población indígena, aprovecharon las dotes de la naturaleza para crear el nuevo patrimonio cultural tangible al propiciar las tallas en piedra y madera, la herrería, la forja y la joyería, la artesanía de pluma y en mayor medida la pintura, que fue aprendida rápidamente pues los misioneros aprovecharon la habilidad de los indígenas para realizar los códices antiguos a fin de que se hicieran ahora lienzos cuyo contenido sería: los artículos de la fe, los mandamientos, los sacramentos y las oraciones más comunes.²⁷

Por lo que podemos apreciar la importancia de los misioneros que estudiaron a las culturas indígenas y recuperaron muchos de sus elementos para la posteridad.

²⁴ Valdés de Rodríguez José de Jesús, La protección jurídica de los monumentos arqueológicos e históricos en México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, p.52.

²⁵ Gertz Manero Alejandro, op. cit. p 24

²⁶ Olive Negrete, Julio César. op.cit.p . 26.

²⁷ Gertz Manero Alejandro. op.cit. p. 25

3. LA COLONIA

Este periodo se inicia con la demolición sistemática de Tenochtitlan sepultando todo símbolo que pudiese alentar una resistencia en el futuro. La política de destrucción implantada adoptó forma legal con las disposiciones de los reyes de 1523, 1538 y 1551 en las que se ordena y manda a los virreyes, audiencias y gobernadores de las Indias, que en todas aquellas provincias hagan derribar y derriben, quiten los ídolos, aras, y adoratorios de la gentilidad y sus sacrificios.²⁸

Las cédulas reales autorizaron el saqueo de tumbas y templos, dándoles el aspecto de tesoros y aplicándoles las reglas jurídicas del derecho romano procedente de las Siete Partidas y adoptadas por la legislación Indiana. Estas leyes establecían que, de los tesoros hallados en sepulturas, templos, adoratorios de los indios la mitad era para el rey.

De esta manera se estableció el Consejo de Indias dentro del cual se creó el cargo de Cronista Mayor. Así la Ley primera, título doce, libro II de la Recopilación de las Leyes de Indias expresa: "Porque la memoria de los hechos memorables y señalados, que ha habido y hubiere en nuestras Indias se conserve, el cronista mayor de las que ha de asistir en nuestra corte, vaya siempre escribiendo la historia general de todas las provincias, o la particular de las principales de ellas, con la mayor precisión y verdad que se pueda, averiguando las costumbres, ritos, antigüedades, hechos y acontecimientos, con causas, motivos y circunstancias que en ellos hubiere, para que los del pasado puedan tomar como ejemplo los del futuro."²⁹

En 1770, al realizarse obras urbanistas en la plaza mayor de la Ciudad de México se encontraron tres piezas arqueológicas de gran valor: la piedra del Sol, la Coatlicue y la Piedra de las Victorias de Tizoc. Las dos primeras dieron origen al primer libro mexicano sobre arqueología escrito por Antonio León y Gama, aparecido en 1804 y titulado La Descripción Histórica y Cronológica de las Dos Piedras.

²⁸ Ídem, p. 25.

²⁹ Ibídem, p.p. 25 y 26

El período de la Ilustración (1771 -1799) conllevó el desarrollo del dibujo y el grabado como un excelente medio para la difusión del arte y la ciencia, además de mostrar al mundo los hallazgos de las antiguas culturas. Los cuestionarios científicos elaborados por el Supremo Consejo de Indias incluían el requisito del dibujo para el mejor entendimiento visual de los informes escritos.

Durante el siglo XVIII, motivada por un interés personal, la condesa de Moctezuma contrata a Lorenzo Boturini Bernarducci para realizar una investigación sobre su linaje azteca, lo que promovió el acopio de códices y mapas indígenas por parte del estudioso italiano y en un lapso de ocho años logró conformar su "Museo Histórico Indiano". Posteriormente Boturini fue deportado y en Madrid redactó el catálogo de dicho acervo. La colección previamente le fue confiscada y con el tiempo, privatizada y vendida, quedando una parte en las Bibliotecas Nacionales de París y Berlín y otra en el Museo Británico. El resto, no sustraído, fue inventariado hasta el año de 1804 con el fin de evitar su pérdida. Actualmente el grupo de documentos se resguarda en el Museo Nacional de Antropología.

En 1786 el rey Carlos III designa al capitán Antonio del Río para que visite las ruinas de Palenque de las que ya se tenía noticia por el canónigo de San Cristóbal de las Casas, Ramón de Ordóñez y Aguiar, más los dibujos del arquitecto Antonio Bernasconi, importante reconstructor de Guatemala tras los terribles terremotos de 1773. La expedición del capitán estuvo acompañada por el artista Ricardo Armendáriz quien realizó 30 dibujos de relieves sobresalientes pertenecientes a la zona arqueológica. Posteriormente en la época virreinal, en concordancia con el auge del criollismo y la búsqueda de la propia identidad, surge el interés por las antigüedades mexicanas, su exploración y conocimiento. Se crea entonces la Junta de Antigüedades, presidida por el arqueólogo Guillermo Dupaix, militar flamenco retirado, quien trabajó en Palenque durante la tercera etapa de la Real Expedición de 1805 a 1809. La fama adquirida en Europa en relación con la presencia de los antiguos vestigios, atrajo a numerosos extranjeros fueran científicos, artistas o aventureros que escribieron o plasmaron en imágenes a lo largo del siglo XIX su apreciación sobre la arquitectura, la escultura, la pintura, el entorno natural y

la propia interpretación del contexto social inserto en aquellos lugares exóticos y muchas veces poco accesibles. Ejemplo de ello fue la convocatoria lanzada en 1826 por la Sociedad de Geografía de París que otorgaba un premio a la mejor descripción de Palenque.

En resumen podemos decir que la Colonia inició con la desorganización de las culturas indígenas y la destrucción de sus monumentos. Posteriormente conforme se estabiliza el sistema y avanza el proceso de mezcla entre las culturas, empieza a manifestarse el interés por los monumentos prehispánicos, surgiendo así disposiciones inconexas que se relacionan con un organismo para esa función.

3.- México Independiente.

Debido a la guerra de Independencia es probable que no se haya tenido conocimiento de la cédula del Real Consejo de 2 de octubre de 1818 por lo cual se encargaba a las justicias de todos los pueblos que nadie destruyera ni maltratara los edificios y monumentos de la antigüedad que se hubieran descubierto o descubrieran.

Lograda la Independencia se incorporaron medidas proteccionistas como la de 1822, cuando tanto conservadores como liberales se interesaron en el rescate del pasado y sus estudios, pues en ambas fracciones se manifestó el incipiente espíritu nacionalista. Lucas Alamán y Anastasio Bustamante por el lado de los conservadores y Vicente Guerrero y Guadalupe Victoria por el lado de los liberales, favorecieron la reanudación de la Junta de Antigüedades y la formación del Conservatorio de antigüedades en la Universidad, en 1825 se fundó el Museo Nacional. Sin embargo de estos primeros años no tenemos conocimiento de disposiciones legales, leyes o decretos.³⁰

La Constitución de 1857 no incluía facultades específicas al Congreso ni al Ejecutivo en ninguna materia relacionada con la protección de la cultura. Por otro lado en sentido contrario el breve imperio de Maximiliano estableció una

³⁰Valdés de Rodríguez José de Jesús Op.cit. p. 29 a 32

orden, el 24 de noviembre de 1864, prohibiendo las excavaciones de los monumentos en la península de Yucatán.³¹

La guerra que motivó las Leyes de Reforma (1859-1863) fue causa de la pérdida de valiosos edificios y verdaderas obras de arte, así como gran parte de los acervos documentales de obispados y conventos.³²

En 1882 se reglamenta la expropiación de terrenos en donde existan monumentos arqueológicos se crea el cargo de Inspector y conservador de Monumentos en 1885.³³

A principios del siglo XX, la confiscación por utilidad pública se institucionaliza, debido al antecedente del saqueo y tráfico de bienes arqueológicos del caso de Edward Thompson, arqueólogo norteamericano quien aprovechando su investidura de cónsul de los Estados Unidos de Norteamérica, se dedicó a saquear y a destruir el templo de Chichen Itzá.³⁴ Tomando como precedente estos sucesos se promulgó la ley de 1897, la cual tiene por objeto regular las exploraciones arqueológicas de los particulares mediante la figura de concesión administrativa, facultando al Ejecutivo para autorizar las mismas.³⁵

La Ley sobre exploración arqueológica 1897 tiene como virtud ser la primera ley federal en el México independiente que declara los monumentos arqueológicos como propiedad de la nación.³⁶ Este ordenamiento es obra del destacado jurisconsulto, Ignacio Vallarta, quien define los monumentos arqueológicos como “las ruinas de ciudades, las casas grandes, las fortificaciones, los palacios, templos, pirámides, rocas esculpidas o con inscripción y, en general, todos los edificios que bajo cualquier aspecto sean interesantes para el estudio de las civilizaciones o la historia de los antiguos pobladores de México.”³⁷

³¹ Gertz Manero Alejandro. Op. Cit. p. 35

³² Tena Ramírez Felipe, Leyes fundamentales de México, 1808-1964, Editorial Porrúa, México. 1964, p. 630

³³ Ibíd. P. 61

³⁴ Olivé Negrete Julio y Bolfy Cottom, coordinadores; INAH: Una historia, MÉXICO 1996, segunda edición.p. 28

³⁵ Cottom Bolfy , Revista Derecho y Cultura, numero 4, Patrimonio Cultural Nacional : el marco jurídico y conceptual, órgano de divulgación de la academia mexicana para el derecho, la educación y la cultura, México 2001, p. 86

³⁶ Lombardo de Ruiz Sonia/ Ruth Solís Vicarte, op. cit. p 5

³⁷ Ibíd., p.6.

Las disposiciones legales encaminadas hacia la protección y conservación del patrimonio, luego de las leyes de prohibición de exportación de antigüedades y la ley de nacionalización, fueron las de restringir excavaciones arqueológicas y sancionar a quien dañara o destruyera tales bienes. La idea sobre los monumentos arqueológicos era la base sobre la que se constituía la nación y prevaleció prácticamente durante el siglo XVIII, bajo el concepto de antigüedades mexicanas.

De esta manera, el doctor Julio César Olivé sigue de la definición un criterio ejemplificador: “todos los edificios que bajo cualquier aspecto resulten interesantes para el estudio de las civilizaciones o de los pobladores del México antiguo”. En cuanto los objetos muebles, sólo se estableció la prohibición de exportarlos sin autorización legal, bajo pena de multa, disponiendo que el Ejecutivo concentrara en el Museo Nacional de las Antigüedades los bienes que adquiriera. Sin embargo, el problema de esta ley es que dejaba los bienes muebles bajo el régimen de la propiedad privada, permitiendo las excavaciones clandestinas y, por ende el tráfico ilícito de éstos. Es importante resaltar que precisamente la mayor parte de la riqueza arqueológica como hasta la fecha, se encontraba en los yacimientos petroleros que pertenecían a compañías privadas petroleras y otros tantos formaban parte del patrimonio de los grandes hacendados de la época, como es el caso de Chichén itza y Teotihuacán, éste último, como lo señala el arqueólogo Leopoldo Batres se encontraba dividido entre 200 propietarios.³⁸

Una de las actividades más importantes de Porfirio Díaz durante su mandato fue la creación de la Universidad Nacional, repuesta gracias a la insistencia de Justo Sierra.

Así mismo se crearon las primeras disposiciones jurídicas de orden federal con un sentido nacionalista, extendiéndose dos decretos, el primero respecto a la facultad del Ejecutivo para permitir a particulares la exploración, bajo la inspección gubernamental. El segundo define los monumentos arqueológicos y se reconfirma que los bienes arqueológicos son propiedad de la Nación; que se

³⁸ Meyer Guala, Claudio, Escuela internacional de arqueología y etnografía americanas, Tesis profesional ENAH, México, p. 96

comete delito en caso de dañarlos o destruirlos y que sólo el Ejecutivo puede autorizar su exportación.³⁹

A partir del siglo XX y debido a los difíciles años de la Revolución de 1910, se integran nuevos elementos para considerar la importancia que tuvieron para la nación sobre todo los lugares típicos más representativos del país, de esta manera se expiden varias disposiciones. Revisaremos algunas de ellas.

En la Ley de Bienes Inmuebles Federales del 18 de diciembre de 1902, se contemplan las disposiciones generales sobre la protección de los monumentos, estableciendo, en el artículo 39, la prohibición de que el clero ejecute obra alguna susceptible de afectar la solidez del edificio, sus méritos artísticos o históricos. Así mismo se decide integrar como bienes de la nación a aquellos monumentos que incluían testimonios de otra etapa de la historia de la misma.

La ley de sobre Conservación de Monumentos Históricos y Artísticos de Bellezas Naturales, de 1914, se dictó durante el gobierno de Victoriano Huerta, sin embargo en esta no se declara de utilidad pública nacional la conservación de los monumentos, edificios, templos y objetos artísticos e históricos y precisamente en estos puntos radica lo valioso de la misma.

La Ley sobre Conservación de Monumentos, Edificios, Templos y Objetos Históricos o Artísticas, de 1916, publicada durante el gobierno de Venustiano Carranza, considera que el Museo Nacional es la entidad facultada para proporcionar el “pase” para que la Aduana permita la salida de un objeto. Existen datos de que en la década de los veinte hubo nombramientos de inspectores y subinspectores, práctica que continuó con otras leyes en los años treinta hasta la fundación del Instituto Nacional de Antropología e Historia.⁴⁰

Con la Constitución de 1917, cuyo artículo número 73 otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre cultura, quedaron sentadas las bases para llegar a la ley que actualmente rige los monumentos, así el artículo 27 constitucional estableció la nacionalización de los recursos del subsuelo.

³⁹ Gertz Manero Alejandro, op. cit, p. 35

⁴⁰ Cottom Bolfy, Derecho y Cultura, Patrimonio Cultural Nacional: op. cit, p. 42.

En ese año (1917) se crea la Dirección de Estudios Arqueológicos y Etnográficos, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Fomento. En 1925 pasaría a formar parte de la Secretaría de Educación Pública bajo el nombre de Dirección de Antropología.

El 30 de enero de 1930, el gobierno de Emilio Portes Gil promulga la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales que absorbe la anterior inspección general y en ella se definen como monumentos las cosas muebles o inmuebles cuya protección y conservación sean de interés público, por su valor artístico, arqueológico o histórico.⁴¹ Se incluye, asimismo, a las bellezas naturales y se reconoce la propiedad de los monumentos a las autoridades, corporaciones, sociedades, asociaciones y particulares, obligados a velar por su protección y conservación. Una de las aportaciones más importantes se encuentra en la integración de catálogos y su publicación, el establecimiento de asociaciones particulares que tengan objetivos afines y promover ante los gobiernos de los estados la expedición de leyes, reglamentos y medidas de conservación y defensa del aspecto característico y tradicional de México, De esta ley se puede deducir que reconocía la propiedad privada tal como lo dice el párrafo anterior y que está se encontraba en su artículo 8 párrafo cuarto. Sin embargo, se enfrentó al problema de que en el artículo 73 constitucional no se establecía de forma explícita la aplicación de la misma en todo el territorio nacional; en consecuencia tuvo como resultado que sólo tuviera aplicabilidad en el Distrito Federal y los territorios federales. Esta ley fue sustituida por la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural de 1934. Por primera vez se distingue entre monumento arqueológico e histórico; la mención al Registro de Propiedad Arqueológica Particular.

Interesante es el antecedente de esta ley con respecto a la controversia constitucional entre la Federación y el Estado de Oaxaca en 1932, en relación a la Ley de Monumentos Arqueológicos en donde la sentencia que en ese momento dictó la Suprema Corte, determinó que correspondía solo a la

⁴¹ Martínez Peñaloza Teresa, Memorias del tercer coloquio de seminario de estudio del patrimonio la sociedad civil frente al patrimonio cultural, sentidos y funciones de ICOMOS, Instituto de Investigaciones Estéticas, México 1997, p. 17

Federación la facultad de legislar sobre las ruinas y los monumentos arqueológicos.

Durante el gobierno presidido por Lázaro Cárdenas del Río se crea el Instituto Nacional de Antropología e Historia, con personalidad jurídica propia y dependiente de la Secretaría de Educación Pública y se expide su Ley Orgánica de 1939. En la cual se especifican las funciones de exploración, vigilancia, conservación, restauración, investigación y publicación, no obstante, esta ley queda sin reglamento. Dentro del Instituto quedó la Escuela Nacional de Antropología e Historia, nacida en el Instituto Politécnico Nacional.⁴²

Posteriormente, las legislaciones de Bienes Nacionales de 1941, 1942 y 1944, derogan a la de 1902 sobre Bienes Inmuebles Federales y consideran bienes de dominio público a los muebles de propiedad federal no sustituibles como expedientes, archivos, libros raros, piezas históricas o arqueológicas, obras de arte de los museos. Dentro de los bienes de uso común incluyen los monumentos arqueológicos e históricos.

En 1946 Miguel Alemán creó el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, habiendo expedido el congreso la ley correspondiente que fue promulgada el 30 de diciembre de 1946 y publicada en el Diario Oficial del siguiente día.⁴³

En 1960 se presenta la Iniciativa de Reforma Constitucional para dar al Congreso la facultad para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos. Esta iniciativa sentó las bases para la expedición de una ley federal, ya que la de 1934 carecía de sustento constitucional lo que afectaba la soberanía de los estados.

La anterior iniciativa fue aprobada y en consecuencia se extendió el decreto respectivo en el año de 1966 para adicionar a la Constitución la fracción XXV en su artículo 73, sobre la facultad del Congreso para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de

⁴² Olivé Negrete, Julio Cesar, op.cit, p. 42

⁴³ Shroeder Cordero Francisco Arturo, Legislación protectora de los monumentos y zonas de monumentos de México. (en línea) <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/700/43.pdf>. (Consultado: 13 de mayo de 2009).

interés nacional, lo que permite extender la acción legal a las entidades federativas.

La Ley General de Bienes Nacionales de 1969, dispone que: son bienes de dominio público los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal. Esta ley abroga la de 1941.

La Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación, del 23 de diciembre de 1968, la cual fue publicada dos años después en el Diario Oficial de la Federación; el 16 de diciembre de 1970, define el Patrimonio Cultural de la Nación y los monumentos arqueológicos e históricos, así mismo lo correspondiente a su aplicación y al régimen de propiedad de los bienes culturales. En su artículo 102 se incluye la creación de un Registro y Catálogo de los Bienes Adscritos al Patrimonio Cultural de la Nación.

Finalmente, en el año de 1972, se expide la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, aún vigente en la que la protección y conservación de lo arqueológico e histórico hasta el siglo XIX, queda bajo la responsabilidad del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). Por otra parte lo artístico correspondiente al siglo veinte compete al Instituto Nacional de Bellas Artes (INBAL).

Posteriormente se crea el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas en el INAH, y el de Monumentos y Zonas Artísticas en el INBA. Ambos institutos realizarán el registro de los monumentos pertenecientes a la Federación, Estados y Municipios.

El Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas de 1975 permite que las asociaciones civiles auxilien en la tarea de preservar el patrimonio cultural. Se otorgan incentivos a los propietarios de bienes para la restauración de éstos. Se indican los requisitos acerca del uso de los monumentos.⁴⁴

⁴⁴Valdés de Rodríguez José de Jesús, *La protección jurídica de los monumentos arqueológicos e históricos en México* op.cit, p. 90

Paralelamente a las actividades legislativas federales, los estados han ido emitiendo leyes, decretos, reglamentos y otras disposiciones sobre la materia. De hecho se puede hacer mención de que se han diseñado distintos instrumentos legales que se realizan en ciudades específicas y otros más con aplicación estatal. La existencia de este amplio marco jurídico de los estados muestra la dinámica que se ha generado en torno a la preservación del patrimonio cultural de interés estatal como lo veremos más adelante.

CAPÍTULO SEGUNDO.
PROTECCIÓN JURÍDICA DEL PATRIMONIO CULTURAL
MEXICANO A TRAVÉS DE LAS NORMAS NACIONALES E
INTERNACIONALES.

I. Orden Jurídico Interno.

1. Marco Constitucional.

En el presente apartado se establecen aspectos relevantes del marco jurídico federal vigente, Ignacio Burgoa Orihuela decía que “el orden jurídico de un Estado implica uno de los elementos sustantivos, comprende un régimen normativo que se clasifica en dos grandes grupos: las constitucionales que forman un todo perceptivo llamado Constitución, en sentido jurídico positivo, y las secundarias emanadas de ésta que a su vez se subdividen en varios cuerpos legales de diversa índole, a saber, sustantivas orgánicas, adjetivas, federales, locales, entre otras...”⁴⁵

Toda Constitución de un Estado constitucional vive en última instancia de la dimensión de lo cultural. La protección de los bienes culturales, las libertades culturales especiales, las cláusulas expresas sobre “el patrimonio cultural” y los artículos generales sobre el Estado de cultura no constituyen sino las manifestaciones particulares de la dimensión cultural general de la Constitución.

Cuando en su etapa evolutiva del Estado da efectividad refina y desarrolla en forma especial su protección de bienes culturales, lo hace, en suma, al servicio de su identidad cultural. Al mismo tiempo la concepción culturalista de las constituciones gana en capacidad de convicción. La Constitución no es solo un ordenamiento jurídico para los juristas, los que tiene que interpretarla conforme a las antiguas y las nuevas reglas de la profesión, sino que actúa esencialmente también como guía para los no juristas: para el ciudadano la Constitución no es solo un texto jurídico o un “ mecanismo normativo”, sino también expresión de un estadio de desarrollo cultural, medio para la representación cultural del pueblo ante sí mismo, espejo del patrimonio cultural y fundamento de su esperanza⁴⁶.

⁴⁵ Bugoa Orihuela Ignacio, Derecho constitucional Mexicano. ed. Porrúa, México, 1991,p.323

⁴⁶ Haberle Peter, El Estado Constitucional, Estudio introductorio Valadés Diego. Traducción e índice Fix Fierro Héctor, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2001, p.5.

La “constitucionalización de la cultura” implica una visión plena articulada de los diversos fenómenos que conlleva “lo cultural”. Este proceso resulta ser un catalizador en la valoración pública de la cultura.⁴⁷

En algunos países se ha conformado una serie de ordenamientos constitucionales en materia cultural, conocidos como la Constitución Cultural de un Pueblo, entendiéndose como el conjunto de disposiciones contenidas en la Ley Fundamental para garantizar la protección y el acceso a la cultura que debe tener la población. La cultura aparece reflejada en la Carta Magna de los Estados modernos como una realidad que implica derechos individuales, derechos colectivos y una faceta de función social al servicio de la colectividad.

La primera Constitución en el mundo que utilizó la palabra “cultura”, fue la de México de 1917. El constitucionalismo cultural en cuanto al patrimonio cultural se refiere se encuentra regulado en los artículos 2, 3,4, 27, 73,115, 116, 122, 124 y 132 de nuestra carta magna como veremos a continuación:

El artículo segundo de la Constitución se refiere a la composición pluricultural de la Nación mexicana sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

El artículo tercero de la Constitución, habla sobre la educación que imparte el Estado la cual debe ser democrática, considerando a ésta no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. En

⁴⁷ Sánchez Cordero Jorge, “El Estado de cultura en México”, revista Proceso, número 1724, 15 de noviembre de 2009, p.62.

cuanto al aspecto nacional, hace mención en la importancia del acrecentamiento, difusión y fortalecimiento de nuestra cultura. La igualdad de las culturas es una relación correlativa a una conciencia democrática, precisando que la democracia política es esencialmente civil. Es la *civilidad* la que le da sustento y está sometida a la legislación. La democracia cultural, por el contrario, valora el origen cultural y los derechos culturales se abandonan a la libre apreciación de sus defensores.

Tomando en cuenta que la cultura es un factor central en el proceso de desarrollo de un país, era preciso establecer bases jurídicas que dieran a la cultura la dimensión que merece. La defensa y la promoción de la cultura no constituyen una responsabilidad exclusiva del gobierno, sino un compromiso conjunto con la sociedad. Por ello era necesario que se realizaran las modificaciones al marco jurídico a fin de crear las condiciones precisas para que los ciudadanos pudieran acceder a los bienes y servicios culturales. Por esta razón se realizaron las reformas al artículo cuarto, párrafo noveno de la Constitución, las cuales fueron publicadas el 30 de abril de 2009 en el diario oficial de la Federación, para quedar como sigue: Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El Estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.⁴⁸

La reforma constitucional despliega la noción de cultura en toda su plenitud a través de una función globalizadora: el acceso y el fomento al patrimonio cultural material e inmaterial, una nueva actitud de los ciudadanos frente al poder público, y la síntesis de la totalidad de los diversos contenidos que provienen de la noción étnica de cultura como derecho diferencial, y es en este tenor que el Estado se encuentra obligado a promover y difundir el desarrollo

⁴⁸ Diario oficial de la federación (en línea), http://www.inda.gob.mx:7038/documentos_normas/Diario_Oficial.pdf. Consultado: 27 de noviembre de 2009.

de la cultura, atendiendo a la diversidad en todas sus manifestaciones y expresiones, con pleno respeto a la libertad creativa.

La expresión de la libertad cultural comprende tanto el derecho a las libres creaciones literarias, artísticas, científicas, y técnicas, calificadas como “libertades intelectuales”, como el producto de esas creaciones que sustentan los derechos de autor. La reforma en la materia establece, sin embargo, que en ningún caso se puede afectar *ex ante* la libertad cultural, ni la comunicación de su creación.

La Constitución se encuentra animada por una dimensión cultural genérica: la protección de bienes culturales, las libertades específicas de la cultura, las cláusulas expresas sobre el patrimonio cultural y los elementos generales del Estado de cultura; el Estado de derecho, el Estado democrático y el Estado social, que son los tres sintagmas que constituyen la concepción moderna de Estado.

El Estado de cultura, por su parte rescata la importancia del elemento cultural, arraiga la democracia cultural y con ello, adquiere la misma trascendencia de los tres sintagmas, pero con una significación específica, es el principio humanizador de la acción del Estado. El Estado de cultura en México se articula en lo sucesivo en función de tres principios básicos: libertad, pluralismo y progreso de la cultura que asegura la formación y el desarrollo de la personalidad de nuestros conciudadanos como condiciones necesarias para su superación y su participación en la democracia cultural. Esto significa dar opciones de participación y representación a todos los agentes que actúan en el espectro social: personas, grupos y comunidades culturales. Pero más significativamente, implica darles acceso a la toma de decisiones que les atañen. Es en esta perspectiva que deben insertarse los deberes culturales públicos del Estado mexicano: la promoción y preservación de la cultura y la educación. Son estas últimas las que garantizan el libre y pleno ejercicio de la

democracia. La cultura y la educación crean el presupuesto básico de libertad de conocer, la capacidad para decidir y las facultades de discernimiento⁴⁹.

Sobre la propiedad, el artículo 27 de la Constitución, en su párrafo primero, establece que las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden a la Nación, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada.⁵⁰ Sin embargo no abundaremos más de este tema ya que hablaremos más adelante del mismo, cuando analicemos la parte relativa a la Legislación Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos y nos enfoquemos precisamente a la propiedad.

a) Atribuciones de la Federación.

Un tema muy importante es el relativo a la facultad del Congreso para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional (artículo 73 de la Constitución).⁵¹ En ese mismo artículo, pero en su fracción XXV, se establece que no todo es competencia de la federación. La adición de esta fracción en la Constitución se llevo a cabo, gracias a los estudios antropológicos realizados en el año 1966, cuando ante los saqueos y el tráfico de piezas arqueológicas, se observó la necesidad de perfeccionar la ley primaria derivada de este mandato constitucional. Es interesante conocer los fuertes debates que se llevaron a cabo entre los científicos de la antropología y el derecho mexicano, en las audiencias públicas con los coleccionistas privados. El 30 de abril del 2009, se realizó una reforma más a este artículo, en la que se adicionó la fracción XXIX-Ñ, en la que se establecen las bases sobre las cuales la Federación, los estados, los municipios y el distrito federal coordinarán sus acciones en materia de cultura, para generar los mecanismos de participación de los sectores social y privado, para promover los medios para la difusión y desarrollo de la cultura en nuestro país.

⁴⁹ Sánchez Cordero Jorge, op.cit. p.63.

⁵⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 27. (en línea) <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/28.htm?s=>. (Consultado: 14 de mayo de 2009).

⁵¹ CPEUM. Artículo 73. Fracción XXV.

De la organización que conforman el sistema de gobierno de los municipios, Estados Federados y el Distrito Federal, estas se encuentra establecidas en los artículos 115, 116 y 122 constitucionales.

El artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados.⁵²

Por otro lado, si bien el artículo 132 constitucional no contempla que los monumentos y sitios arqueológicos, históricos y artísticos, se encuentren sujetos a la jurisdicción de los poderes federales, , la Ley General de Bienes Nacionales sí establece que dichos bienes le pertenecen a la Federación, por lo tanto deben estar regulados bajo las normas de la misma.

b) Atribución de los Estados.

Una de las discusiones en relación al tema de protección del patrimonio cultural, es el hecho de que esta materia sea de carácter federal ya que sólo el Congreso de la Unión está facultado para legislar en la materia, por tal motivo, ninguna ley de los estados federados puede regularla. Precisamente esta característica como mencionamos anteriormente se encuentra plasmada en el artículo 124 constitucional.

La regulación del llamado patrimonio cultural histórico y artístico regional está a cargo de las entidades federativas, éste es todo aquel que no se considere como patrimonio cultural nacional (artículo 73 fracción XXV), este punto se fortaleció con la última reforma que se le realizó a este artículo en su fracción XXIX-Ñ, respecto a las bases sobre las cuales la Federación, los estados, los municipios y el distrito federal coordinan sus acciones en materia de cultura,

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 124 . (en línea)
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/125.htm?s=>. (Consultado: 14 de mayo de 2009).

Para el jurista José Ernesto Becerril,⁵³ las funciones encomendadas a las instancias locales en relación al patrimonio cultural son de muy poco impacto, ya que de acuerdo a la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, los Estados y por ende los Municipios, pueden participar únicamente con respecto al Patrimonio Cultural en los siguientes puntos:

1. En el artículo 4° de la Ley Federal de monumentos y zonas arqueológicas, establece que las autoridades de los estados y municipios tendrán, en la aplicación de la ley en la materia, y lo que señale su reglamento,⁵⁴ por lo que no se señalan los casos en que habría de intervenir. Es casi seguro que se haya copiado este precepto de la Ley anterior y que al discutir la actual se hayan olvidado de prever las situaciones en que podría haber intervenido la autoridad estatal, pues sólo así se explica esta omisión, asimismo los artículos siguientes profundizan más en el tema.

2. Cuando las autoridades locales deseen restaurar y conservar bienes arqueológicos e históricos, acondicionar inmuebles para la instalación de museos históricos regionales, o bien, colaborar en la exhibición y conservación de monumentos artísticos, necesitarán el permiso y asesoría del INAH o INBA, según sea el caso⁵⁵

3. Podrán eximir del pago del impuesto predial a aquellos propietarios o poseedores de monumentos inmuebles que los conserven y restauren de manera adecuada, siempre y cuando se obtenga un dictamen favorable de las autoridades federales.⁵⁶

4. Auxiliar, mediante la fuerza pública, a las autoridades federales en la ejecución de diligencias de suspensión o demolición de obras en inmuebles históricos o artísticos que no cuenten con el permiso correspondiente.⁵⁷

⁵³ Becerril Miró José Ernesto, "El Derecho del Patrimonio Histórico Artístico en México", ed. Porrúa México, 2003 p.311

⁵⁴ Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, artículo 4, op. cit.

⁵⁵ Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, artículo 7 y 8, op. cit.

⁵⁶ Ídem, artículo 11.

⁵⁷ Íbidem, artículo 12

5. Cuando se detecte el descubrimiento de un monumento o zona arqueológica, la autoridad local deberá levantar una constancia de localización o recepción de la pieza e informar al INAH en un plazo no mayor de veinticuatro horas.⁵⁸

La protección del patrimonio cultural regional por parte de los Estados busca desde hace algunos años el fortalecimiento de la descentralización de la protección del patrimonio cultural. El objeto de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas de 1972, es la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos de las zonas de monumentos. La ley establece que las entidades federativas sólo pueden intervenir como coadyuvantes en el tema de patrimonio cultural nacional. Ellas deben colaborar con el INAH (que tiene centros o delegaciones en todos los estados) y el INBAL en la conservación y preservación del patrimonio cultural nacional.

De hecho los estados han declarado su propio patrimonio histórico sin invadir competencias federales,⁵⁹ necesarias para proteger su patrimonio cultural local. La existencia de este amplio marco jurídico de los estados muestra la dinámica que se ha generado en torno a la preservación del patrimonio cultural de interés estatal. En este sentido de facto existe un federalismo en esta materia.

En cuanto a los procedimientos de ingreso de un bien al régimen de protección previsto por la Ley, algunos estados contemplan la adopción de las declaratorias como una herramienta importante en este sentido. Sin embargo, existen algunas leyes que cuentan con bienes protegidos por disposición de Ley, contemplando adicionalmente la posibilidad de emitir la declaratoria con respecto a otros.

⁵⁸ *Ibidem*, artículo 29.

⁵⁹ La mayoría de los estados ha tomado las medidas legales. Algunas leyes estatales, como la de Veracruz por ejemplo, mencionan que: "Las disposiciones de esta ley no son aplicables en lo relativo a la conservación de vestigios, restos fósiles, monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, siempre que su conservación sea de interés nacional en termino de lo establecido en el artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.", Veracruz. Ley del Patrimonio del Estado de Veracruz. 2004. Artículo 6.

Existe una intención de establecer restricciones a las construcciones que se lleven a cabo en los bienes protegidos, llegando en la gran mayoría de las veces a establecer normas en cuanto a los usos que se les otorguen a los bienes culturales.

Una de las tareas a realizar, es la de generar una conciencia general de crear registros, catálogos o inventarios de bienes culturales, obligando a los propietarios a proceder a la inscripción de sus bienes.

De forma unánime se presenta una conciencia en la necesidad de establecer medidas de verificación por parte de las autoridades para comprobar el cumplimiento de la ley y la imposición de sanciones cuando se comete una infracción.

El estudio de las disposiciones normativas de carácter legislativo sobre el patrimonio cultural de las entidades federativas mexicanas revela que hay un mosaico nacional de leyes, existen leyes específicas y no específicas sobre la materia, tales como los relativos a la urbanización y a la ecología.

Las leyes específicas que existen en torno a nuestra materia son las siguientes: leyes que fomentan la cultura, leyes que protegen patrimonio tangible e incluso existen aquellas que ya establecen dentro de su marco normativo la protección del patrimonio intangible, forma parte del patrimonio cultural regional las zonas o territorios que se consideran zonas típicas o de belleza natural pues, de acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos, las facultades sobre el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población que tiene el Estado, serán ejercidas de manera concurrente por la Federación y por las entidades federativas⁶⁰.

⁶⁰ Ley General de Asentamientos Humanos, artículo 51. (en línea)
http://www.conafovi.gob.mx/marco_juridico/Ley_Asentam.pdf-. (Consultado: 8 de abril de 2010).

De los 28 estados que protegen su patrimonio con leyes específicas, 19 tienen leyes que datan de los años sesentas, ochentas, noventas y algunas otras son recientes; Aguascalientes, Baja California Norte, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, DF, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Tamaulipas, Querétaro, Quintana Roo, San Luís Potosí, Zacatecas y Veracruz

Baja California, Chiapas, Chihuahua, Veracruz, Nuevo León, Jalisco, Yucatán, Zacatecas, Quintana Roo y Nayarit son los estados en los que más se debate y legisla en materia cultural y nueve estados protegen su patrimonio cultural regional con leyes de los años cuarenta y cincuenta: Campeche, Colima, Durango, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Sonora, Tamaulipas y Yucatán.

En total existen dos formas de llevar a cabo la tarea protectora del patrimonio cultural regional: a cargo del ejecutivo del Estado de manera directa, auxiliado de las Secretarías del ramo o a través de comités en los que funge como miembro el Gobernador de manera indirecta, a través de comisiones, o bien, en otras secretarías dependientes.

Del análisis de las 32 leyes estatales de protección al patrimonio cultural, podemos constatar que en total cuatro entidades federativas (Baja California Sur, Estado de México, Sinaloa y Tabasco) regulan de manera genérica el patrimonio cultural. Ellas colocan las disposiciones de protección como parte de la regulación del desarrollo de centros de población. Esta incorporación deja la protección del patrimonio en un aspecto secundario.

Tanto la ley de 1972 y las leyes estatales mencionan que son de utilidad pública la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos artísticos e históricos y de las zonas de monumentos. La forma de protección más utilizada es la declaratoria de protección o adscripción de un bien.

La ley de 1972 y su reglamento de 1975 cuentan con un capítulo sobre las sanciones. La mayoría de los estados también cuentan con sanciones, la más

recurrente es la multa. De los textos analizados, sólo Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán y Nayarit no prevén sanciones.

Sabemos que la ley de 1972 influyó en las leyes estatales, sin embargo estas últimas han tenido una participación importante, al complementar las leyes federales, en asuntos como el del patrimonio intangible.

Tanto el artículo 73 de la Constitución como la ley Federal de 1972 y su reglamento de 1975 se refieren al patrimonio tangible (monumentos, zonas arqueológicas...), dejando de lado el patrimonio intangible (que es el conjunto de conocimientos, representaciones y visiones culturales, tradiciones, usos, costumbres, lenguas, gastronomía y repostería, folklore, rituales, danzas, religiones de cada región). Por lo anterior las leyes estatales pueden regular este patrimonio. De hecho algunos estados los han protegido.

Las leyes estatales que protegen el patrimonio tangible e intangible son: Aguascalientes,⁶¹ Baja California Norte,⁶² Baja California Sur, Chihuahua,⁶³ Coahuila,⁶⁴ DF y Guanajuato,⁶⁵ Guerrero,⁶⁶ Nayarit,⁶⁷ Nuevo León,⁶⁸ Puebla,⁶⁹ San Luís Potosí, y Veracruz.⁷⁰

Estas leyes se distinguen por sus avances en la consideración del patrimonio cultural intangible. Es interesante subrayar que todas son recientes, la mayoría data de los noventas y del siglo XXI.

Precisamente en 2003 fue adoptada en París la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. Sin duda, es un gran avance que algunas legislaturas locales hayan incorporado ideas y criterios de la UNESCO para la protección del patrimonio cultural intangible. Existe una voluntad de los estados de defender este patrimonio y de dar su peso

⁶¹ Ley de Protección y Fomento del Patrimonio Cultural del Estado de Aguascalientes, 2001.

⁶² Ley de preservación del patrimonio cultural del Estado de Baja California Norte 1995.

⁶³ Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Chihuahua, 2001.

⁶⁴ Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Coahuila. 1989.

⁶⁵ Ley de Fomento a la Cultura para el estado de Guanajuato. 1992.

⁶⁶ Ley de Fomento a la Cultura del estado de Guerrero. 1988. Última reforma 1999.

⁶⁷ Ley de Fomento a la Cultura y el Arte del Estado de Nayarit. 1995.

⁶⁸ Ley del Patrimonio Cultural de Nuevo León, 1991.

⁶⁹ Ley de Fomento a la Cultura del Estado de Puebla. 1994, Última modificación, 1996.

⁷⁰ Ley del Patrimonio del Estado de Veracruz. 2004.

adecuado a la pluriculturalidad del país en el contexto del reforzamiento de las identidades regionales. Es interesante subrayar que al nivel internacional, México cuenta con distintas obras del patrimonio oral e intangible de la humanidad, como son las fiestas indígenas dedicadas a los muertos y recientemente los voladores de Papantla en Veracruz.

Muy relacionado con lo anterior se encuentra el tema de la protección de los derechos y la cultura indígena. En la actualidad cinco estados cuentan con una ley de derechos y cultura indígena, las cuales mencionamos por su orden de aparición: Quintana Roo (1998),⁷¹ Chiapas (1999), Campeche (2000), Estado de México (2002), Nayarit (2004) y Baja California (2007). En conclusión podemos recordar que la protección federal del patrimonio cultural sólo le compete la problemática con respecto al patrimonio tangible, las leyes estatales regulan también el patrimonio intangible.

De este estudio podemos decir que lo interesante es que existe una riqueza de la manera en la que los estados protegen al patrimonio cultural regional, lo que permite complementar la protección federal; esta es una de las riquezas del federalismo. Desafortunadamente las leyes estatales en materia de Patrimonio histórico y artístico carecen de uniformidad y cohesión. Además es indudable que falta una mejor coordinación entre los ámbitos federal, estatal y municipal en México.

2. Intervención de los Municipios

El municipio como célula básica de la organización territorial y de conformidad con lo establecido en el artículo 115 constitucional, constituye un punto de partida de vital importancia en la protección del Patrimonio Cultural.

Bajo los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un deber jurídico, por parte del municipio, contribuir al cumplimiento de la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y su Reglamento, razón por la cual éste deberá

⁷¹ Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, 1998

someterse, en caso de violación a esta ley, a las sanciones contempladas para este supuesto o en su defecto, aplicar en el ámbito de su competencia y atribuciones legalmente constituidas el cumplimiento estricto la protección, defensa y salvaguarda del Patrimonio Cultural.

De esta manera, el ayuntamiento puede recurrir en caso necesario al uso de la fuerza pública o solicitar el apoyo a la Procuraduría General de la República y al Instituto competente, para hacer efectivas las sanciones correspondientes.

Un aspecto fundamental en las políticas de protección del Patrimonio Cultural se lleva a cabo incorporando la dimensión de lo cultural en los procesos de planeación de obras públicas y desarrollo urbano en la jurisdicción municipal. Asimismo cuando el municipio cuente con amplias zonas de monumentos históricos y con el propósito de agilizar el trámite de permisos motivados en obras de mantenimiento, restauración, adecuación, reconstrucción u obra nueva en monumentos históricos, resulta conveniente establecer una área encargada de dar atención al público, que por la naturaleza de sus funciones, estuviera adscrita a la dependencia municipal de desarrollo urbano. Su instrumentación podría coordinarse con las dependencias federales y estatales con atribuciones en ese ámbito de acción, por ejemplo, las Secretarías de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, y el INAH.

En Monterrey, Nuevo León, el municipio de San Pedro Garza García es el único ayuntamiento que ha elevado a nivel de secretaría la promoción cultural, lo que ha permitido que se le den más atribuciones y un mayor presupuesto para este tema. La secretaría cuenta con cuatro subdirecciones: dirección del Teatro San Pedro, dirección del Museo El Centenario, dirección de Promoción Cultural y dirección de Patrimonio Cultural, esta última tiene como funciones: investigar, recopilar, proteger y difundir el patrimonio tangible e intangible del municipio, que va desde hacer investigaciones sobre gastronomía o música de San Pedro hasta la protección de casonas o inmuebles antiguos e históricos⁷².

⁷² Periódico Milenio, Establecen Secretaría de Cultura en San Pedro, (en línea) <http://www.milenio.com/node/324772>
Consultado: 19 de noviembre del 2009.

Respecto a esta propuesta considero que si bien no resuelve el problema en su conjunto, si es un importante avance de lo que pueden hacer los municipios para tener una mayor participación en el tema de patrimonio cultural

Crítica.

En muchos casos se ha presentado un reclamo por parte de los Estados que tienen el interés de administrar el patrimonio que se encuentra en su territorio. Un caso muy conocido y del cual hicimos mención en el capítulo primero de los orígenes de la protección jurídica del patrimonio cultural respecto a la controversia constitucional a favor de la federación y en contra del estado de Oaxaca, en materia de competencia sobre monumentos arqueológicos en 1932. Considero que existen argumentos a favor y en contra con respecto a esta situación. Por un lado se quejaron de la actitud poco institucional por parte de algunos funcionarios de la administración pública federal, debido a que durante muchos años no hubo presencia por parte de las instituciones responsables en materia de patrimonio arqueológico, artístico e histórico y en donde sí llegaron a tener presencia, ésta fue de forma limitada, lo que ocasionó que los problemas no pudieran ser atendidos a tiempo, generando una molestia por parte de los gobiernos de los Estados.

Desde mi particular punto de vista, en algunos casos el interés se centra en los factores políticos y económicos que existen en torno al tema, ya que los bienes ancestrales representan importantes ingresos económicos, como es el caso de

Cumbre Tajín en el estado de Veracruz en donde cada año se llevan a cabo espectáculos en los que se ve afectada la zona arqueológica.

La posibilidad de que los sitios de monumentos se puedan abrir a la participación de los particulares a través de un contrato de concesión, es un tema delicado y preocupante, debido a que podría ocasionar un desmantelamiento del patrimonio arqueológico, debido a los intereses que giran en torno a este tema.

Un elemento a favor de la participación estatal es la aparición de una infraestructura cultural diversificada en varios estados de la República, y el establecimiento de distintos institutos culturales estatales que hoy quieren intervenir de manera activa en el rescate, la conservación, el estudio y la difusión del patrimonio cultural de sus regiones. Estas nuevas realidades institucionales y formas de participación de la población han acelerado el proceso de descentralización y modificado el uso del patrimonio cultural.⁷³

Se contempla que en nuestro país existen más de 200 mil sitios arqueológicos. Sin embargo hasta la fecha sólo 37,266⁷⁴ han sido declaradas sitios arqueológicos, es decir el resto están sujetos a saqueos y tráfico ilícito lo cual no es un problema de ley ya que está prohibe tales actos, sino que es un problema de la aplicación de la ley, porque los estados y los municipios deben coadyuvar en que la norma sea aplicada de forma adecuada. Sin embargo, los intereses externos han sido los que han provocado que los estados se quieran disputar el control de los bienes culturales de interés nacional, si bien es cierto que algunos estados han tomado las medidas necesarias para proteger el patrimonio cultural local, esto no ha sido suficiente, por lo que se requiere dar una mayor atención y discusión al tema.

En México requerimos una política que considere a la cultura como una de las necesidades básicas. En otras palabras, que la cultura no se considere una distracción de esfuerzos y recursos que deberían dedicarse a otras necesidades y problemas no resueltos en el país, sino por el contrario que sea una inversión para atender mejor las necesidades como son: promover la igualdad en el acceso y el disfrute de la cultura; ofrecer espacios, bienes y servicios culturales de calidad; favorecer las expresiones de la diversidad cultural como base de unión y convivencia sociales; ampliar la contribución de la cultura al desarrollo y el bienestar social; Impulsar una acción cultural de participación y corresponsabilidad nacionales.

⁷³ Florescano Enrique, op. cit, p. 16

⁷⁴ Página de la Secretaría de Turismo (en línea)

http://sectorturismo.gob.mx/wb/sectur/sect_buscador?q=arqueol%F3gica&s=10. Consultado: 2 de julio de 2009.

3.- Legislación Federal sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos.

a) Definición.

Debemos determinar que se entiende por monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y si estos forman parte del patrimonio cultural de México.

La legislación vigente ubica a los monumentos arqueológicos con aquellos bienes o valores culturales que fueron creados antes del establecimiento de la cultura hispánica en el país; los monumentos históricos son el producto de la cultura establecida después de estos sucesos, siendo manifestaciones producidas a través del tiempo, las cuales constituyen una parte del patrimonio cultural nacional, como lo señala la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Así mismo la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas considera como monumentos arqueológicos, artísticos, históricos y zonas de monumento, aquellos que son declarados como tales, de oficio o a petición de parte, por el Presidente de la República o en su caso el Secretario de Educación Pública, expedirá o revocará la declaratoria correspondiente, la cual debe ser publicada en el Diario Oficial de la Federación.⁷⁵ Lo anterior significa que la ley sólo protege aquellos bienes culturales que sean denominados monumentos por decreto presidencial, dejando sin protección jurídica aquellos bienes que no se encuentran dentro del supuesto mencionado. Es evidente que la conquista de los españoles no implantó la cultura hispánica de un modo mecánico, absoluto, total y definitivo, toda vez que no hubo un desplazamiento de una cultura a otra, sino lo que existió fue una fusión. Sin embargo, para efectos de la protección del patrimonio nacional tenía que establecerse en la ley de la materia una clasificación congruente con

⁷⁵ Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Artículo 5, op. cit.

la división de nuestra historia y tomar el establecimiento de la cultura hispánica como punto de partida para separar lo producido por una cultura.⁷⁶

Por otro lado se consideran como monumentos artísticos los bienes muebles e inmuebles que revistan valor estético relevante, para determinar qué bienes pueden considerarse como monumentos artísticos, se debe tomar en cuenta que dentro de sus características se encuentren: "...la representatividad, inserción en determinada corriente estilística, grado de innovación, materiales y técnicas utilizados y otras análogas...", así como para el caso de los inmuebles también debe tomarse en cuenta su significado en el contexto urbano. Por ello y para opinar respecto de la validez de las declaratorias de monumentos artísticos y de zonas de monumentos artísticos, esta constituida por una comisión, integrada por el Director General del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, con un representante de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, un representante de la Universidad Nacional Autónoma de México y tres personas designadas por el Director General del Instituto Nacional de Bellas Artes, que estén vinculadas con el arte, y para el caso de que se trate de bienes inmuebles o de zonas de monumentos artísticos, participará un representante del gobierno del Estado en que se ubique el bien⁷⁷

La obra mural de valor estético relevante será conservada y restaurada por el Estado, asimismo el Instituto, como representante del Estado, es el titular del derecho de propiedad de estos bienes, tal como lo señala la "Ley del Derecho de Autor"⁷⁸, por lo que es el instituto quien debe autorizar las reproducciones de los monumentos arqueológicos muebles.

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

⁷⁶ Valdés de Rodríguez José de Jesús, La Protección Jurídica de los Monumentos Arqueológicos e Históricos en México, Op. cit. p. 36.

⁷⁷ Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e. Históricos. Artículo 34 op. cit.

⁷⁸ Ley Federal del Derecho de Autor. Artículo 20 (en línea), <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/122.pdf>
Consultado: 22 de julio del 2009.

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

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

Por otra parte, la declaratoria es un acto de autoridad administrativa por tal motivo debe estar fundada y motivada, por otro lado una de las situaciones que no contempló la ley y que es violatoria de la Constitución federal, es que no se respeta el derecho de audiencia consagrado en el artículo 14 de nuestra Carta Magna, por lo que es necesario adecuar la ley y contemplar este recurso para no encontrarse en la inconstitucionalidad de la misma. La ley no otorga un procedimiento de revisión para las resoluciones que declaren bienes muebles e inmuebles como monumentos artísticos, históricos y zonas arqueológicas, lo que ocasiona que se vean afectados los particulares en su propiedad como veremos más adelante en el caso de El Tajín, por lo que la única forma en que puede ser combatido es mediante el amparo:

Cabe mencionar que cuando los bienes muebles o inmuebles de valor artístico se encuentren en riesgo, la Secretaría de Educación Pública podrá suspender las actividades que pongan en peligro al bien, mediante una declaratoria provisional, debidamente fundada y motivada, sin que para ello sea necesario la opinión de la Comisión. Dicha suspensión tendrá una duración de 90 días, en tanto se realicen los trámites de la declaratoria definitiva; asimismo se otorga un plazo de 15 días a los interesados para que objeten la declaratoria respectiva. Una vez concluido el plazo de los 90 días se define si se emite la declaratoria definitiva o queda sin efecto la suspensión.

A continuación se realiza un análisis de algunos conceptos que se desprenden de la misma ley como son: monumentos históricos, zona de monumentos arqueológicos, zona de monumentos artísticos y zona de monumentos históricos:

Son monumentos históricos los bienes vinculados con la historia de la nación, a partir del establecimiento de la cultura hispánica en el país, en los términos de la declaratoria respectiva o por determinación de la Ley.⁷⁹

Por determinación de esta Ley son monumentos históricos, los inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX, destinados a templos y sus anexos; arzobispados, obispados y casas curales; seminarios, conventos o cualesquiera otros dedicados a la administración, divulgación, enseñanza o práctica de un culto religioso; así como a la educación y a la enseñanza, a fines asistenciales o benéficos; al servicio y ornato públicos y al uso de las autoridades civiles y militares.⁸⁰

Respecto a esta situación considero que es necesaria la adecuación del mismo, ya que se consideran sólo como monumentos históricos los construidos a más tardar el día 31 de diciembre de 1900, dejando fuera a los eventos suscitados en el siglo XX, todo un siglo de grandes etapas y un grupo de bienes que deben ser incorporados bajo la protección jurídica de la ley de monumentos.

Zona de monumentos arqueológicos es el área que comprende varios monumentos arqueológicos inmuebles, o en que se presume su existencia.⁸¹

Zona de monumentos artísticos, es el área que comprende varios monumentos artísticos, asociados entre sí, con espacios abiertos o elementos topográficos, cuyo conjunto revista valor estético en forma relevante.⁸²

Zona de monumentos históricos, es el área que comprende varios monumentos históricos relacionados con un suceso nacional o la que se encuentre vinculada a hechos pretéritos de relevancia para el país.⁸³

⁷⁹ *Ibidem*, artículo 35.

⁸⁰ *Ibidem*, artículo 36.

⁸¹ *Ibidem*, artículo 39.

⁸² *Ibidem*, artículo 40.

⁸³ *Ibidem*, artículo 41

Debido a que son propiedad de la Nación, se debe informar al Instituto Nacional de Antropología e Historia del hallazgo de tales bienes, quien está facultado para autorizar el descubrimiento o exploración de los monumentos arqueológicos, estableciendo términos y condiciones para estas actividades, por lo que cuando se realicen estos trabajos sin su autorización o cuando se violen las condiciones de la misma, el Instituto los puede suspender.

b) Propiedad.

El derecho de propiedad implica que esta prerrogativa ya no puede considerarse como una facultad ilimitada del individuo, sino que la utilización de cualquier acción por parte de una persona con relación del patrimonio cultural tendrá repercusiones en terceros. En tal sentido, las actividades que realicen los particulares respecto de los bienes que les pertenecen deberán estar supeditadas en algunos casos al interés general. La Nación, tiene la facultad de transmitir el dominio de la propiedad a los particulares (véase el artículo 27 constitucional).

De igual manera como mencionamos anteriormente las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública. En relación con este último párrafo, la Ley General de Asentamientos Humanos, considera como utilidad pública en su artículo quinto fracción séptima la protección del patrimonio cultural de los centros de población. Así mismo la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas señala como de utilidad pública "...la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos...",⁸⁴ y menciona que las instituciones facultadas para realizar estas atribuciones serán, la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y además se encomienda al resto de los institutos culturales del país que hagan lo mismo en coordinación con los gobiernos locales y municipales.

⁸⁴ Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, artículo 2 y 3. (en línea), <http://losmirones.esteticas.unam.mx/legislacion/archivos/or/37756.pdf>. (Consultado: 22 de junio de 2009).

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social”.

“Las leyes de la federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos que sean de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a las cosas expropiadas, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas recaudadoras, ya sea que ese valor se haya manifestado por el propietario o simplemente aceptado de forma tácita por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso del valor o el demérito que haya obtenido, es decir, tanto las mejoras o deterioro ocurrido con posterioridad al valor a la fecha de asignación del valor de la resolución judicial, será lo único que deberá quedar a juicio pericial y a resolución judicial”.

“El Estado restringe y somete a particularidades este derecho real con el fin de resguardar un patrimonio que se considera como riqueza de la nación, en función de la naturaleza de los bienes culturales se impondrán restricciones al derecho de propiedad, esto lo reflexionaremos más adelante con el ejemplo de la zona arqueológica de El Tajín.

El Estado, sujetándose a las leyes, puede en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público”.

En síntesis, por un lado el concepto de propiedad originaria empleada en el primer párrafo del artículo 27 constitucional, equivale, substancialmente, a la idea de dominio eminente, es decir, al poder que ejerce el Estado como

persona jurídica sobre la parte física integrante de su ser: el territorio.⁸⁵ Por otro lado el Código Civil Federal, en su artículo 833, establece que es el propio gobierno federal, el que puede expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional, de acuerdo con la ley especial correspondiente. Quien sea propietario no podrá enajenarlo o gravarlos, ni alterarlos en forma de que se pierdan las características, sin autorización de la Secretaría de Educación Pública. Por tanto, pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio. Así mismo las cosas pueden estar fuera del comercio por su naturaleza o por disposición de la ley. Están fuera del comercio por su naturaleza las que no pueden ser poseídas por algún individuo exclusivamente, y por disposición de la ley, las que ella declara irreductibles a propiedad particular.⁸⁶

Las cosas se pueden clasificar en dos tipos: aquellas que no son susceptibles de apropiarse que se denominan, cosas en estricto sentido y las que sí se pueden apropiarse llamadas bienes,⁸⁷ para que un bien sea considerado como tal, debe ser susceptible de apropiarse ya sea por los particulares o por una colectividad, como es la Nación. El Código Civil considera que sólo se puede apropiarse de los bienes que estén dentro del comercio, cuando se habla de comercialización se refiere a que un objeto puede ser apropiado por un particular, la exclusión de comercio impide que pueda ser objeto de propiedad de un particular. La inalienabilidad se refiere a la imposibilidad legal de transmitir por su propietario.⁸⁸

El régimen jurídico mexicano del patrimonio cultural permite la posibilidad de apropiación por parte de los particulares de monumentos artísticos e históricos y de otros bienes que no están contemplados en la ley federal de monumentos, como a favor de la nación, a la cual pertenecen de manera inalienable e imprescriptible los monumentos arqueológicos.

⁸⁵ Burgo Orihuela Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, op.cit,p.89

⁸⁶ Código Civil Federal. (en línea)<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/1.htm?s=>. Consultado: 15 de septiembre de 2009.

⁸⁷ Mata Pizaña, Felipe de la (Autor), Garzón Jiménez, Roberto (Coautor), *Bienes y derechos reales*, Porrúa, México, 2005,p.81

⁸⁸ Sánchez Cordero Dávila Jorge, *Arqueología y Derecho en México*, Universidad Nacional Autónoma de México , 1980,p. 64

La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, en su artículo 27 establece que: son propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles, los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles.⁸⁹ El hecho de que los bienes muebles e inmuebles arqueológicos están fuera del comercio establece la imposibilidad de que los particulares puedan transmitirlos debido a que el propietario de los mismos es la Nación. Lamentablemente en algunos casos son utilizados los monumentos arqueológicos para la realización de espectáculos organizados por particulares como lo veremos más adelante.

Por otro lado la Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2004, recibiendo su última reforma el 31 de agosto del 2007, establece el dominio que tiene el Estado sobre los bienes relacionados con el patrimonio cultural. Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente. 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; los bienes muebles de la Federación considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente; los muebles de la Federación que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fono grabaciones, películas, archivos fotográficos, magnéticos o informáticos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y las

⁸⁹ Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, artículo 27, op. cit.

piezas artísticas o históricas de los museos; Los bienes muebles determinados por ley o decreto como monumentos arqueológicos.⁹⁰

Uno de los grandes avances en nuestro país que contempla la ley vigente de Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos, es el de establecer de forma clara y precisa que la propiedad y conservación de los monumentos arqueológicos, muebles e inmuebles, es de la nación, en virtud de que esta materia es de interés social y nacional, prohibiendo de esta manera el coleccionismo particular, con lo cual se trata de evitar el saqueo desmedido de los bienes culturales de nuestro país, que lo único que se lograba era que siguieran alimentando los grandes museos europeos y norteamericanos.

c) Sanciones.

La forma en la que el Estado protege el patrimonio cultural y en la que encuadra figura delictiva y su respectiva sanción y que aparecen en la Ley Federal sobre monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas surgen desde las reformas a la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta ley crea y tipifica las figuras delictivas tanto las del fuero común en el caso del Distrito Federal como las de toda la república mexicana como es el caso del fuero federal. En el capítulo VI de la Ley se encuentra los delitos que corresponden a las normas instituidas, con sus respectivas sanciones⁹¹, las cuales ha continuación haremos mención.

1. Al que realice trabajos materiales de exploración arqueológica, por excavación, remoción o por cualquier otro medio, en monumentos arqueológicos inmuebles, o en zonas de monumentos arqueológicos, sin la autorización del Instituto Nacional de Antropología e Historia, se le impondrá prisión de uno a diez años y multa de cien a diez mil pesos.⁹² El presupuesto lógico es la existencia del monumento arqueológico inmueble o la zona de monumentos, el elemento materia lo constituye la excavación sin autorización

⁹⁰ Ley General de Bienes Nacionales, artículo 30 (en línea) <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/159/default.htm?s=>. Consultado: 28 de septiembre de 2009.

⁹¹ Olivera toro Jorge, Arqueología y Derecho en México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.p.93

⁹² Artículo 47 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. op. cit.

de esos inmuebles, en ese mismo sentido este artículo considera el delito de remoción, que se realice en un monumento arqueológico inmueble o zonas de monumentos sin la autorización del Instituto Nacional de Antropología e Historia, para que se configure ese delito debe existir el deseo de explorar, de investigar pero en los casos en los que alguna dependencia o algún contratista remuevan para hacer una carretera, o para instalar el equipo que se utiliza para algún espectáculo, como podría ser la realización de Cumbre Tajín, del cual hablaremos mas adelante, en estos casos no se incurre en el ilícito de remoción.

2. Respecto a la disposición ilegal de monumento arqueológico mueble, no se crea un nuevo delito, el que tipifica es el que prevé el artículo 382 del Código Penal Federal, que establece que a la persona que, con perjuicio de alguien, disponga para sí o para otro, de cualquier cosa ajena mueble, de la que se le haya transmitido la tenencia y no el dominio, se le sancionará con prisión hasta de 1 año y multa hasta de 100 veces el salario mínimo, cuando el monto del abuso no exceda de 200 veces el salario mínimo. Si excede de esta cantidad, pero no de 2000, la prisión será de 1 a 6 años y la multa de 100 hasta de 180 veces el salario. Si el monto es mayor de 2,000 veces el salario la prisión será de 6 a 12 años y la multa de 120 veces el salario.⁹³

3. En el caso de que un funcionario se valiera del cargo o comisión del Instituto Nacional de Antropología e Historia o de la autorización otorgada por éste para la ejecución de trabajos arqueológicos, disponga para sí o para otro de un monumento arqueológico mueble, se le impondrá prisión de uno a diez años y multa de 3 mil a 15 mil pesos.⁹⁴ En ese sentido se hace referencia que sólo los funcionarios del Instituto Nacional de Antropología e Historia que hayan sido autorizados para la ejecución de trabajos arqueológicos pueden incurrir en el delito. El abuso de confianza se desprende del hecho de estar considerados como propiedad de la nación y tener el carácter de bienes nacionales, inalienables e imprescriptibles, por lo que un funcionario que los enajena o

⁹³ Artículo 382. Código Penal Federal. (en línea)
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/8.htm?s=> Consultado: 6 de septiembre de 2009

⁹⁴ Artículo 48. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e. Históricas. op. cit.

grava dispone indebidamente de ellos y, por lo tanto, falta a la confianza con que se le ha encargado en perjuicio de la nación. Sin embargo una diferencia de la que podemos hablar es que en el caso de abuso de confianza se persigue por querrela, en tanto que la disposición ilegal de monumento arqueológico mueble lamentablemente solo se persigue de oficio.

4. Acto traslativo de dominio, comercio y transporte ilegal de un monumento arqueológico mueble, en este caso cuando cualquier persona efectúe cualquier acto traslativo de dominio de un monumento arqueológico mueble o comercie con él y al que lo transporte, exhiba o reproduzca sin el permiso y la inscripción correspondiente, se le impondrá prisión de uno a diez años y multa de mil a quince mil pesos.⁹⁵ La traslación de dominio implica la entrega de la cosa que el obligado debe de dar en cumplimiento de un contrato, esta cosa debe ser lícita en el caso de monumentos y zonas arqueológicas, el acto traslativo de dominio resulta ilegal debido a que estos bienes no se encuentran dentro del comercio, ya que el artículo 27 los declara propiedad de la nación. Los coleccionistas de monumentos arqueológicos que registraron bienes ante la ley vigente, pueden incurrir en la comisión de este ilícito debido a que sólo son poseedores. Sin embargo la ley sólo contempla como delito el acto traslativo de dominio de bienes muebles y no de los inmuebles siendo que éstos también deberían ser incluidos en esta disposición jurídica. El acto traslativo de dominio de bienes muebles e inmuebles declarados históricos o artísticos no está previsto como delito.

Los artículos 25 y 26 de la ley sólo imponen la obligación de que respecto de bienes inmuebles, la operación conste de escritura pública y quien transmita el dominio lo haga bajo protesta de decir verdad, si el bien es monumento obliga a los notarios a mencionar la declaratoria de monumento si la hubiere, y dar aviso al instituto competente de la operación celebrada, en un plazo no mayor de treinta días. Respecto a los bienes muebles declarados históricos o artísticos las partes que intervengan en un contrato traslativo de dominio deberán dar aviso de su celebración, dentro de los treinta días siguientes, al

⁹⁵ Idem., artículo 49

Instituto que corresponda. El incumplimiento solo dará lugar a una sanción administrativa.

5. El artículo 49 prevé el comercio ilegal de monumentos arqueológicos, si bien el acto traslativo de dominio puede ser un acto comercial se hace una distinción en el sentido debido a que éste no siempre es con un fin mercantil. La Ley de la misma manera sanciona el acto de transportación como una medida proteccionista que tiende a evitar el tráfico de materiales arqueológicos o la complicidad en el comercio ilegal.

6. La posesión ilegal de monumentos históricos muebles, se da cuando de forma ilegal una persona tenga en su poder un monumento arqueológico o un monumento histórico mueble y que éste se haya encontrado en o que proceda de un inmueble que se determinen como tal por determinación de ley, realizadas de los siglos XVI al XIX, se le impondrá prisión de uno a seis años y multa de cien a cincuenta mil pesos.⁹⁶ Este artículo contiene la figura delictiva en la que se establece que los bienes no pueden estar en poder de un particular.

7. El robo de monumentos mueble arqueológico, histórico o artístico, se presenta cuando una persona se apodera de un monumento mueble arqueológico, histórico o artístico sin consentimiento de quien puede disponer de él con arreglo a la Ley, se le impondrá prisión de dos a diez años y multa de tres mil a quince mil pesos⁹⁷.

8. El daños en monumentos arqueológicos artísticos e históricos, se da cuando al que por medio de incendio, inundación o explosión dañe o destruya un monumento arqueológico, artístico e histórico, se le impondrá prisión de dos a diez años y multa hasta por el valor del daño causado. Al que por cualquier otro medio dañe o destruya un monumento arqueológico, artístico o histórico, se le impondrá prisión de uno a diez años y multa hasta por el valor del daño

⁹⁶ Ibidem., artículo 50.

⁹⁷ Ibidem., artículo 51

causado.⁹⁸ La crítica hecha a este artículo es sobre la redacción ya que no es necesario referirse al incendio, inundación o exposición ya que estos pudieron haber quedado comprendidos en la expresión “por cualquier medio.” Debido a que existen otras formas de afectar el patrimonio cultural y de las que mencionaremos más adelante.

9. La exportación ilegal de monumentos, se encuadra en el caso de que al que por cualquier medio pretenda sacar o saque del país un monumento arqueológico, artístico o histórico, sin permiso del Instituto competente, se le impondrá prisión de dos a doce años y multa de cien a cincuenta mil pesos.⁹⁹ Este artículo es contrario al artículo 16 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos, en donde se prohíbe la exportación de monumentos arqueológicos, salvo canjes o donativos a Gobiernos o Institutos Científicos Extranjeros, por acuerdo del Presidente de la República, esto es contradictorio con el espíritu de la ley de protección y conservación de monumentos ya que se faculta al Ejecutivo Federal a disponer de los bienes nacionales en canje o donación con institutos y gobiernos extranjeros sin importar que los bienes muebles o inmuebles sean propiedad de la nación.

A los reincidentes en los delitos tipificados en la Ley, se les aumentará la sanción desde dos tercios hasta otro tanto de la duración de la pena. La sanción para quienes resulten delincuentes habituales se aumentará de uno a dos tantos de la que corresponda al delito mayor.¹⁰⁰ La graduación de las sanciones se hará tomando en cuenta la educación, las costumbres y la conducta del sujeto, sus condiciones económicas y los motivos y circunstancias que lo impulsaron a delinquir.

Además de la penalidad fijada para cada uno de los delitos previstos, la misma ley señala una mayor sanción a los reincidentes y delincuentes habituales.

⁹⁸ *Ibidem.*, artículo 52

⁹⁹ *Ibidem.*, artículo. 53

¹⁰⁰ *Ibidem.*, artículo.54

Como podemos ver la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, contempla una serie de disposiciones encaminadas a sancionar los delitos cometidos en contra de nuestro patrimonio cultural, sin embargo me parece que sería importante crear en nuestro Código Penal Federal un capítulo sobre delitos culturales con el objeto de fortalecer y darle mayor importancia a este tema.

d) Registro.

Los Institutos respectivos llevan un registro de los monumentos pertenecientes a la Federación, Estados y Municipios y los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y las personas físicas o morales privadas, y deben inscribirlos ante el Registro que corresponda, los monumentos de su propiedad.¹⁰¹

La declaratoria de que un bien inmueble es monumento deberá inscribirse, además, en el Registro Público de la Propiedad de su jurisdicción:

En la actualidad al momento de registrar un bien no es necesario acreditar la autenticidad del mismo. La certificación de autenticidad se expide a través del procedimiento que establece el reglamento respectivo, Esto me parece un error gravísimo y más si tomamos en cuenta que el INAH cuenta con los recursos necesarios para acreditar la autenticidad de un monumento, por lo que, este debería ser un requisito necesario para poder llevar a cabo el registro del mismo.

Con el objeto de tener un control sobre los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, se crearon dos registros, uno a cargo del Instituto Nacional de Antropología e Historia; para los monumentos arqueológicos e históricos, y otro dependiente del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura para los monumentos artísticos. Dichos Institutos registrarán si los monumentos son propiedad de la Federación, los Estados o los Municipios, en el caso de que se trate de monumentos artísticos o históricos propiedad de

¹⁰¹ *Ibidem.*, artículo 22.

particulares, serán éstos últimos quienes deben incorporarlos al registro, así como inscribirlos en el Registro Público de la Propiedad de su jurisdicción en caso de tratarse de un inmueble, ya que como es conocido los inmuebles se rigen por las disposiciones legales del lugar en que se encuentren.

En caso de que un bien mueble o inmueble reúna dos o más de las características señaladas en el artículo 37 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, se aplicará el siguiente criterio para determinar la competencia del Instituto Nacional que se encargará de su resguardo: “..el carácter arqueológico de un bien tiene prioridad sobre el carácter histórico y esté a su vez sobre el carácter artístico...”

II Disposiciones Jurídicas de Fuentes Internacionales.

La destrucción del patrimonio cultural y los constantes reclamos de saqueo y tráfico ilícito indiscriminado de bienes culturales han sido factores que han generado un interés no sólo nacional, sino de ámbito internacional en torno al tema de protección del patrimonio cultural de esta manera la comunidad internacional se ha preocupado por encontrar los mecanismos que permitan la protección y conservación del mismo. Por lo que se han firmado tratados internacionales con este objeto.

1. Definiciones.

La importancia de proteger al patrimonio común de la humanidad el cual podemos definir como “El conjunto de bienes y derechos, que pueden ser valorados económicamente, de los cuales es titular la humanidad y que constituyen una universalidad de Derechos”. El concepto del patrimonio común de la humanidad es muy amplio y versa sobre diferentes materias, tales como los bienes culturales de valor universal y excepcional.¹⁰² Por lo que podemos considerar como tales a: “...los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter

¹⁰² López Samaripa Norka, Los Monumentos Históricos Arqueológicos, Editorial Porrúa, México, 2001. p. 43

arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia el arte o la ciencia”. Los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o la ciencia. Los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza, así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico”.¹⁰³

El patrimonio común de la humanidad es un concepto que busca superar la noción clásica de la soberanía estatal, al señalar la responsabilidad que tiene la humanidad de administrarlo, en beneficio de las generaciones actuales y futuras.

La codificación de disposiciones de esta naturaleza fortalece el aspecto social del derecho internacional, lo que crea un derecho igualitario que considera la diferencia entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, y fomenta la integración y cooperación dentro de la comunidad internacional. Por lo que es fundamental establecer la protección de los bienes culturales, es decir aquellos objetos que hayan sido designados por cada Estado, de suma importancia para la arqueología, la prehistoria, la historia, el arte o la ciencia, es decir, los bienes muebles o inmuebles, que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos, tales como los monumentos de arquitectura, de arte o de historia, religiosos, seculares, los campos arqueológicos, los grupos de construcciones, así como las obras de arte, manuscritos, libros y otros de interés histórico, artístico o arqueológico, así como las colecciones científicas y las colecciones importantes de libros, de archivos o de reproducciones de los bienes definidos; los edificios cuyo destino principal y efectivo sea conservar o exponer los bienes culturales muebles definidos en el apartado , tales como los museos, las grandes bibliotecas, los

¹⁰³ Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. (en línea) <http://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>. Consultado: 2 de septiembre de 2009.

depósitos de archivos, así como los refugios destinados a proteger en caso de conflicto armado los bienes culturales.¹⁰⁴

Algunos tratados definen a los bienes arqueológicos, históricos y culturales como objetos de arte y artefactos de importancia sobresaliente para el patrimonio nacional de los países que lo suscriben, incluyendo estelas y detalles arquitectónicos tales como relieves y arte mural; objetos de arte y artefactos religiosos de las épocas coloniales de los Estados Unidos Mexicanos y de los Estados Unidos de América de importancia sobresaliente para el patrimonio nacional; documentos de los archivos oficiales por un período hasta 1920, que sean de importancia histórica sobresaliente; que sean propiedad de los Gobiernos Federales, Estatales o Municipales o de sus conductos, incluyendo porciones o fragmentos de dichos objetos, artefactos y archivos.¹⁰⁵ Podemos apreciar la clasificación de los bienes muebles de acuerdo a su época establecida por algunos tratados internacionales:

a) De la época precolombina: Las armas de guerra o utensilios de labor, las obras de alfarería, los tejidos, las joyas y amuletos, los grabados, diseños y códices, los equipos, los trajes, los adornos de toda índole, y en general todo objeto mueble que por su naturaleza o su procedencia muestren que provienen de algún inmueble que auténticamente pertenece a aquella época histórica.

b) De la época colonial: Las armas de guerra y los utensilios de trabajo, los trajes, las medallas, monedas, amuletos y joyas, los diseños, pinturas, grabados, planos y cartas geográficas, los códices, y todo libro raro por su escasez, forma y contenido, los objetos de orfebrería, de porcelana, marfil, carey y los encajes, y en general todas las piezas que tengan valor histórico o artístico.

¹⁰⁴ Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado. La Haya, 14 de mayo de 1954. Artículo 1. (en línea) <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4664.pdf>. Consultado: 28 de agosto de 2009.

¹⁰⁵ Tratados de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América que dispone la recuperación y Devolución de Bienes Arqueológicos, Históricos y Culturales Robados. 9 de junio de 1971 (en línea), <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2006/CDProcesal/pdf/OE30.pdf>. (consultado: 16 de agosto de 2009).

c) De la época de la emancipación y la República: Los mencionados en el inciso anterior que correspondan a esta época.

d) De todas las épocas: para que estos monumentos muebles puedan ser importados a algunas de las Repúblicas signatarias, las aduanas exigirán al importador los documentos oficiales que autoricen la exportación del país de origen. Los países de origen establecen la necesidad de un permiso de exportación para todos los objetos declarados monumentos muebles sólo gozan de su usufructo que no es transmisible sino dentro del país, y se comprometen a legislar en este sentido.¹⁰⁶

Los bienes culturales y naturales son patrimonio universal que debe proteger la comunidad internacional, independientemente del territorio en que se encuentren, aunque debe respetar siempre la soberanía de los Estados.

Uno de los principales retos que enfrenta el derecho internacional consiste en armonizar la soberanía de los Estados con el bien común internacional, entendido éste como “un conjunto de condiciones estructurales que se expresan en la justicia de una sociedad”.¹⁰⁷ Dado que esta Sociedad Internacional para su supervivencia requiere de estos principios, podemos concluir que el determinar la existencia de un patrimonio de la humanidad es concretizar el bien común internacional aplicado exclusivamente a ciertos bienes, espacios o recursos, cuyos titulares son las generaciones futuras.

2. Protección y restitución del patrimonio cultural.

Dentro de los objetivos internacionales que se han marcado en los tratados internacionales se encuentra el de estimular el descubrimiento, excavación, preservación y estudio de sitios y materiales arqueológicos por científicos y estudios calificados; impedir las excavaciones ilícitas de sitios arqueológicos y el robo de bienes arqueológicos, históricos o culturales; así como permitir la

¹⁰⁶ Tratados Sobre la Protección de Muebles Históricos. (En línea) <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/c-4.htm>. (Consultado: 20 de agosto de 2009).

¹⁰⁷ Gómez de Isa Felipe, Patrimonio Común de la Humanidad, en Estudio de Deusto, Revista de la Universidad de Deusto, Bilbao España, Segunda Época, Vol. 41/2, fasc. 91, Julio- Diciembre 1993, p. 122.

circulación y exhibición de bienes arqueológicos, históricos y culturales a fin de acrecentar el mutuo entendimiento y apreciación de la herencia artística y cultural y de conformidad con las leyes y reglamentos que aseguran la conservación de los bienes nacionales, arqueológicos, históricos y culturales, permitir un legítimo comercio internacional de objetos de arte.

La importancia de tener una estrecha cooperación con el mutuo deseo de estimular la protección, estudio y apreciación de bienes de importancia arqueológica, histórica o cultural, y para proveer respecto de la recuperación y devolución de los bienes cuando sean robados.¹⁰⁸ En tal sentido, uno de los procedimientos que se sigue para la recuperación de bienes culturales que hayan sido sacados del territorio nacional, inicia con las solicitudes para la recuperación y devolución de los bienes arqueológicos, históricos y culturales designados, esta debe ser hecha a través de las vías diplomáticas, proporcionando, la documentación y las pruebas necesarias para establecer la reclamación de los bienes arqueológicos, históricos o culturales de que se trate. En caso de que no se pueda efectuar la recuperación y devolución de un bien arqueológico, histórico o cultural robado, localizado en su territorio, las autoridades correspondientes del Estado que lo solicita, pueden promover un procedimiento judicial hacia ese fin.

Tan pronto como se obtiene la autorización legal necesaria para hacerlo, se debe devolver el bien arqueológico, histórico o cultural solicitado a las personas designadas por el país que la solicite, y a su vez todos los gastos inherentes a la devolución y entrega de un bien arqueológico, histórico o cultural son sufragados por el mismo.¹⁰⁹

El poseedor de un bien cultural robado, que deba restituirlo, tiene el derecho al pago, en el momento de su restitución, de una indemnización equitativa a condición de que compruebe que el no tenía conocimiento de que el bien era

¹⁰⁸ Tratados de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América que dispone la Recuperación y Devolución de Bienes Arqueológicos, Históricos y Culturales Robados. 9 de junio de 1971 (en línea), <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2006/CDProcesal/pdf/OE30.pdf>. (consultado: 16 de agosto de 2009).

robado y de que pueda demostrar que había actuado con la diligencia debida en el momento de su adquisición. Para poder determinar si el poseedor actuó con la diligencia debida, se deben tomar en cuenta todas las circunstancias de la adquisición, en particular la calidad de las partes, el precio pagado, la consulta por el poseedor de cualquier registro relativo a los bienes culturales robados razonablemente accesible y cualquier otra información y documentación pertinente que hubiese podido razonablemente obtener, así como la consulta de organismos a los que podía tener acceso o cualquier otra gestión que una persona razonable hubiese realizado en las mismas circunstancias¹¹⁰. Por lo que es importante que los países tengan actualizada su base de información para que pueda ser consultada por cualquier persona interesada en adquirir un bien cultural.

3. Medidas de protección.

Se reconoce como una de las principales causas del empobrecimiento del patrimonio cultural, a las importaciones y exportaciones, así como a la transferencia de propiedad de los siguientes bienes culturales: bienes culturales debidos al genio individual o colectivo de nacionales de estados de que se trate y aquellos importantes para ese mismo Estado y que hayan sido creados en su territorio por nacionales de otros países o por apátridas que residan en él; bienes culturales hallados en el territorio nacional; los adquiridos por misiones arqueológicas, etnológicas o de ciencias naturales con el consentimiento de las autoridades competentes del país de origen de esos bienes; bienes culturales que hayan sido objeto de intercambios libremente consentidos; y bienes culturales recibidos a título gratuito o adquiridos legalmente con el consentimiento de las autoridades competentes del país de origen de esos bienes.¹¹¹ Lo anterior permite que la colaboración internacional constituya uno de los medios más eficaces para proteger dichos bienes, contra todos los peligros que entrañan aquellos actos.

¹¹⁰ Convenio de UNIDROIT sobre los bienes culturales robados o exportados ilícitamente, (en línea) <http://www.unidroit.org/spanish/conventions/1995culturalproperty-convention-sp.pdf> Consultad: 18 de agosto de 2009.

¹¹¹ Convención sobre las medidas que deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y Transferencia de Propiedades Ilícitas de Bienes Culturales, artículo 2 (en línea), www.rree.gob.pe/portal/cultural.nsf/f6ca48c6bcf14cb605256e3d00039ed2/?... Consultado:28 de agosto de 2009.

Dentro de las medidas internacionales que encontramos para asegurar el patrimonio cultural se encuentran las siguientes: contribuir a la preparación de los proyectos de textos legislativos y reglamentarios que permitan la protección del patrimonio cultural y de un modo especial la represión de las importaciones, exportaciones y transferencias de propiedad ilícitas de los bienes culturales importantes; generar un manual donde se establezca cual es el procedimiento para la recuperación de un bien cultural y en el cual se busque a través del consenso con las distintas naciones homologar las distintas definiciones que existen en torno al tema; establecer y mantener al día, a partir de un inventario nacional de protección, la lista de los bienes culturales importantes, públicos y privados, cuya exportación constituiría un empobrecimiento considerable del patrimonio cultural nacional, fomentar el desarrollo o la creación de las instituciones científicas y técnicas (museos, bibliotecas, archivos, laboratorios, talleres, etc.) necesarias para garantizar la conservación y la valorización de los bienes culturales; organizar el control de las excavaciones arqueológicas, garantizar la conservación *in situ* de determinados bienes culturales y proteger ciertas zonas reservadas para futuras investigaciones arqueológicas; dictar, con destino a las personas interesadas (directores de museos, coleccionistas, anticuarios, entre otros) normas que se ajusten a los principios y que velan por el respeto de las normas internacionales; ejerciendo una acción educativa para estimular y desarrollar el respeto al patrimonio cultural; por lo cual se debe proporcionar la publicidad apropiada a todo los caso de desaparición de un bien cultural.

Así mismo se debe establecer un certificado adecuado, en el cual el Estado exportador autorice la exportación del bien o de los bienes culturales de que se trate y que deberá acompañar a todos los bienes culturales regularmente exportados a prohibir la salida de su territorio de los bienes culturales no acompañados del certificado de exportación antes mencionado; a dar la oportuna difusión a esta prohibición, especialmente entre las personas que pudieran exportar e importar bienes culturales a tomar todas las medidas necesarias, conforme a la legislación nacional, para impedir la adquisición de bienes culturales procedentes de otro Estado, por los museos y otras

instituciones similares situados en su territorio, se debe en la medida de lo posible informar al Estado de origen de toda oferta de bienes culturales exportados ilícitamente, así como prohibir la importación de bienes culturales robados de un museo, un monumento público civil o religioso, o una institución similar, situados en otro territorio.

Se deben imponer sanciones penales o administrativas a toda persona responsable de haber infringido las prohibiciones establecidas, igualmente se debe respetar el patrimonio cultural de los demás países, así como tomar las medidas para prohibir e impedir la importación, exportación y transferencia de propiedades ilícitas de bienes culturales. Asimismo se debe reconocer el derecho imprescriptible de cada Estado de clasificar y declarar inalienables determinados bienes culturales, de tal manera que no puedan ser exportados y se pueda facilitar su recuperación.

Es fundamental que los estados generen medidas de protección para prohibir e impedir la importación, exportación y la transferencia de propiedad ilícita de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos sustraídos de museos, monumentos, colecciones o yacimientos arqueológicos a su territorio. Así como tomar las medidas legales para la recuperación y devolución de los bienes sustraídos de forma ilícita, en este caso los gastos que se suscitan corren a cargo del país que solicita la devolución.

La buena voluntad de unir esfuerzos y capacidades para impulsar el desarrollo cultural, permite que se realicen acciones conjuntas de investigación, protección, conservación, restauración, recuperación de zonas y monumentos arqueológicos e históricos para fomentar el conocimiento y respeto de su patrimonio cultural. Por lo que se estableció una estrecha colaboración entre algunos países como es el caso de México con Belice, con el objeto de generar un conjunto de programas de preservación y mantenimiento de las zonas arqueológicas que coadyuven a fomentar el conocimiento y respeto de su patrimonio cultural, así como la asesoría para la elaboración de proyectos de preservación y mantenimiento de sus zonas arqueológicas, conforme a los programas específicos que se acuerden

conjuntamente como son: preparar, acordar y elaborar los programas específicos de trabajo, respecto de las acciones a desarrollar en el marco del presente Convenio; acordar las aportaciones para cada una de las acciones que se pretendan ejecutar; supervisar el adecuado desarrollo de los programas específicos de trabajo; evaluar los programas mencionados periódicamente y a su término.

De conformidad con la legislación de las partes deben brindar las facilidades necesarias al personal participante en la organización y ejecución de los programas específicos acordados por los estados.¹¹²

Una de las situaciones que se contemplan en el convenio que tiene México con Perú, es el hecho de liberar de cualquier impuesto; tanto aduanero como local, a los monumentos recuperados y restituidos. El convenio de México con El Salvador añade la obligación de otorgar todas las facilidades que permitan el libre tránsito de los monumentos.

Por otro lado, una de las grandes preocupaciones que existe en el ámbito internacional es la protección de bienes culturales sin importar su país de origen, en el caso de conflictos internacionales, esto responde a la amarga experiencia en la primera mitad del siglo XX, que como consecuencia del desarrollo de la técnica de guerra, causó numerosas y muy dolorosas pérdidas de bienes culturales que habrían podido sobrevivir hasta nuestro siglo.

Por este motivo se han elaborado propuestas para proteger los bienes culturales en caso de conflictos armados. La tendencia a reconocer que la totalidad de estos bienes constituyen un patrimonio común, genera el compromiso y los esfuerzos para asegurar su conservación.

El objetivo es poder proteger los bienes culturales, su respeto y salvaguarda, con la adopción en tiempos de paz; por parte de los Estados, de las medidas

¹¹² Convenio sobre la Protección de Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos (Pacto Roerich). (en línea). <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Mexico/Cultura/T9.pdf> (Consultado: 20 de agosto de 2009).

necesarias para garantizar su resguardo, en caso de que sus territorios se encuentren en conflicto armado.

Por lo tanto, en caso de que un Estado entre en conflicto armado, se debe respetar los bienes culturales situados tanto en su territorio como en el del país contrincante, así mismo se deben contemplar las medidas necesarias para realizar actividades que pudieran exponerlos a destrucción o deterioro; del mismo modo, generar las medidas necesarias para evitar el robo, pillaje u ocultación de bienes culturales en cualquiera de sus formas o, en caso de que se realice, detenerlo de inmediato.

Las naciones se deben comprometer a no requisar bienes muebles situados en el territorio de otro Estado parte y a no tomar medidas de represalia contra los bienes culturales, ni excusarse del cumplimiento de estas obligaciones por falta de reciprocidad del otro Estado beligerante.¹¹³ Sin embargo existe un margen que propicia su inobservancia; en este sentido, el respeto de los bienes culturales en caso de conflicto internacionales se encuentra sujeto a la “necesidad militar”, la cual puede llegar a impedir el cumplimiento cabal de las disposiciones del tratado en materia de protección del patrimonio cultural.

Por tal motivo es importante introducir en tiempos de paz en los reglamentos militares disposiciones encaminadas a inculcar al personal de las fuerzas armadas “...un espíritu de respeto a la cultura y a los bienes culturales de todos los pueblos. Así como comprometerlos a preparar o establecer en el seno de sus unidades militares, servicios o personal especializado cuya misión consista en velar por el respeto a los bienes culturales y colaborar con las autoridades civiles encargadas de la salvaguardia de dichos bienes.”¹¹⁴

Por otro lado, dentro de los mecanismos de protección, destaca la posibilidad de colocar a bienes considerados de gran valor bajo protección especial, siempre que no se encuentren cerca de un objetivo militar importante, no se

¹¹³ Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado. La Haya, 14 de mayo de 1954. Artículo 4. (en línea) <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4664.pdf>. Consultado: 28 de agosto de 2009.

¹¹⁴ *Ibíd.* artículo 7

utilicen para fines militares o cuando se trate de refugios para bienes culturales muebles cuya construcción sea de tal forma que no pueda sufrir daños como consecuencia de bombardeos; esta protección se concede mediante la suscripción de estos bienes en el “Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial”.¹¹⁵

La inscripción de tales bienes en el registro antes mencionado supone su inmunidad por encontrarse los Estados obligados a abstenerse de realizar cualquier acto hostil en su contra, salvo que se encuentren cerca de un objetivo militar o que se utilicen con este fin.¹¹⁶

En caso de que un Estado lo considerara necesario, se puede efectuar bajo protección especial, el transporte exclusivamente destinado al traslado de bienes culturales, tanto en el interior de un territorio como en dirección a otro, siempre que cuente con la protección especial necesaria.¹¹⁷

Por si fuera poco, la protección que impulsa se extiende a los conflictos de carácter interno de los Estados, en donde se señala la obligación de las partes en conflicto a aplicar “...como mínimo, las disposiciones relativas al respeto de los bienes culturales, con el propósito de proteger el patrimonio cultural mundial”.

Una de las medidas tomadas es la de la Unión Panamericana, a la que se le comunica la lista de los monumentos o instituciones que deseen someter a la protección internacional.

La Unión Panamericana, notifica a los demás gobiernos, de la lista de los monumentos e instituciones que desean proteger, así como del cambio que se pudiera llevar a cabo en dicha lista. En caso de que un monumento o institución, fuera utilizado con fines militares dejará de gozar de los privilegios que se le reconocen.

¹¹⁵ *Ibidem*, artículo 8.

¹¹⁶ *Ibidem*., artículo 9.

¹¹⁷ *Ibidem*, artículo 12.

Al tener conocimiento, cualquier gobierno, de una exportación ilícita de su propio país, se puede dirigir al gobierno del país donde se ha llevado el monumento para que éste proceda a devolverlo. En el caso de que adquiriesen, por donación o compra, un monumento mueble, se debe hacer del conocimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores del país donde residen para que éste determine si es o no exportable.

Los monumentos muebles no pueden ser botín de guerra¹¹⁸. De la misma manera se estableció la creación y funcionamiento del Comité Intergubernamental de Protección del Patrimonio Cultural y Natural, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el cual tiene como objetivo, determinar los criterios de base para inscribir aquellos bienes culturales que presenten los Estados para su protección, en la “Lista del Patrimonio Mundial” o en la “Lista del Patrimonio Mundial en Peligro”, de conformidad con las condiciones que guarden. Por lo que resulta de suma importancia presentar informes periódicos a la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en las fechas y en la forma que ésta determine, las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como las demás medidas que hayan adoptado, de la misma manera la experiencia que hayan adquirido en este campo.

Los Estados podrán recurrir a la ayuda técnica de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, principalmente en lo que respecta a la información y la educación; la consulta y el dictamen de expertos; la coordinación y los buenos oficios. Así mismo la UNESCO podrá por su propia iniciativa, realizar investigaciones y publicar estudios sobre asuntos relacionados con la circulación ilícita de bienes culturales.¹¹⁹ De esta manera se establecen obligaciones, dirigidas a la identificación, protección y preservación del patrimonio mundial cultural, así como para solicitar apoyo cuando se requiera. La preservación de aquellos bienes que ellos mismos han seleccionado, que pueden o no estar en su territorio, sin perjuicio de la

¹¹⁸ Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado.

¹¹⁹ Convención sobre las medidas que deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y Transferencia de Propiedades Ilícitas de Bienes Culturales.

soberanía estatal del lugar en que se encuentren, puesto que son parte del patrimonio universal cuya protección compete a la comunidad internacional en su conjunto.

Las obligaciones que contraen para hacer cumplir las anteriores disposiciones son, la adopción de políticas y programas gubernamentales que promuevan una función colectiva del patrimonio cultural y natural; la institución de los servicios de protección y conservación necesarios para el territorio de cada país; el desarrollo de los estudios e investigaciones necesarios para evitar o contrarrestar los peligros que amenacen al patrimonio cultural; la adopción de las "...medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio..."; y la creación de centros nacionales o regionales para el desarrollo de las tareas necesarias en esta materia.

Se reconoce que son las generaciones futuras las titulares del patrimonio cultural de la humanidad, además de establecer, para los países integrantes, las obligaciones de "...identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir" el patrimonio cultural; desafortunadamente, al señalar "...hasta el máximo de los recursos de que disponga...", y "...llegado el caso, mediante la asistencia y la cooperación internacionales de que se pueda beneficiar, sobre todo en los aspectos financiero, artístico, científico y técnico", por lo que puede aceptar el apoyo financiero de la comunidad internacional, en caso de que no cuente con los medios para lograr este objetivo. Por lo que podemos apreciar que la Convención, al igual que el "Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales", no deja abierta posibilidad alguna para justificar la falta de aplicación de sus disposiciones.¹²⁰

Lamentablemente debido a la relevancia histórica, artística, social, cultural, antropológica de los bienes culturales de un pueblo, y el alto valor que tienen en el mercado, ha generado un crecimiento desmedido en el comercio ilegal que propicia el saqueo de santuarios, templos y zonas arqueológicas en el mundo. Por lo que se debe poner mucha atención para crear los mecanismos

¹²⁰ Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.

necesarios que permitan establecer la protección y respeto de los monumentos históricos, a través de los propios museos y las instituciones dedicadas a la ciencia, el arte, a la educación y a la conservación de los elementos de cultura.

El compromiso para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural mundial se ha hecho un tema serio para los países; la comunidad internacional ha impulsado la codificación de normas de *ius cogens* en defensa de los derechos humanos culturales y del patrimonio cultural.

Lamentablemente siguen existiendo prácticas que violentan el ejercicio de las políticas impulsadas para la protección de los bienes culturales, de la misma forma, la aplicación de los instrumentos internacionales, se vuelve poco efectiva, debido a la falta de mecanismos que permitan identificar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por parte de los Estados, así como un organismo que permita, en su caso, sancionar las violaciones que se pudieran llegar a presentar, y determinar la restitución de los derechos violentados y la imposición de una posible indemnización para la reparación del daño a los afectados, además del compromiso de poder garantizar su existencia en el futuro.

CAPITULO TERCERO.

**INSTITUCIONES Y ORGANISMOS RESPONSABLES DE LA
PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL.**

I. Las Instituciones.

Uno de los pilares de todo Estado democrático son sus instituciones, por lo que es importante que éstas se encuentren estables y cumplan con los objetivos para los cuales fueron creadas. En el presente capítulo hablaremos de la labor que realiza el Estado a través de los organismos encargados de la protección y conservación del patrimonio cultural en nuestro país.

Las formas de organización administrativa, es decir, los sistemas conforme a los cuales se estructuran los entes del poder ejecutivo, están determinadas por la liga jerárquica que con mayor o menor intensidad los vincula con el titular del propio poder ejecutivo; ya sea que ese titular se llame presidente, primer ministro, gabinete, gobernador o ayuntamiento. Las formas de organización son la manera como está integrada la administración pública cómo se ordenan los órganos del poder público encargado de la actividad o función administrativa del Estado.¹²¹

Sin embargo, toda vez que por falta de sistemas se han creados entidades con imprecisión legislativa de naturaleza jurídica, no se logra identificar si pertenecen a la organización central o bien, si son organismos desconcentrados o descentralizados, por lo que se analizarán las estructuras jurídicas para poder identificar la forma en la que se encuentran constituidas.

El 21 de abril de 1981, se publicó en el diario oficial de la Federación la reforma al artículo 90 constitucional, en la que se señala claramente que la administración pública será centralizada y paraestatal. Por tanto ya no hay duda alguna acerca del fundamento en la ley suprema, en que se apoyan los entes desconcentrados y descentralizados.¹²²

Pensamos que no existe problema de constitucionalidad respecto de si es una ley del congreso o un acto presidencial el que crea al órgano desconcentrado. El fundamento para la existencia de tales entes se encuentra en los artículos.

¹²¹ Martínez Morales Rafael, Derecho administrativo, 1° curso, quinta edición, editorial Oxford, México 2004, p.52.

¹²² *Ibíd.*, p.141.

73, fracción XXX; 89, fracción I, y 90. Cuando sea el secretario de Estado o cualquier otro funcionario con igual o inferior jerarquía quien pretenda crear, modificar o extinguir un órgano desconcentrado, sí carecerá de base constitucional.

De la misma forma revisaremos si cumplen con las actividades y objetivos para los cuales fueron creados los organismos encargados de la protección y conservación del patrimonio cultural en nuestro país, así como propuestas para un adecuado funcionamiento de los mismos.

Así mismo analizaremos si existe la necesidad de crear una Secretaría de Cultura, los elementos positivos o negativos en torno a esta propuesta, o bien alguna otra institución que de solución y fortalezca la protección y conservación del patrimonio cultural en México.

II. Dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

En la actualidad la centralización se presenta como una forma de organización o tendencia organizativa aprovechable por el Estado tanto en el ámbito político como en el administrativo; en el primer caso propicia la unidad del derecho, de la norma jurídica, y sirve para estructurar al Estado unitario o centralista. En el plano administrativo la centralización promueve la uniformidad en la aplicación de las leyes y en la prestación de los servicios, y orienta la organización de la administración pública centralizada. Cuando se dice centralizar se habla de reunir la decisión de las actividades del Estado, de la administración pública o de cualquier otra organización en su centro.¹²³

La centralización administrativa conduce a la unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios. En el ámbito administrativo, la centralización pura se caracteriza por depositar en el titular del máximo órgano administrativo el poder público de decisión, la coacción y la facultad de designar a los agentes de la administración pública.

¹²³ Fernández Ruiz Jorge. Derecho administrativo, editorial McGraw-Hill, México 2000,p.19

Entre las ventajas de la centralización administrativa figura el beneficio de la unidad de dirección, de impulsión y de acción, lo que redundaría en una administración uniforme, coordinada y fuerte. En contra, se le critica su lejanía del administrado y la erradicación de la iniciativa individual que conduce al burocratismo o excesivo formalismo procesal.¹²⁴

La ley orgánica de la administración Pública Federal establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada. En esta ley se establecen las facultades de cada una de las secretarías en el tema de patrimonio cultural.¹²⁵

1. Presidencia de la República.

Su principal función es el expedir y revocar las declaratorias relacionadas con los bienes que ingresen al régimen de protección del patrimonio histórico y artístico pertenecientes a la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios, así como en lo relativo a las zonas de monumentos, ya sean arqueológicas, históricas o artísticas, según dispone el Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas¹²⁶, correspondiéndole en todos los demás casos al Secretario de Educación Pública. Al respecto considero erróneo que sea un reglamento de ejecución el que pretenda otorgar facultades a determinadas autoridades, ya que esa no es su función. Por otro lado, el artículo 14 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, contempla la facultad del Ejecutivo Federal de ordenar mediante decreto el destino de los bienes histórico-artísticos propiedad de la Federación, y en su caso, la modificación de la asignación correspondiente.

¹²⁴ Ídem, p.19

¹²⁵ Martínez Morales, Rafael I., Derecho administrativo : 1er. y 2o. cursos, México : Oxford University, 2005, p. 6

¹²⁶ Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas artículo 9 (en línea) http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFMZAAH.pdf Consultado: 2 de septiembre de 2009.

Asimismo, podrá autorizar la exportación de monumentos arqueológicos, sólo en el caso en el que se efectúe un canje o donativo a gobiernos o institutos científicos extranjeros¹²⁷.

2. Secretaría de Gobernación.

A esta Secretaría le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia. Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público.¹²⁸

3. Secretaría de Relaciones Exteriores.

Corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual, intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte; intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e institutos internacionales de los que el gobierno mexicano forme parte; Intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales. Conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de recursos naturales o para invertir o participar en sociedades mexicanas civiles o mercantiles, así como conceder permisos para la constitución de éstas o reformar sus estatutos o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos.¹²⁹

¹²⁷ , Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, artículo 16

¹²⁸ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 27. (en línea)

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>. Consultado: 2 de octubre del 2009.

¹²⁹ Ídem, artículo 28.

4. Secretaría de la Defensa Nacional.

Le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional.¹³⁰

5. Secretaría de Economía.

Le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: Promover, orientar, fomentar y estimular el desarrollo de la industria pequeña y mediana y regular la organización de productores industriales; Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico; Fomentar las relaciones de orden cultural con los países extranjeros, con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional; Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales; Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías, a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país; Conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación, atendiendo las disposiciones legales en la materia.¹³¹

6. Secretaría de Educación Pública.

La Secretaría de Educación Pública tiene múltiples funciones, principalmente las de dirigir las políticas educativas y culturales de la Nación. Sin embargo, en este capítulo sólo se atenderán las atribuciones que tiene en materia cultural, las cuales consisten en; organizar la educación artística del país, de que se imparta en instituciones oficiales, la difusión de las bellas artes y las artes populares, la organización del sistema de bibliotecas, patrocinar la organización

¹³⁰ *Ibíd*em, artículo 29.

¹³¹ *Ibíd*em, artículo 34.

de eventos culturales, fomentar los intercambios culturales internacionales, organizar el registro de la propiedad industrial y artística, promover el mejoramiento del teatro en el país y organizar misiones culturales.¹³²

Así mismo cuenta con las atribuciones de protección y difusión del patrimonio cultural material, compuesto por los bienes muebles e inmuebles considerados monumentos históricos, arqueológicos o artísticos.¹³³

Finalmente, se establece, que esta Secretaría debe "...orientar las actividades artísticas, culturales, recreativas y deportivas que realice el sector público federal...", así como establecer los criterios educativos y culturales en las producciones cinematográficas, televisivas, radiofónicas y editoriales, y fomentarlas con apego en las directrices que enuncia el artículo 3º constitucional.¹³⁴

Para el despacho de los asuntos a su cargo, la Secretaría de Educación Pública cuenta con una estructura orgánica integrada por subsecretarías, direcciones generales y órganos descentralizados entre los que nos encontramos, respecto a la materia que nos ocupa, al Instituto Nacional de Antropología e Historia, al Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, y órganos desconcentrados en este caso el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

III. Organismos Descentralizados.

La descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas.

Si para la doctrina la descentralización administrativa está constituida por los órganos del poder ejecutivo dotados de autonomía, para el legislador mexicano

¹³² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en línea) <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>.

Consultada: 4 de noviembre de 2009

¹³³ Ídem, artículo 38. XXVIII, XXIX y XXX BIS

¹³⁴ Ibídem, artículo 3.

únicamente lo son aquellos que sean creados mediante un acto de derecho público. Por lo que se establece que son organismos descentralizados: las entidades creadas por ley o decreto del congreso la unión o por decreto del ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten¹³⁵.

Las Características atribuidas a los organismos descentralizados varían según el país que los estudie o regule. Por nuestra parte, indicaremos las siguientes:

- Son creadas por ley del Congreso o por decreto del Presidente de la república.
- El derecho positivo les reconoce una personalidad jurídica propia, distinta de la del estado.
- Como consecuencia de la característica anterior, dichos organismos cuentan con patrimonio propio.
- Gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central; esto es, les distingue el hecho de poseer un autogobierno.
- Realizan función administrativa; es decir, su objeto, en tanto persona moral o colectiva, se refiere a cometidos estatales de naturaleza administrativa.
- Existe un control o una tutela, por parte del estado, sobre su actuación señalada, excepción a esta característica de control o tutela administrativa, la constituye la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los organismos descentralizados poseen por disposición legal una personalidad jurídica propia, que es distinta de la del Estado,¹³⁶ dicha personalidad les permitirá realizar los actos necesarios para el logro de su objeto y finalidad.

Estos organismos son distintos del Estado, jurídicamente hablando; pero como realidad política y sociológica están ubicados dentro del gobierno. De ahí la

¹³⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 45.

¹³⁶ Código Civil Federal, artículo 25 (en línea) <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2.pdf>. Consultado: 5 de noviembre de 2009.

necesidad de un control o una tutela ejercidos por parte de los órganos centralizados. Al Contar con un patrimonio les implica adquirir, administrar y disponer de bienes y derechos. Es también la normatividad jurídica la que les confiere y regula su patrimonio.

La doctrina está de acuerdo en que los bienes de estos entes son de dominio público; en nuestro sistema de derecho, los órganos centralizados ejercen una marcada intervención en el control del patrimonio de las instituciones descentralizadas. El objeto de los descentralizados consiste en efectuar determinadas tareas que les asigna el orden jurídico, las cuales están relacionadas con cometidos estatales de naturaleza administrativa, es decir, auxiliar en la función administrativa. En tanto personas moral, su objeto es producir, vender, operar o explotar bienes o servicios, según sea el caso.

1. Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Este Instituto fue creado mediante ley expedida por el entonces presidente Lázaro Cárdenas del Río, el 31 de diciembre de 1938.¹³⁷ Dicha ley en su artículo primero establece la creación del organismo, otorgándole personalidad jurídica propia, pero dependiente de la Secretaría de Educación Pública, el texto refiere que se le otorgan las funciones que expresamente le son señaladas por la ley que lo crea y adicionalmente, establece que deberá asumir otras que hasta esa fecha se encontraban, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, a cargo del Departamento de Monumentos Históricos, Artísticos y Arqueológicos.

Por lo anteriormente expuesto, la intención del legislador fue clara, se pretendió dar al instituto, además de autonomía técnica, una verdadera autonomía orgánica al dotarlo, además de personalidad jurídica y patrimonio propio, de facultades atribuidas en términos de su propia ley, en la que se señala su ámbito de competencia, con lo cual, tiene más similitudes a un organismo descentralizado que a un órgano desconcentrado, este argumento se sustenta en la definición que da Andrés Serra Rojas “la descentralización administrativa,

¹³⁷ Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1939.

es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos con determinada autonomía o independencia y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa”.¹³⁸

Las características con las que cuenta este organismo son las siguientes:

- Creado en virtud de una ley del Congreso de la Unión.
- Dotado de personalidad jurídica propia.
- Dependiente de la Secretaria de Educación Pública.
- Su objeto principal es secundar y complementar una actividad que compete al Estado, como es la educación, es la institución que le concierne la cultura de los habitantes de la Nación.
- Patrimonio propio formado por los bienes nacionales y de la asignación de los Egresos de la Federación.
- Relación jerárquica
- Régimen de control y vigilancia.

Los objetivos que persigue se encuentran establecidos en la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia y son: la investigación de la antropología e historia relacionada con la población del país, y la conservación y restauración del patrimonio cultural arqueológico, histórico y paleontológico, así como la protección de los mismos.

El Instituto tiene que promover y difundir las materias y actividades de su competencia, por ejemplo; el otorgamiento de permisos y la dirección de las labores de restauración y conservación de zonas y monumentos arqueológicos e históricos que efectúen las autoridades estatales y municipales; proponer la expedición de normativa general para el cumplimiento de sus propósitos; promover la cooperación entre los diferentes niveles del gobierno para la conservación del patrimonio histórico, arqueológico y paleontológico de la

¹³⁸ Serra Rojas Andres Derecho Administrativo, 9ª edición, Editorial Porrúa, México 1979,p.474

Nación, así como del carácter típico y tradicional de las ciudades y poblaciones; identificar, investigar, recuperar, rescatar, proteger, restaurar, rehabilitar, vigilar y custodiar, conforme a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, las zonas y los bienes muebles e inmuebles considerados monumentos.¹³⁹

A continuación enumeraremos los principales departamentos que conforman el Instituto Nacional de Antropología e Historia en, materia arqueológica, mencionando sus actividades esenciales.

a) Departamento de Monumentos Prehispánicos:

- Restaura y conserva cualquier clase de monumento y zonas de monumentos arqueológicos;
- Estudia e investiga poblaciones prehispánicas a través de restos o vestigios que de ellas se conserven.
- Analizan proyectos de investigación y exploración a zonas arqueológicas;
- Interviene en la actualización del archivo técnico del Instituto, así como en catálogos informativos;
- Colabora directamente con el Consejo de Arqueología para establecer prioridades, necesidades y épocas de investigación arqueológica; propicia la publicación de trabajos de investigación.

b) Departamento de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas:

- Registra bienes arqueológicos tanto del dominio público como del privado;
- Otorga permisos para la elaboración de reproducciones arqueológicas;
- Otorga licencias y permisos para la exportación de bienes arqueológicos;
- Prepara proyectos de exploración a sitios arqueológicos;
- Dar fe de autenticidad arqueológica a los bienes.

¹³⁹Idem, artículo 1

- c) Consejo de Arqueología:
- Actúa como Dirección de Monumentos Prehispánicos;
 - Analiza y dictamina sobre la investigación arqueológica en el territorio nacional;
 - Otorga autorizaciones a instituciones nacionales y extranjeras para investigar y explorar zonas arqueológicas;
 - Propone técnicas para salvaguardar el patrimonio arqueológico en beneficio de la investigación.
- d) Departamento de Salvamento Arqueológico:
- Rescata y protege monumentos y zonas de monumentos arqueológicos en los proyectos de obra pública;
 - Atiende denuncias de hallazgo de bienes arqueológicos procurando que no se afecte el lugar donde éstos fueron encontrados.
- e) Departamento de Arqueología Subacuática:
- Estudia e investiga los litorales del territorio nacional con objeto de localizar vestigios de culturas prehispánicas, y en su caso recuperar bienes arqueológicos allí localizados.¹⁴⁰

Por lo que se refiere a las funciones que desempeña el INAH, éstas se encuentran establecidas en su ley orgánica, en la que se determina la competencia del Instituto para "...investigar, identificar, recuperar y proteger las tradiciones, las historias orales y los usos, como herencia viva de la capacidad creadora y de la sensibilidad de todos los pueblos y grupos sociales del país...",¹⁴¹ con lo que se reconoce el valor del patrimonio cultural inmaterial y se faculta a este Instituto para que lo resguarde. De lo anterior podemos determinar que, aunque esta disposición existe desde hace más de setenta años, actualmente han desaparecido muchos grupos indígenas, con la consiguiente pérdida de sus usos, costumbres y tradiciones, elementos que

¹⁴⁰ López Samarrípa Norka, *Los Monumentos Históricos Arqueológicos*, op.cit. p. 157.

¹⁴¹ Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia
http://www.gobiernodigital.inah.gob.mx/Transparencia/Archivos/169_ley_org_inah.pdf. consultada: 4 de noviembre del 2009. Artículo 2, fracción X.

integran el patrimonio cultural nacional, y que nos hacen preguntarnos si esta Ley cuenta con los mecanismos necesarios para su operación.

Este Instituto desempeña otras actividades, entre las cuales encontramos: la divulgación de las materias de su competencia, el establecimiento de museos y bibliotecas especializadas, así como la publicación de obras; el fomento de la participación social, a través de la promoción del respeto y uso social del patrimonio cultural, para lo cual, podrá integrar Consejos consultivos conformados por autoridades estatales, organizaciones académicas, sociales y culturales interesadas en el tema.

Otra de las actividades principales que realiza es la labor académica, la cual consiste en la profesionalización de técnicos en las áreas relacionadas con la historia y antropología.

Asimismo, este Instituto está facultado para realizar de manera conjunta con la Secretaría de Relaciones Exteriores, los trámites necesarios para obtener la devolución de los bienes arqueológicos o históricos que se encuentran fuera del territorio nacional.

Refuerzan nuestra interpretación las motivaciones contenidas en la exposición de motivos de la ley, en síntesis, se expresa que el gobierno federal asume la responsabilidad nacional de proteger los testimonios histórico-culturales de nuestra sociedad y recoge, en una entidad pública de carácter federal, las funciones que desempeñaban el Departamento de Monumentos Artísticos, Arqueológicos e Históricos de la Secretaría de Educación Pública; el Departamento de Asuntos Indígenas, y el Museo Nacional de Antropología e Historia. En dicha exposición se definió al instituto como un organismo que debería convertirse en coordinador de las actividades de conservación del patrimonio cultural que realizaran otros sectores sociales incluyendo a los particulares y también en administrador de recursos que previera.

Por lo que cuenta con plena capacidad para administrar sus recursos a fin de llevar a cabo todas las actividades que tiene encomendadas, y puede disponer

de los recursos que le otorgue el Estado (los inmuebles que para su función o servicio le hayan sido aportado por los Gobiernos Federales, Estatales y Municipales, los muebles que le pertenecen y los que adquiera en un futuro, los que adquiera por legado o donación, el dinero que le sea asignado por el presupuesto de egresos de la Federación, los ingresos provenientes de venta de textos, publicaciones, grabaciones, películas y fotografías aportaciones de organismos tanto públicos como privados, entre otros.¹⁴² En ese sentido considero que la redacción del artículo tercero pudo haberse resumido con una mejor técnica legislativa y quedar de la siguiente manera: *todo lo relacionado con la producción y comercialización de materiales relacionados con sus funciones*. Debido a que actualmente se producen y comercializan distintos tipos de reproducciones de monumentos arqueológicos e históricos elaborados en materiales diversos como son la cerámica y los metales preciosos.

En otro orden de ideas, son irrefutables las funciones que ejerce el INAH en materia de investigación arqueológica, aunque es preciso señalar que tienen un carácter monopólico, toda vez que los monumentos arqueológicos no pueden ser transportados, exhibidos o reproducidos sin el permiso expedido por parte del instituto.¹⁴³

Por lo tanto, aquella persona que encuentre bienes arqueológicos deberá dar aviso a la autoridad más cercana, la cual, a su vez, deberá de informar al INAH tal hecho dentro de las 24 horas siguientes, para que éste determine lo que corresponda.¹⁴⁴

Toda clase de trabajos materiales para descubrir o explorar monumentos arqueológicos serán realizados por el INAH o por instituciones científicas o de reconocida solvencia moral, previa autorización y supervisión de éste.¹⁴⁵

El INAH determinará en las autorizaciones que expida los términos y condiciones a que deberán sujetarse los trabajos.¹⁴⁶

¹⁴² Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, op. cit.

¹⁴³ Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (en línea) <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/131.pdf>, artículos 29, 30, 31 y 33 . Consultado: 4 de noviembre de 2009

¹⁴⁴ Idem, artículo 30

¹⁴⁵ Ibidem, artículo 31

Por su parte, las Disposiciones Reglamentarias para la Investigación Arqueológica en México, del 27 de febrero de 1990, señalan que la investigación arqueológica en nuestro país es de interés social y causa de utilidad pública, y corresponde al Estado su regulación por conducto del INAH.

Las prioridades de las investigaciones se establecerán por la Dirección General del Instituto, previa propuesta del Consejo de Arqueología, y los proyectos se desarrollarán bajo la supervisión de un arqueólogo de la Institución. El Consejo de Arqueología se encuentra integrado por los representantes de las Direcciones del INAH, Salvamento arqueológico, Registro arqueológico, y la Coordinación Nacional de Arqueología, además de incluir a 3 representantes de centros regionales y a 3 representantes de la comunidad académica, los anteriores más el presidente del Consejo de Arqueología forman los 11 integrantes del mismo. Todos los miembros del Consejo son designados por el Director General del INAH, el cual es nombrado y removido por la Secretaría de Educación Pública.

Se señala que el consejo de arqueología es un órgano científico consultivo que analizará y estudiará las investigaciones arqueológicas que se lleven a cabo en el territorio nacional; propondrá y recomendará investigaciones tendientes a lograr un mejor conocimiento de la arqueología en México, y asesorará la planificación de toda investigación arqueológica que se lleve a cabo en el país; recomendará el establecimiento de relaciones sobre los organismos nacionales y extranjeros que considere necesario y, en su caso, emitirá su opinión acerca de las propuestas que se hagan al respecto; propondrá medidas y hará recomendaciones para salvaguardar el Patrimonio Arqueológico Nacional, dictaminará sobre el otorgamiento de autorizaciones para descubrir o explorar monumentos arqueológicos, para cuyo efecto es necesario el consenso general del consejo, y estudiará y dictaminará en relación a los proyectos de

¹⁴⁶ *Ibidem*, artículo 33

investigación arqueológica que le propongan las dependencias del instituto.¹⁴⁷ Al ser un órgano consultivo no tiene facultades para la toma de decisiones, generando una autoridad individual por parte del Director General, lo que conlleva a que tomen decisiones de forma vertical, sin importar que los miembros del consejo pudieran estar en desacuerdo, el resultado de esta situación son actividades que generan daños irreversibles en las zonas arqueológicas de nuestro país.

La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, ha precisado complementar y ampliar las funciones originales para ir más allá de la investigación, conservación y restauración material del monumento aislado y ha contemplado en su defensa la protección jurídica y la recuperación material, abarcando con ello a un grupo o conjunto de monumentos, llamados zonas de monumentos.

En la práctica uno de los grandes problemas a los que se enfrenta el INAH, es la aplicación de la ley, ya que, si bien es cierto que en cuanto a los monumentos arqueológicos muebles, tiene una labor importante en tratar que no se dé el coleccionismo particular y la posesión ilegítima, la ley no ha podido acabar del todo con el mercado negro y el contrabando de los mismos, tampoco ha detenido la destrucción de monumentos arqueológicos e históricos inmuebles.

La causa resulta de la propia indiferencia que, en algunas ocasiones, tienen las autoridades estatales y municipales de proteger estos monumentos y zonas y de la nula importancia que toman algunas Secretarías o Dependencias Oficiales al realizar obras (carreteras, gasoductos, zonas de urbanización), además de otras acciones que igualmente afectan las zonas de monumentos, de las cuales hablaremos en el siguiente capítulo.

Respetuosa del marco jurídico autónomo que gozan las autoridades estatales y municipales, en mi opinión la ley debe también fijar responsabilidades a dichas

¹⁴⁷Página electrónica del INAH
http://dti.inah.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=2848&Itemid=467&limit=1&limitstart=1 2 de noviembre del 2009.

autoridades, ya que no son suficientes las asociaciones civiles, juntas y uniones de campesinos como órganos auxiliares para impedir el saqueo y destrucción de la enorme y extensa riqueza arqueológica, histórico arquitectónica existente en toda la República, tanto para la federación, como para los estados y los municipios, ya que, desafortunadamente en muchos casos estos son los responsables y generadores de acciones que ocasionan un daño irreparable en las zonas arqueológicas.

2. Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.

Creado por ley del Congreso de la Unión de fecha 30 de diciembre de 1946,¹⁴⁸ con naturaleza de órgano descentralizado de la Secretaría de Educación Pública, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así lo establece la Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, por lo que podemos apreciar que se encuentra en la misma situación que el INAH, toda vez que su naturaleza jurídica es la de un órgano descentralizado. Las denominadas bellas artes comprenden a la pintura, la escultura, la arquitectura, la música y la literatura. Desde un punto de vista gramatical y conceptual debemos señalar que en la denominación de Instituto de Bellas Artes y Literaturas es incorrecto, toda vez que la literatura forma parte de las bellas artes. Si bien han existido diversos modos de ordenar y clasificar las distintas actividades a que se aplica la denominación de arte o artes. Por ejemplo Hegel las clasificó según su menor o mayor capacidad para la representación de lo ideal, considerando que eran cinco las fundamentales: arquitectura, escultura, pintura, música y poesía.¹⁴⁹

El Instituto esta bajo la responsabilidad de su Director y Subdirector General, los cuales son nombrados por el Secretario de Educación Pública.¹⁵⁰

Su finalidad se encuentra en su ley de creación, en donde se establecen las siguientes responsabilidades del mismo; I.- El cultivo, fomento, estímulo,

¹⁴⁸ Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1946

¹⁴⁹ Ramírez Luque María Isabel, *Arte y belleza en la Estética de Hegel*, publicaciones de la Universidad de Sevilla, España, 1988, p. 204.

¹⁵⁰ *Ibidem.* Art 7.

creación e investigación de las bellas artes en las ramas de la música, las artes plásticas, las artes dramáticas y la danza, las bellas letras en todos sus géneros y la arquitectura. II.-La organización y desarrollo de la educación profesional en todas las ramas de las Bellas Artes; de la educación artística y literaria comprendida en la educación general que se imparte en los establecimientos de enseñanza preescolar, primaria, de segunda enseñanza y normal,¹⁵¹ la fracción IV consistente en el estudio y fomento de la televisión aplicada a la realización de las finalidades del instituto no se considera acertada, toda vez que no se esclarece la relación que guarda la televisión como objeto de estudio de las artes, sino que éste lo entendemos como un medio para la difusión de las bellas artes.

La forma en la que el instituto constituye su patrimonio la encontramos en el artículo cuarto de su propia ley, el cual se integra de: el subsidio que anualmente le otorgue el Gobierno Federal, a través de su Presupuesto de Egresos, las partidas presupuestales de cualquier género que la Secretaría de Educación Pública destine, el uso de los edificios y terrenos ubicados todos ellos en el Distrito Federal, las pinturas y esculturas que integran la colección de la antigua Academia de San Carlos, que dependen actualmente de la Secretaría de Educación Pública; y las que forman la colección del Palacio de Bellas Artes, así como todas las pinturas y objetos que constituyen el Museo de Arte Popular; todas las obras de arte que el Estado destine para la exhibición pública y difusión estética, el mobiliario, biblioteca, instrumental, útiles, entre otros, que pertenecen a las escuelas y dependencias que forman parte del Instituto, los que adquiera el Instituto por herencia, legado, donación o por cualquier otro título, todos los demás bienes que el Gobierno Federal dedique en el futuro al Instituto para su servicio, el producto de las cuotas y precios de arrendamiento que previa aprobación del Consejo, fije el Director del Instituto por: entrada a los conciertos y demás espectáculos musicales, teatrales, de danza, por exhibiciones de colecciones de arte, por alquileres de teatros y sus anexos o de cualquiera otro local, así como por entradas a los museos y a otras dependencias del Instituto; el que provenga de la venta de publicaciones,

¹⁵¹Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (en línea) <http://leyco.org/mex/fed/193.html>. artículo 2°. Consultado: 28 de octubre del 2009

reproducciones, tarjetas, y las recaudaciones que le correspondan por actividades de televisión, el producto de los ingresos diversos que a cualquier otro título obtenga¹⁵².

Lamentablemente, en la actualidad uno de los problemas que enfrentan los eventos culturales es que se consideran eventos de élite, por lo que la participación social es mínima, debido a lo costosos que pueden ser en términos económicos, el resultado es que estas actividades se encuentran alejadas de las clases populares y que estas últimas no puedan disfrutar de expresiones artísticas.

Por si eso fuera poco, las actividades artísticas que se imparten en la educación pública son deficientes, por lo que no se logra interesar a los jóvenes en las artes, ni informarles que existen estas áreas para desarrollarse profesionalmente, por el contrario se estigmatizan y quedan nuevamente en manos de unos cuantos, cuando estas actividades no son únicamente importantes para acrecentar el nivel cultural de un pueblo, sino que pueden generar programas que en términos económicos y sociales beneficien al país.

Por último, dados los paralelismo existentes entre el INAH y el INBAL respecto a su forma de creación, al compartir ámbitos de aplicación de una misma ley y de una misma materia, la monumental, y a su dependencia no sólo de la Secretaría de Educación Pública, sino también del Consejo Nacional para las Culturas y las Artes, del cual se profundizará más adelante, considero pertinente no extender más los comentarios respecto al INBAL, que pese a haber sido creado también con atribuciones a nivel nacional, a la fecha, no cuenta con delegaciones u oficinas en las entidades federativas; en tanto que el INAH tiene cobertura en veintiocho estados de la República y, mientras que este último ha promovido la declaratoria de más de medio centenar de instrumentos de protección a bienes monumentales arqueológicos e históricos, el INBAL, por su parte, sólo ha impulsado la emisión de declaratorias de monumentos artísticos de inmuebles ubicados en el Distrito Federal y un sólo

¹⁵² Ídem . Art. 4

ejemplo en el interior de la República, por lo que sería importante impulsar una mayor participación de este organismo en los estados.

IV. Organismos Desconcentrados.

La desconcentración es una de las formas de organización administrativa: modo de estructurar los entes públicos en su dependencia con el jefe del ejecutivo. Implica una manera de diluir el poder y la competencia en los subordinados, para despachar asuntos.

Los entes desconcentrados forman parte de los órganos centralizados; por tanto, no llegan a tener personalidad jurídica propia. Esta ausencia de personalidad es la nota que las caracteriza y las diferencia de ellas, junto con su autonomía técnica.¹⁵³

La desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aún cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional.

Dentro de las Características de los entes desconcentrados podemos mencionar:

- Forman parte de la centralización administrativa.
- Mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado (secretaría, departamento o procuraduría).
- Poseen cierta libertad para su actuación técnica.
- Debe ser un instrumento de derecho público (ley, reglamento, decreto o acuerdo) el que los cree, modifique o extinga.
- Cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio.
- No poseen personalidad jurídica propia.

¹⁵³ Martínez Morales Rafael, Derecho administrativo. op.cit. , p.131.

1. Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes.

Este organismo fue creado por decreto del Presidente Carlos Salinas de Gortari, con fecha 6 de diciembre de 1988, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, sus objetivos son promover y difundir la cultura y las artes. Por virtud de dicho decreto se extinguió la Subsecretaría de Cultura adscrita a la Secretaría de Educación Pública, y sus atribuciones fueron trasladadas al nuevo órgano. Según los considerandos del instrumento de creación.

Frente a las exigencias de la sociedad mexicana actual es imprescindible revisar los lineamientos de la estructura organizativa y programática de la política cultural del Estado, teniendo en cuenta las ricas posibilidades que brindan las nuevas tecnologías para la creación y la difusión de la cultura.

En ese sentido se entiende que la creación del nuevo órgano, obedeció a la necesidad de modernizar el sector cultural, la pregunta sería si dichos objetivos se han cumplido.

El Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, fue creado como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, con el objeto de ejercer las atribuciones que en materia de promoción y difusión de la cultura y las artes corresponden a la citada Secretaría¹⁵⁴ y tiene las siguientes atribuciones: Promover y difundir la cultura y las artes; 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; 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; 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

¹⁵⁴ Decreto de creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Artículo 1 (en línea) http://transparencia.conaculta.gob.mx/14/pagina_2/DECRETO.pdf Consultado: 2 de noviembre de 2009.

o que se agrupen en el subsector de cultura de la Secretaría de Educación Pública; Organizar la educación artística, bibliotecas públicas y museos, exposiciones artísticas, y otros eventos de interés cultural; establecer criterios culturales en la producción cinematográfica, de radio y televisión y en la industria editorial; 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; 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; 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; Las demás que determine el Ejecutivo Federal y las que le confiera el Secretario Educación Pública¹⁵⁵.

El consejo tiene tan variadas funciones, de forma que queda confuso cuáles son estas, por lo que es clara la falta de definición de objetivos, ya que además de encargarse de promover y difundir la cultura, coordina las acciones administrativas e instituciones públicas.

Una de las situaciones que llaman la atención de este organismo, es que algunas de sus funciones se duplican con las previamente determinadas a favor del Instituto Nacional de Antropología e Historia y del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura. Como ejemplo tenemos el acuerdo 223 por el que se le confieren atribuciones al Consejo Nacional para la Cultura y las artes con fecha de 5 de marzo de 1997, suscrito por el entonces Secretario de Educación Pública el cual cito a continuación:

Se confieren al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes las atribuciones relativas a la conservación, protección y mantenimiento de los monumentos

¹⁵⁵ Ídem, artículo 2.

*arqueológicos, históricos y artísticos que conforman el patrimonio cultural de la Nación. (Artículo único).*¹⁵⁶

Se le dan atribuciones que ya están conferidas al INAH y al INBAL, por virtud de leyes emitidas por el Congreso de la Unión, como lo son sus instrumentos de creación, así como en la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Así mismo se le establece como un organismo coordinador de las actividades culturales en general, que pareciera imponerse sobre los Institutos Nacionales de Antropología e Historia y de Bellas Artes y Literatura, que fueron creados por una ley.

Tal pareciera que CONACULTA, que es considerado un órgano desconcentrado, este por encima del INAH e INBAL que son dos órganos descentralizados creados por leyes orgánicas expedidas por el Congreso de la Unión, el control que ejerce ha sido utilizado políticamente y por medio de la asignación de recursos económicos violando la autonomía de estos organismos, dada su personalidad jurídica y patrimonio propio, en relación a este punto me parece fundamental que se lleve a cabo la reforma legal para poder considerar a estos dos institutos como órganos descentralizados ya que actualmente no existe ningún ordenamiento jurídico que los considere como tal y por otro lado dada la naturaleza jurídica y las irregularidades con las que cuenta, CONACULTA, es necesario valorar si realmente este organismo ha cumplido con los objetivos para los cuales fue creado, y por lo tanto si es necesaria su permanencia en la administración pública federal.

¿Hacia una Secretaría de Cultura?

Algunos autores han manejado la propuesta de crear una Secretaría de Cultura como un paso estratégico para reordenar al sector cultural y prepararlo hacia nuevos desafíos. En todo caso, la inserción de figuras jurídicas constitucionales y administrativas alternativas exigiría modificaciones institucionales de gran envergadura que deberían ir presididas de una redefinición de fondo sobre el

¹⁵⁶Acuerdo 223 por el que se le confieren atribuciones al Consejo Nacional para la Cultura y las artes (en línea) <http://www.sep.gob.mx/work/appsite/dgajuridicos/10ac223.HTM> Consultado 28 de octubre del 2009.

papel de la cultura en la sociedad y su administración en México, según puede apreciarse se trata de un debate pendiente. La complejidad y la trascendencia del tema lo ameritan.¹⁵⁷

A continuación me permitiré citar un artículo de Raúl Ávila Ortiz y Dionisio Zabaleta López, en el que realizan un cuadro comparativo de los puntos a favor y en contra en torno a esta propuesta y de esta manera se pueda emitir una opinión más sustentada en el tema.

A favor	En contra.
Tendría un impacto positivo en la canalización de mayor presupuesto al sector cultural porque su titular podría contar con mayor poder de negociación ante las autoridades respectivas.	Desfavorecería el incremento de presupuesto a las actividades culturales sustantivas porque este sería absorbido por una burocracia más numerosa.
Aumentar el poder específico del titular del organismo, en el marco de las relaciones intergubernamentales, ya que gozara del mismo rango que otras cabezas en la estructura del Poder Ejecutivo Federal.	No aumentaría el peso político porque la influencia en las decisiones de gobierno y formulación de políticas no depende del rango administrativo formal del órgano sino de la voluntad política de quienes toman estas decisiones en el contexto del sistema presidencial.
Se eliminarían las limitaciones, incongruencias y complejidades normativas y administrativas que afronta el órgano de la administración cultural en el esquema jurídico vigente, ya que aumenta el poder normativo y se reordenan las relaciones de	Sería más importante el contenido de las políticas y programas culturales que el formato administrativo con base en el cual se formulen e implementen. En todo caso habría que crear un organismo autónomo con rango y poder suficiente para cumplir con su cometido.

¹⁵⁷ Ávila Ortiz Raúl y Zabaleta López Dionisio, Razones a favor y en contra de la creación de la Secretaría de Cultura en México, Derecho y Cultura, otoño 2000, México (en línea) <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derycul/cont/1/arg/arg8.pdf>. Consultado: 5 de noviembre del 2009.

coordinación y jerarquización jurídica administrativa.	
Se incrementa el poder político administrativo del órgano rector de la cultura, lo cual haría posible profundizar en la descentralización del sector.	Se incrementaría la centralización política y administrativa cultural en detrimento de los estados, regiones, municipios y comunidades del país.
Aumentar la eficacia rectora y coordinadora de la cabeza de sector, lo cual beneficiaría a toda la población consumidora de bienes y servicios culturales	Aumentaría la burocracia y se “cosificaría” el enfoque cultural puesto que tendería a minimizarse la perspectiva consistente en que la cultura no se distribuye, sino que existe y se crea en cada rincón del país.
El aumento del poder rector y coordinador del órgano tendería a favorecer mayor equidad en el acceso y distribución de los bienes y servicios culturales pues el titular del órgano contaría con mejores instrumentos para regular los intereses y grupo dentro del sector	A mayor concentración de poder en un órgano unipersonal político administrativo, mayor facilidad de grupos de intereses y de presión específica para influir y aun cooptar las políticas y recursos culturales.
Se facilitaría la elaboración de un diagnóstico preciso que ofreciera una labor en conjunto sobre los problemas y perspectivas del sector cultural en el país.	El diagnóstico y la visión de conjunto no depende de la creación de una secretaría sino de la coordinación eficaz de estudios pertinentes en la materia.
Podría verse como un paso estratégico en la reordenación del sector, incluidas las relaciones laborales, con miras a un relevamiento institucional en el largo plazo.	En lugar de concentrar para reordenar y relevar la información institucional vigente, lo cual sería más tardado y costoso, se debería proceder directamente a diversas negociaciones en las dependencias del sector a fin de consensar y concretar una reforma

	estructural en menos tiempo.
Contribuir a la unificación de los trabajadores del sector cultural, su profesionalización y mejor gestión de las políticas, planes y programas de gobierno.	Contribuirá a la sindicalización y burocratización de la administración cultural, lo cual reduce eficiencia y equidad. En lugar de resolver problemas en México, los organismos súper burocráticos los agravarían.
El manejo de una Secretaría mediante funcionarios especializados aumenta la eficacia de su funcionamiento.	Un organismo autónomo ciudadano, al evitar la burocratización propia de una secretaria, equivale a depositar el patrimonio y la promoción cultural en manos de expertos, talentosos y sin compromiso, lo cual incrementaría su creatividad.
No necesariamente implica mayor complejidad y menores resultados pues de ello dependen diversos factores.	A mayor sencillez de la administración cultural y mayores estímulos para la creación, mejores proyectos culturales. Si la política cultural se vincula a la política social, la comunidad cultural podría auto administrar los programas culturales con la sociedad en su conjunto.
Podría coordinar de mejor forma la política cultural y educativa.	Contribuirá a profundizar la desvinculación entre educación y cultura.
México sería uno de los diez países en materia cultural y naciones como Francia, España, Colombia y Costa Rica ya tiene su Secretaria.	España eliminó, después de algunos años de creado, su Ministerio de Cultura.

A manera de conclusión puede afirmarse que las ideas y razones a favor y en contra de la creación de una Secretaría de Cultura en México resultan desde

luego atendibles y relevantes para el futuro inmediato de la cultura política del país.

En algunos casos se ha manifestado la preocupación de diversos actores por el efecto administrativo y la burocracia que impera en algunas de las secretarías ya existentes, por otro lado si se toma en cuenta las condiciones actuales del país y a la escasez de recursos económicos destinados al sector, esta propuesta se vuelve poco viable.

Me parece que no es necesaria la creación de una Secretaría de Cultura como tal, si bien considero que se requiere un órgano real con facultades establecidas, que deba normalizar las actividades que hoy en día se realizan en torno al patrimonio cultural y que cumpla con la figura jurídica que le permita coordinar y asesorar las actividades que realizan tanto el INAH y el INBAL.

Esta propuesta debe ser analizada con mucho detenimiento, cuidando que no se aumente la burocracia que impera en algunas dependencias del gobierno, así mismo que no se vean afectados los derechos de los trabajadores de los institutos relacionados con la materia y recordando que las funciones que desempeñan estos institutos son facultades de carácter educativo. Esto se debe quizá a que el tema del patrimonio cultural es importante en el orden educativo. Sin embargo no es un tema en el cual una dependencia sea la que deba actuar de forma exclusiva.

Con respecto a que ello genere un mayor presupuesto asignado en la materia es discutible, ya que éste no depende de un órgano propio sino de las funciones que realiza. Lo ideal sería que aumentaran los recursos asignados por parte del Estado. Sin embargo se sabe que esto es un verdadero problema en el actual contexto económico del país. Las prioridades son claras la creación de una infraestructura cultural básica, debido a que la mayor parte del presupuesto que es destinado a la cultura es absorbido por salarios, eventos, y espectáculos importados de la capital o del exterior, entre otros gastos no prioritarios. Como podemos ver la producción y conservación de bienes

culturales no es un tema al cual los gobiernos (tanto federales, locales y municipales) le den la importancia que merece ni en los programas de los partidos políticos, ello se ve reflejado en el presupuesto que es asignado para la cultural. Por ello considero la necesidad de que el órgano del que hemos hecho mención tuviera un consejo de autoridad, integrado por especialistas multidisciplinarios que generaran un programa de gobierno en el que además de establecer líneas que permitan fortalecer la protección, conservación, promoción y difusión de la cultura en nuestro país, dieran propuestas a través de las cuales se pueda generar un mayor presupuesto suficiente y diferenciado del que se destina a la educación, para las instituciones responsables del patrimonio cultural.

Dentro de las propuestas que se podrían llevar a cabo es la creación de dispositivos fiscales y financieros que permitan otorgar mayores ingresos propios a través de las diversas áreas de la cultura (museos, zonas arqueológicas, monumentos históricos, reproducciones de bienes culturales, patentes y derechos de autor).¹⁵⁸

¹⁵⁸ Florescano Enrique, El Patrimonio Cultural de México, op.cit, p.22.

CAPITULO CUARTO
APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN SOBRE PATRIMONIO
CULTURAL EN LA ZONA ARQUEOLOGICA EL TAJÍN.

I. Patrimonio cultural y turismo.

México posee múltiples lugares de atracción turística, por lo que es considerado como el principal sitio turístico en el continente americano y el sexto a nivel mundial al contar con maravillosos sitios arqueológicos que revelan parte de nuestro pasado. Contamos con cientos de sitios abiertos al público y aún faltan muchos por ser descubiertos.

Nuestro patrimonio cultural es uno de los más ricos en comparación con otros países, es precisamente por esto que contamos con un importante número de visitantes tanto nacionales; que buscan conocer más de su identidad y de su pasado, como extranjeros; que están interesados en conocer nuestra cultura, por lo tanto es precisamente el turismo una de las actividades en términos económicos más importantes del país y desafortunadamente no se han generado las medidas necesarias que permitan promover el turismo sin que se vea afectado nuestro patrimonio cultural.

Debemos reconocer las diversas causas por las cuales se pueden llegar a afectar las zonas arqueológicas, debido a que muchas de ellas; por sus condiciones físicas son muy propensas a ser dañadas con facilidad, las fuerzas de la naturaleza como los efectos de las propiedades fisicoquímicas de la atmósfera, las condiciones climáticas, los microorganismos, la erosión de la tierra, los parásitos-animales y vegetales, la combustión y creciente contaminación ambiental. Para aliviarla se toman medidas preventivas, medidas de conservación o mantenimiento y medidas restauradoras. Por otro lado el avance inevitable de la “civilización”, el cual, al no contar con una conciencia por parte de las autoridades y de la sociedad en general,¹⁵⁹ genera un resultado poco favorecedor, ya que permite que se lleven a cabo actividades turísticas sin tener de por medio un plan y un programa para la protección y recuperación del patrimonio cultural, por el contrario el turismo sin conciencia ha generado diversos problemas sociales, tales como: el comercio ambulante, la alteración de modo de vida de las comunidades, la omisión de

¹⁵⁹ De la Fuente Beatriz, ponencia Reflexiones en torno a la conservación de las obras de arte. Coloquio del Seminario de Estudios del Patrimonio Artístico. Conservación, restauración y defensa. Temas y problemas, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Estéticas, México, 1997, p. 15

estrategias de transporte público que respeten el patrimonio, la falta de regulación del uso de suelo, lo cual ha generado que poco a poco las zonas arqueológicas se vean sumergidas en medio de las ciudades, la realización de festivales que ocasionan un turismo masivo que dañan las zonas, parques temáticos, espectáculos comerciales disfrazados de eventos culturales que ocultan la historicidad propia de los edificios y ciudades que enmarcaron el desarrollo de culturas que existieron en nuestro pasado.

Como se puede observar los sitios arqueológicos, históricos, paleontológicos o intangibles sufren daños irreversibles para nuestro patrimonio cultural, un ejemplo de los muchos casos que se presentan en el país es el de la zona arqueológica de El Tajín.

Se debe empezar por concientizar a las autoridades relacionadas con la protección y conservación del patrimonio cultural, así como a la sociedad, de la importancia que éste tiene. Únicamente por la vía de la educación y del conocimiento es posible lograr una comprensión cabal y sólo así se logrará la más certera conservación. Es evidente, y la historia repetida lo ha comprobado, que las medidas legales más rigurosas son de poca valía, si no hay el correspondiente sentido de responsabilidad por parte de los individuos que componen a la sociedad. Ello significa profundos sentimientos de estima, admiración y orgullo hacia el patrimonio artístico-cultural.¹⁶⁰

Es en suma un compromiso que se ha de afinar en la conciencia cívica de la comunidad. Así mismo se deben crear políticas, programas y planes de desarrollo turístico cultural eficientes, que permitan promocionar nuestros sitios culturales cuidando en todo momento que éstos no se vean afectados.

Desafortunadamente son pocos los recursos con los que cuentan las zonas arqueológicas, por lo que sería de mucha utilidad que el dinero que se recauda principalmente del precio de las entradas a estos sitios, fuera utilizado para el cuidado, conservación y protección de los mismos, así como para las investigaciones de nuevos lugares que aún no han sido descubiertos y en los

¹⁶⁰ Ídem, p.19.

que seguramente se encontrarán más respuestas y nos proporcionarán importantes aportaciones de nuestra cultura, lo que permitirá tener un turismo cultural, es decir una modalidad de turismo que hace hincapié en aquellos aspectos culturales que ofertan un determinado sitio.

II. La zona arqueológica de El Tajín.

El presente capítulo tiene como objetivo mostrar, a través de la zona arqueológica de El Tajín, el deterioro y destrucción que puede sufrir el pasado prehispánico e histórico de nuestro país, por lo que resulta importante reflexionar en torno al tema y a la problemática específica que se vive en la actualidad, y de esta manera presentar propuestas eficaces para la protección del patrimonio cultural en especial de esta zona arqueológica.

1. Antecedentes.

La ciudad de El Tajín adquirió el aspecto que hoy conocemos casi un milenio antes de la llegada de los primeros españoles a territorios de Mesoamérica. Para entonces, los tableros con nichos y las cornisas voladas de sus edificios se habían convertido en los elementos distintivos de una arquitectura de piedra que ocupaba un estrecho valle de la cuenca del río Cazones. La ciudad contaba con extensas zonas habitacionales y sus templos se hallaban pintados de colores rojo, azul, verde y amarillo. En los techos de los edificios dominaban las maderas y la palma, igualmente se desarrollaron técnicas constructivas que permitieron techar espacios más amplios; apoyando cubiertas muy ligeras de mortero de cal y arena sobre columnas de piedra.¹⁶¹

Hasta el año 850 d. C. la ciudad creció y se consolidó en lo político, ejerciendo control sobre un vasto territorio, cuyo núcleo se hallaría entre las cuencas de los ríos Cazones y Nautla, siempre ligado a la llanura costera del Golfo, así como a las montañas de Puebla y Veracruz.¹⁶²

¹⁶¹ Pascual Soto Arturo, El Tajín en busca de los orígenes de una civilización, Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Estéticas, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 2006, p. 15

¹⁶² Ídem, p. 16

Las hazañas de sus últimos gobernantes fueron registradas minuciosamente sobre la piedra de los pilares que sostenían el enorme techo del edificio de las columnas. Los relieves del tardío Edificio de las Columnas, los cuales también fueron labrados entre los años 900 y 1100 d.C., parecen conmemorar; entre la representación de magueyes, eventos relacionados con la guerra, que habrían de revestir la forma de una crónica, en la cual, la participación de individuos concretos fue expresada a través de una designación particular. Con el nombre calendario de 13 Conejo, fue consignado uno de los últimos gobernantes de El Tajín y es muy probable que por 13 Conejo, también se entendiera el linaje al cual pertenecieron varios individuos de la élite; incluido el gobernante, así como una fecha de singular importancia en el calendario ritual.¹⁶³

Los últimos dos siglos (ca. 900-1100d.C.), fueron de intensa vitalidad cultural, El Tajín continuaba siendo una ciudad cosmopolita. No obstante, la ciudad se hallaba en crisis y una suerte de aristocracia guerrera decidiría el destino final de la cultura de El Tajín. La guerra y sus manifestaciones rituales se apoderaron de la atención de los escultores y pintores de la ciudad, el fracaso del orden político y económico parecía repercutir en las llanuras de la costera.¹⁶⁴

En los años finales del siglo XVIII, Pedro José Márquez dedicó un breve opúsculo a la arquitectura de El Tajín. Escrita en italiano y publicada en Roma tras su expulsión de la Nueva España junto con sus hermanos de la Compañía de Jesús (1767) la obra del padre Márquez, *Dos antiguos monumentos de arquitectura mexicana* (1804), se convirtió en el más celebre estudio de la pirámide de los nichos o *Monumentos di Papantla*, al decir de su autor.

Sin embargo, el ilustre jesuita novohispano nunca conoció El Tajín. Su trabajo se desarrolló en Italia sobre la base de una nota y un grabado aparecido en la *Gazeta de México* (1785) con el nombre “cabo de las rondas del tabaco”, en la

¹⁶³Ibidem, p. 40

¹⁶⁴Ibidem, p. 17

que Diego Ruiz hace una interesante descripción del descubrimiento casual de la pirámide de los Nichos.

*Andando cateando los montes [...] con el fin de exterminar la siembre del tabaco, como es de su obligación: en el paraje llamado en Lengua Totonaca del Tajín, [...] por el rumbo del poniente de este pueblo [Papantla], a dos leguas de distancia, entre un espeso bosque, hallo un Edificio de forma piramidal con cuerpo sobre cuerpo a la manera de una tumba hasta su cima o coronilla.*¹⁶⁵

El Tajín no es sólo el *Monumento di Papantla*, como pensaron Márquez y sus contemporáneos, sino una compleja ciudad arqueológica del norte de Veracruz. Su historia más reciente coincide, en términos de cronología, con la llegada de los totonacos a las playas del Golfo. Sólo entonces, la Pirámide de los Nichos tendría el aspecto que hoy conocemos; los tableros con nichos dispuestos en series y las cornisas voladas se habrían convertido en los elementos distintivos de una arquitectura que ocupaba varias hectáreas de un estrecho valle.¹⁶⁶

2. El Tajín en la actualidad a través de su contexto legal.

El Tajín; que fuera en su época, la ciudad más culta del oriente de Mesoamérica, fue declarada Patrimonio de la Humanidad en 1992, y por decreto presidencial, el 30 de marzo de 2001, se estableció como Zona de Monumentos Arqueológicos en razón de su importancia arqueológica. En consecuencia, quedó sujeta a la jurisdicción de los poderes federales, quedando conformada por mil 221 hectáreas; 88 centiáreas y 56 áreas la denominada Zona de El Tajín.

La zona declarada de monumentos arqueológicos se encuentra en el Municipio de Papantla, Veracruz y las comunidades de El Tajín son: San Antonio Ojital, San Lorenzo, Zapotal, Santa Cruz y Nuevo Ojital. Una de las inconformidades que presentaron las personas que viven en esta zona fue que, por razón de la

* El vocablo *Tajín* proviene de la lengua de los totonacos y significa “rayo-trueno” o “pueblo viejo” (Wilkerson, 1994. comunicación personal)

¹⁶⁶ *Ibidem*, p.27.

declaratoria, se presentaba una afectación a su propiedad, debido a las restricciones a las que se debían sujetar de acuerdo a la normatividad vigente, sumado a lo anterior los afectados no contaron con ningún recurso de revisión, por lo que como vimos en el capítulo segundo, se violó su derecho de audiencia consagrado en la Constitución

Respecto a las sanciones contempladas, ninguna persona puede excavar, nivelar, despolvar, cimentar o realizar ninguna construcción permanente o provisional dentro del perímetro que comprende dicha zona, sin antes haber obtenido la licencia correspondiente por parte del Instituto Nacional de Antropología e Historia.(ver capítulo segundo)

Como mencionamos anteriormente, el derecho de propiedad no es una facultada ilimitada del individuo, toda vez, que cualquier acción que se llevara a cabo puede tener repercusiones en terceros, aunque por otro lado se alude a la falta de un derecho de audiencia. Así mismo, en aplicación del Decreto presidencial, el Instituto Nacional de Antropología e Historia desde entonces ha impedido a las comunidades indígenas realizar los trabajos de remoción de tierra y construcción, trabajos que por siglos venían realizando, debido a la afectación que generan este tipo de actividades en el área protegida.

La zona arqueológica de El Tajín es considerada un bien del dominio público; entendiendo a éstos como el conjunto de bienes de propiedad pública del Estado, *lato sensu*, afectados al uso público, directo o indirecto, de los habitantes y sometidos a un régimen jurídico especial de derecho público y, por tanto, exorbitante del derecho privado.¹⁶⁷

Los bienes del dominio público tienen aparejado un régimen jurídico diverso a todos los demás, ya que se rigen por el Derecho Público y ello implica tres consecuencias innatas del status jurídico: tienen un titular, un régimen jurídico público y tienen implicaciones propias.

¹⁶⁷ Boeta Ángeles Sergio Augusto, Revista Derecho y Cultura, número 4, El caso Tajín, órgano de divulgación de la academia mexicana para el derecho, la educación y la cultura, México 2001, p. 145

En el caso de la zona arqueológica de El Tajín, podemos aseverar que se puede considerar con tales características en virtud de que, como vimos en el capítulo segundo en relación a la propiedad, la Ley General de Bienes Nacionales, se encuentran previstos los bienes de uso común y los monumentos arqueológicos, ya sean muebles o inmuebles.¹⁶⁸

El derecho de propiedad no implica las facultades de gozar y disponer de las cosas casi en forma absoluta, y según se desprende, tampoco para la celebración de eventos en detrimento de los bienes bajo potestad del Estado.

Con lo aquí argumentado, se fortalece la idea de que los monumentos arqueológicos son de uso común, por lo cual, el uso debe ser directo y colectivo del público, con características de ser libre, gratuito e igual para todos, sin limitación de término; ejemplo de ello es la vía pública y estos monumentos: por lo que cualquier acto administrativo, por el cual se ha venido permitiendo la celebración de espectáculos como el de Cumbre Tajín, se altera el uso de esos bienes, ya que se les da un uso especial y privativo, al conceder su uso para fines comerciales, se les hace entrar a estos bienes como objetos de comercio, porque varían la función de utilidad pública por el uso diverso.

Otra de las razones por las que se ha sustentado que las zonas arqueológicas son de dominio público, obedece a la propiedad originaria del Estado sobre el territorio nacional, y la Federación ha ejercido su poder sobre ellas para evitar que salgan del patrimonio nacional, cuyo carácter se encuentra sujeto al Derecho Público, y no puede perderse, sino con la desaparición misma del Estado Mexicano, sin que dicha propiedad pueda estar sujeta al derecho privado en lo que respecta a su dominio o propiedad sobre el territorio nacional. En la República Mexicana la propiedad es de Derecho Público, es decir, los particulares sólo cuentan con una emanación de la misma, lo que no implica la transmisión de la soberanía o jurisdicción por parte del Estado. De este argumento se deriva que las relaciones entre particulares, así como con las autoridades, en lo que toca al derecho de propiedad se rigen por el derecho

¹⁶⁸ Ley General de Bienes Nacionales, artículo 2, fracción I y VII. (en línea) <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/267.pdf>. consultado: 12 de enero del 2010.

privado a diferencia de los estados, que como entidades soberanas, se rigen por el Derecho Público.

Si partimos de la premisa de que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite, según lo establece el principio de legalidad, así como diversas tesis de jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, existen varias incongruencias y violaciones al Estado de Derecho al permitirse eventos privados dentro de las zonas arqueológicas.

El Secretario de Educación Pública, sólo tiene atribuciones constitucionales y legales, de las que hicimos referencia en el capítulo anterior en las que se establecieron las facultades con las que cuenta, y en las que en ningún apartado se advierte que de manera expresa tenga la facultad de otorgar, autorizar, permitir o concesionar o cualquier otra atribución para emitir un acto administrativo por el cual se permita el uso, aprovechamiento, posesión provisional, comercialización de un bien del dominio público para la realización de un evento artístico como lo es Cumbre Tajín, poniendo una escenografía (aunque sea de manera temporal), obteniendo ingresos económicos considerables y con fines de lucro, no con un fin común o de utilidad pública.

Los monumentos arqueológicos son, entre otras cosas, inalienables y por su propia naturaleza están fuera del comercio; esto es, no pueden ser susceptibles de apropiación, aunque sea temporal, para la obtención de un lucro o de ingresos para diversas compañías que se rigen por el derecho privado.

3. Cumbre Tajín ¿actividad cultural ò espectáculo?

Cumbre Tajín es un festival que se realiza año con año desde 1999, en la zona norte del Estado de Veracruz, en el municipio de Papantla. Nació en medio de una gran oposición, particularmente de grupos protectores del patrimonio cultural, particularmente por la forma en que se estaba explotando el Patrimonio Cultural para la celebración de espectáculos musicales y artísticos.

El permitir la celebración de eventos dentro de la Zona Arqueológica de El Tajín, implica el uso de atribuciones que no se tienen reconocidas en ninguna ley o reglamento, violentado de manera directa la Constitución Federal, pues se llevan a cabo en uso de atribuciones extralegales,

Cualquier actividad dentro de la zona monumental, como lo es Cumbre Tajín, afecta el patrimonio nacional concretamente el arqueológico, toda vez que el régimen jurídico no permite la defensa del patrimonio cultural por parte de los particulares, quedando al arbitrio de las autoridades administrativas, desvirtuando de esta manera la naturaleza jurídica de las zonas arqueológicas, lo cual se desvirtúa con este tipo de eventos convirtiéndoles en objetos de consumismo.

La pregunta que debemos hacernos es la siguiente: ¿Cumbre Tajín es un evento que tiene como objetivo preservar y difundir la riqueza cultural y arqueológica de El Tajín o simplemente un espectáculo que tiene como escenario esta importante zona arqueológica?

La respuesta a esta pregunta la encontramos al observar que estos eventos lejos de mostrar el verdadero valor histórico, arqueológico y cultural de la zona, se vuelven simples espectáculos de cantantes y grupos que no tienen ninguna relación con la riqueza cultural de El Tajín, y por lo tanto fungen como simples generadores de ingresos para la iniciativa privada y el gobierno estatal.

Los daños que llegan a sufrir las pirámides de El Tajín en sus estructuras son variados, son entre otros, por la transportación del equipo que se llega a utilizar, el cual requiere de camiones de varias toneladas; las excavaciones que se realizan para la instalación del cableado para los espectáculos, las cuales por más superficiales que parezcan afectan la superficie de la zona; las temperaturas elevadas debido a los generadores eléctricos que se llegan a ocupar, sumado a lo anterior esta la falta de preparación del personal que labora en estos eventos, el cual no cuenta con la preparación, ni el conocimiento del valor de nuestro patrimonio cultural por lo que no tiene los

cuidados necesarios al momento de realizar su trabajo. Añadido a esto, la zona arqueológica no cuenta con la infraestructura necesaria para recibir el número de visitantes que asisten a estos eventos, suma que asciende a más de 15 mil personas cada año. Todos los factores antes mencionados generan daños irreparables, los cuales se ven reflejados en asentamientos, deslaves, fisuras, así como el resquebrajamiento de los 41 edificios abiertos al público.

Sin embargo, considero aún más delicado y lamentable el daño que se ocasiona en la percepción de los monumentos prehispánicos, en donde se pierde el valor cultural que se les apareja, ya que estos eventos afectan la imagen y el valor histórico y social con el que cuentan y lo presentan como centros de conciertos, dañando así la imagen de la zona arqueológica y la de su historia.

Además, hay que decir que no se ha respetado, en estricto sentido, por un lado la normatividad nacional e internacional para la protección del patrimonio cultural, así como el plan de manejo presentado ante la UNESCO, al momento de ser considerada una zona arqueológica patrimonio de la humanidad, por lo que es necesario discutir desde el inicio de este tipo de proyectos, la afectación que puede presentar el desarrollo de eventos de esta naturaleza.

Por otro lado el crecimiento de los municipios de Papantla, Coatzintla y Poza Rica, han generado la preocupación de que, en poco tiempo, El Tajín quede en medio de una gran metrópoli.

El patrimonio cultural lo podemos proteger de distintas maneras. La primera es la de generar una conciencia en la sociedad del valor que tienen las zonas arqueológicas, como es el caso de El Tajín, para que de esta manera lo protejan y conserven de distintos eventos que puedan ocasionarle daños irreparables.

Si bien, tenemos claro que los inmuebles arqueológicos e históricos pueden ser factores de desarrollo económico, ya que como, se ha podido observar, la apertura comercial que vive el país es otra de las situaciones que han

generado la tensión entre la comunidad cultural y los promotores del turismo, así como con los comerciantes del valor patrimonial, por lo que se deben crear propuestas sustentables que permitan promover las riquezas culturales con las que contamos en nuestro país.

Se deben fijar las bases legales para normar el uso del suelo y definir la relación entre las zonas de las comunidades y la zona de monumentos. Una solución a este problema sería que el estado de Veracruz otorgara la propiedad de los terrenos que se encuentran en la zona poligonal de El Tajín a la Federación, para que éste a su vez, pueda darle el resguardo que requiere la zona arqueológica y mantenerla protegida de quedar en medio de un paisaje urbano descontrolado, entre las construcciones y el desmedido comercio ambulante que existe actualmente y el cual aumenta su presencia en los días de la Cumbre Tajín.

Conclusiones

A lo largo del presente estudio hemos intentado realizar un análisis de todos aquellos aspectos que asumimos como relevantes dentro del tema de conservación y legislación patrimonial. Luego de exponerlos resumimos aquí las siguientes consideraciones, tomando en cuenta que cada una de ellas se deriva directamente de los puntos desarrollados en la investigación:

1. En México requerimos una política que considere a la cultura como una inversión, que defina futuras acciones públicas orientadas a la recuperación de una identidad nacional, que interiorice y revalore su composición pluriétnica.

2. Para atender mejor las necesidades relacionadas con la cultura se requieren entre otras cosas: generar una política de conservación del patrimonio cultural; promover la igualdad en el acceso y el disfrute de la cultura; ofrecer espacios, bienes y servicios culturales de calidad; favorecer las expresiones de la diversidad cultural como base de unión y convivencia sociales; ampliar la contribución de la cultura al desarrollo y al bienestar social; impulsar una acción cultural de participación y corresponsabilidad nacionales.

3. Con el objeto de desarrollar programas para una adecuada conservación y difusión patrimonial es preciso que se realicen registros, catálogos o inventarios que permitan conocer y proteger los bienes culturales importantes, públicos y privados, es sumamente importante que éstos se mantengan al día, ya que su exportación o tráfico constituiría un empobrecimiento considerable del patrimonio cultural nacional y, por ende, un obstáculo para que las futuras generaciones conozcan el tesoro que nos fue legado por nuestros antepasados.

4. Es importante que la federación considere la protección del patrimonio intangible, tanto en la Constitución como en sus leyes relacionadas con la materia.

5. Actualmente no existe ninguna legislación en nuestro país que garantice la protección jurídica del patrimonio cultural subacuático, por lo que es necesario legislar sobre este tema, con el objeto de poder garantizar una mejor protección de los restos de navíos naufragados y otros vestigios que yacen bajo las aguas.

6. Debe existir una mayor coordinación entre la federación, los estados y municipios. Precisamente la participación estatal se puede dar con el establecimiento de distintos institutos culturales estatales que puedan intervenir de manera activa en el rescate de la conservación, el estudio y la difusión del patrimonio cultural de sus regiones. Estas nuevas realidades institucionales coadyuvan en la participación de la población.

7. El municipio debe aplicar, en el ámbito de su competencia y atribuciones legalmente constituidas, el cumplimiento estricto de la protección, defensa y salvaguarda del patrimonio cultural. De esta manera, el ayuntamiento puede recurrir, en caso de ser necesario, al uso de la fuerza pública o solicitar el apoyo a la Procuraduría General de la República y al Instituto competente, para hacer efectivas las sanciones correspondientes.

8. Incorporar la protección del patrimonio cultural en los procesos de planeación de obras públicas y desarrollo urbano, a la jurisdicción municipal. Asimismo cuando el municipio cuente con amplias zonas de monumentos históricos y con el propósito de agilizar el trámite de permisos motivados en obras de mantenimiento, restauración, adecuación, reconstrucción u obra nueva en monumentos históricos, resulta conveniente establecer un área encargada de dar atención al público, que por la naturaleza de sus funciones, deba estar adscrita a la dependencia municipal de desarrollo urbano. Su instrumentación podría coordinarse con las dependencias federales y estatales con atribuciones en ese ámbito de acción, por ejemplo, las Secretarías de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y el INAH.

9. La ley sólo protege aquellos bienes culturales que sean denominados monumentos por decreto presidencial, dejando sin protección jurídica aquellos

bienes que no se encuentran dentro del supuesto mencionado. Por ello es necesario la creación de mecanismos que protejan aquel patrimonio cultural que no se encuentra cobijado por decreto presidencial, por ejemplo la creación de una Lista Roja de bienes culturales en la que se describan varias categorías de aquellos bienes en peligro, que pueden ser objeto de compraventa ilícita, a fin de facilitar su identificación.

10. Cuando se realiza la declaratoria de bienes muebles e inmuebles como monumentos artísticos e históricos y zonas arqueológicas, en algunos casos los particulares se ven afectados en su propiedad y la ley no contempla procedimiento de revisión alguno, por lo que no se respeta el derecho de audiencia consagrado en el artículo 14 de nuestra Carta Magna. Es necesario adecuar la ley y contemplar este recurso para no encontrarse en la inconstitucionalidad de la misma.

11. La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas en su artículo 36 establece que son monumentos históricos los inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX, destinados a templos y sus anexos (...). Respecto a esta situación creo que es necesaria la adecuación del mismo, ya que se consideran sólo como monumentos históricos los construidos a más tardar el día 31 de diciembre de 1900, dejando fuera a las obras realizadas en el siglo XX, todo un siglo de grandes cambios y un grupo de bienes que deben ser incorporados bajo la protección jurídica de dicha ley.

12. Uno de los grandes avances en nuestro país es la prohibición de llevar a cabo el coleccionismo particular lo que se encuentra contemplado en la ley vigente de la materia. En virtud de que este tema es de interés social y nacional esta medida logró impedir que se siguieran alimentando los grandes museos europeos y norteamericanos

13. Para que exista el delito de remoción debe existir el deseo de explorar o de investigar en un monumento arqueológico inmueble o zonas de monumentos. Sin embargo existen muchos casos en los que se da la remoción por parte de alguna dependencia o algún contratista con el objeto de hacer una

carretera, o para la instalación de equipos que son utilizados para eventos, entre otras situaciones. La ley debe contemplar estas posibilidades ya que en muchos casos son las que más afectan las zonas arqueológicas.

14. El daño en monumentos arqueológicos artísticos e históricos se contempla cuando por medio de incendio, inundación o explosión se afecte o destruya un monumento arqueológico, artístico e histórico(...). Podría modificarse la redacción de este artículo ya que no es necesario referirse explícitamente al incendio, inundación o exposición, ya que éstos pudieron haber quedado comprendidos en la expresión “por cualquier medio”, puesto que existen otras formas de dañar el patrimonio cultural.

15. El artículo 49 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas menciona que se entiende por exportación ilegal de monumentos, los casos en los que se pretenda sacar o se saque del país un monumento arqueológico, artístico o histórico, por cualquier medio, sin permiso del Instituto competente. Esto es contrario al artículo 16 de la propia ley, en donde se prohíbe la exportación de monumentos arqueológicos, salvo canjes o donativos a Gobiernos o Institutos Científicos Extranjeros, por acuerdo del Presidente de la República. La contradicción afecta al espíritu de la propia ley de protección y conservación de monumentos ya que se faculta al Ejecutivo Federal a disponer de los bienes nacionales en canje o donación con institutos y gobiernos, por lo que es necesario que se derogue este artículo, toda vez que los bienes muebles o inmuebles son propiedad exclusiva de la nación.

16. Actualmente las sanciones relacionadas con el patrimonio cultural se encuentran establecidas en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Por lo que es necesario trasladarlas al Código Penal Federal en un nuevo capítulo vigésimo séptimo denominado delitos culturales.

17. La creación de una fiscalía especializada en la persecución de robo y tráfico de bienes culturales, la cual tenga como principales objetivos: asegurar

la protección de las obras y objetos de arte y la prevención del robo de éstos; coordinar el plan nacional de investigación y detención del robo de obras y objetos de arte; efectuar la investigación y dar seguimiento en el extranjero a los objetos culturales robados, así como capturar a los autores de estos robos.

18. Cuando se realiza la inscripción de un bien no se determina la autenticidad del mismo. Esta situación es un riesgo en el sentido de que se podrían registrar replicas de piezas arqueológicas que no forman parte de nuestro pasado y que fueron hechas en la actualidad. Una solución sería que el INAH, que cuenta con los recursos suficientes, acreditara la autenticidad de los mismos para asegurar que los bienes que son registrados sean originales.

19. En el ámbito internacional realizar acuerdos entre los países, sin hacer distinción en razón de la nacionalidad a la que pertenezcan y en la que los gobiernos se comprometan a dictar las medidas de legislación interna necesarias para proteger el patrimonio cultural de la humanidad mediante reglas que deben seguirse para resguardar aquellos bienes que por sus características poseen un valor cultural.

20. Dentro de los objetivos globales que se han marcado en los tratados internacionales se encuentra el de estimular el descubrimiento, excavación, preservación y estudio de sitios y materiales arqueológicos realizados por científicos y estudiosos calificados; impedir las excavaciones ilícitas de sitios arqueológicos y el robo de bienes arqueológicos, históricos o culturales, así como permitir la circulación y exhibición en ambos países de tales bienes a fin de acrecentar el mutuo entendimiento y apreciación de sus herencias.

21. Debe existir una estrecha cooperación entre naciones con el mutuo deseo de estimular la protección, estudio y apreciación de bienes que ofrezcan información pertinente para la recuperación y devolución de los bienes cuando sean robados.

22. Contribuir a la preparación de los proyectos de textos legislativos y reglamentarios que permitan la protección del patrimonio cultural y, de un modo

especial, la represión de las importaciones, exportaciones y transferencias de propiedad ilícitas de los bienes culturales importantes.

23. Generar un manual para las embajadas en donde se establezca cuál es el procedimiento que se debe seguir para la recuperación de bienes culturales que fueron exportados ilícitamente de su país de origen.

24. La creación de un organismo internacional que permita, en su caso, sancionar las violaciones que se pudieran llegar a presentar, y determinar la restitución de los derechos violentados y la imposición de una posible indemnización para la reparación del daño a los afectados.

25. La adopción de políticas y programas gubernamentales que promuevan una función colectiva del patrimonio cultural ; la institución de los servicios de protección y conservación necesarios para el territorio de cada país; el desarrollo de los estudios e investigaciones necesarios para evitar o contrarrestar los peligros que amenacen al patrimonio cultural; la adopción de medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras, adecuadas para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio.

26. El Consejo de Arqueología es un órgano consultivo que depende del director general del INAH, lo que genera que las decisiones que se tomen sean de forma unilateral. Se debe pensar en la posibilidad de que el consejo de arqueologías se reforme y se le otorguen facultades de decisión convirtiéndole en un órgano de autoridad.

27. Actualmente las actividades culturales que se realizan resultan ser bastante costosas, por lo que la participación social es mínima. El resultado es que tales actividades se encuentran alejadas de las clases populares, por lo que sería importante crear políticas culturales en las que se busque atraer a los sectores más alejados a la cultura y a eventos organizados por el Estado.

28. Las actividades artísticas que se imparten en la educación pública, no logran interesar a los jóvenes en las artes, ni informarles que pueden desarrollarse profesionalmente en estas áreas. Por el contrario se estigmatizan y quedan nuevamente en manos de unos cuantos, siendo estas actividades importantes no sólo para acrecentar el nivel cultural de un pueblo, sino para generar programas que en términos económicos y sociales beneficien al país.

29. Es necesario proveer de un marco jurídico al quehacer cultural de la Nación a través de una Ley General de Cultura, que entre otras cosas permita fortalecer a las instituciones relacionadas con el quehacer cultural de la república (INAH e INBAL).

30. Se requiere la creación de un órgano que de seguimiento, coordine y asesore en las actividades que se realizan en torno al patrimonio cultural, tanto el INAH y el INBAL. Este órgano podría contar con un consejo de autoridad, integrado por especialistas multidisciplinarios los cuales generaran un programa de gobierno en el que, además de establecer líneas que permitan fortalecer la protección, conservación, promoción y difusión de la cultura en nuestro país, elaboraran propuestas a través de las cuales se pueda generar un mayor presupuesto del que actualmente se destina a la educación, para las instituciones responsables del patrimonio cultural.

31. La creación de una infraestructura cultural básica, debido a que la mayor parte del presupuesto que es destinado a la cultura es absorbido por salarios, eventos, y espectáculos importados de la capital o del exterior, entre otros gastos no prioritarios. Como podemos ver la producción y conservación de bienes culturales no es un tema al cual los gobiernos (tanto federales, locales y municipales) le den la importancia que merece, ni en los programas de los partidos políticos. Ello se ve reflejado en el presupuesto que es asignado para la cultura.

32. La elaboración de dispositivos fiscales y financieros que permitan otorgar mayores ingresos propios a través de las diversas áreas de la cultura, por lo que sería de mucha utilidad que el dinero que se recauda principalmente

del precio de las entradas a museos, zonas arqueológicas, monumentos históricos, reproducción de bienes culturales entre otros, fuera utilizado en mayor medida para el cuidado, conservación y protección de los mismos, así como para las investigaciones de nuevos lugares que aún no han sido descubiertos y en los que seguramente se encontrarán más respuestas y nos proporcionarán importantes aportaciones de nuestra cultura. Esto a su vez y entre otras cosas permitirá tener un turismo cultural, es decir una modalidad de turismo que hace hincapié en aquellos aspectos culturales que ofertan un determinado sitio.

33. Se debe empezar por concientizar a las autoridades relacionadas con la protección y conservación del patrimonio cultural, así como a la sociedad, de la importancia que éste tiene. Únicamente por la vía de la educación y del conocimiento es posible estimular y desarrollar una comprensión cabal de la importancia que tiene el cuidado de nuestro patrimonio cultural. Es evidente, y la historia repetidamente lo ha comprobado, que las medidas legales más rigurosas son de poca valía, si no hay el correspondiente sentido de responsabilidad por parte de los individuos que componen a la sociedad. Ello significa profundos sentimientos de estima, admiración y orgullo hacia el patrimonio artístico-cultural.

34. Si bien, tenemos claro que los inmuebles arqueológicos e históricos pueden ser factores de desarrollo económico, se deben crear políticas, programas y planes de desarrollo sustentable, turístico y culturalmente eficientes, que permitan promover nuestros sitios patrimoniales, cuidando en todo momento que éstos no se vean afectados.

La expansión inmobiliaria o turística ha pretendido extenderse a zonas arqueológicas, poniendo en serio peligro no solamente los entornos culturales sino la misma protección y preservación de las zonas y monumentos arqueológicos, artísticos e históricos. Se deben fijar las bases legales para normar el uso del suelo y definir la relación entre las zonas de las comunidades y la zona de monumentos. Una solución a este problema sería en el ejemplo del estado de Veracruz, en el que el propio Estado otorgara la propiedad de los

terrenos que se encuentran en la zona poligonal de El Tajín a la Federación, para que ésta a su vez, pueda darle el resguardo que requiere la zona arqueológica y mantenerla con ello protegida de entre otras cosas las construcciones y el desmedido comercio ambulante que existe actualmente y el cual aumenta su presencia en los días que se llevan a cabo eventos como lo es cumbre Tajín. Por lo que es necesario que se realicen modificaciones en la ley general de asentamientos humanos, con la finalidad de que entre otras cosas las entidades federativas incorporen en sus programas de desarrollo urbano la protección del patrimonio cultural que se encuentra en su territorio.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, segunda edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1975.

Alvear Acevedo Carlos, Manual de historia de la cultura, Editorial JUS, México, 1974

Becerril Miró José Ernesto, "El Derecho del Patrimonio Histórico Artístico en México", ed. Porrúa México, 2003.

Boeta Ángeles Sergio Augusto, Revista Derecho y Cultura, numero 4, El caso Tajín, órgano de divulgación de la academia mexicana para el derecho, la educación y la cultura, México 2001.

Bugoa Orihuela Ignacio, Derecho constitucional Mexicano. ed. Porrúa, México, 1991.

Cottom Bolfy , Revista Derecho y Cultura, numero 4, Patrimonio Cultural Nacional : el marco jurídico y conceptual, órgano de divulgación de la academia mexicana para el derecho, la educación y la cultura, México 2001.

De la Fuente Beatriz, ponencia Reflexiones en torno a la conservación de las obras de arte, Coloquio del Seminario de Estudios del Patrimonio Artístico. Conservación, restauración y defensa. Temas y problemas, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Esteticas, México, 1997.

Diccionario de la Lengua Española, 22ª, ed., Real Academia Española Madrid, 2001.

Edwin R. Harvey. Políticas Culturales en Iberoamérica y el Mundo, Madrid 1990.

Fernández Ruiz Jorge. Derecho administrativo, editorial McGraw-Hill, México 2000.

Florescano Enrique, El Patrimonio Cultural de México, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

Florescano Enrique. "Patrimonio y política cultural de México: los desafíos del presente y del futuro". En: Antropología, , Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Gertz Manero Alejandro, La defensa jurídica y social del patrimonio cultural, Fondo de Cultura Económica. México. 1976.

Gómez de Isa Felipe, Patrimonio Común de la Humanidad, en Estudio de Deusto, Revista de la Universidad de Deusto, Bilbao España, Segunda Época, Vol. 41/2, fasc. 91, Julio- Diciembre 1993.

Gutiérrez y González Ernesto, El patrimonio, editorial Porrúa, México, 1993.
Haberle Peter, El Estado Constitucional, Estudio introductorio Valadés Diego. Traducción e índice Fix Fierro Héctor, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2001.

López Samarripa Norka, Los Monumentos Históricos Arqueológicos, Editorial Porrúa, México, 2001.

Martínez Morales Rafael, Derecho administrativo, 1º curso, quinta edición, editorial Oxford, México 2004.

Martínez Peñaloza Teresa, Memorias del tercer coloquio de seminario de estudio del patrimonio la sociedad civil frente al patrimonio cultural, sentidos y funciones de ICOMOS, Instituto de Investigaciones Estéticas, México 1997.

Mata Pizaña, Felipe de la (Autor), Garzón Jiménez, Roberto (Coautor), Bienes y derechos reales, Porrúa, México, 2005.

Meyer Guala, Claudio, Escuela internacional de arqueología y etnografía americanas, Tesis profesional ENAH, México.

Olivé Negrete Julio y Bolfy Cottom, coordinadores; INAH: Una historia, MÉXICO 1996, segunda edición.

Olivé Negrete, Julio César, Reseña histórica del pensamiento legal sobre arqueología, Ensayo para el simposio del Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM. 1968.

Olivera toro Jorge, Arqueología y Derecho en México, Universidad Nacional Autónoma de México , 1980.

Pascual Soto Arturo, El Tajín en busca de los orígenes de una civilización, Consejo Nacional Para la Cultura y las Artes, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Estéticas, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México,2006.

Ramírez Luque María Isabel, Arte y belleza en la Estética de Hegel, publicaciones de la Universidad de Sevilla, España, 1988.

Rojina Villegas Rafael, Derecho Civil Mexicano, Tomo III. Bienes, Derechos Reales y Posesiones. Porrúa, México, 1981.

Sánchez Cordero Dávila Jorge, Arqueología y Derecho en México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

Sánchez Cordero Jorge, “El Estado de cultura en México”, revista Proceso, número 1724, 15 de noviembre de 2009.

Serra Rojas Andres Derecho Administrativo, 9ª edición, Editorial Porrúa, México 1979.

Serra Rojas Andrés, Derecho administrativo, sexta edición, Editorial Porrúa, México, 1975.

Solórzano y Pereira, Juan, Pensar la Colonia desde la Colonia, Universidad de Los Andes (Ediciones Uniandes), segunda edición, 2006

Tena Ramírez Felipe, Leyes fundamentales de México, 1808-1964, Editorial Porrúa, México.

Webmor, Timothy r, El patrimonio cultural: estudio preliminar sobre las múltiples concepciones de Teotihuacan. Boletín Tezontle, Torres Peralta, Jesús, Ed, México, Centro de Estudios Teotihuacanos, noviembre, 2005.

BIBLIOGRAFÍA EN LINEA.

Ávila Ortiz Raúl y Zabaleta López Dionisio, Razones a favor y en contra de la creación de la Secretaria de Cultura en México, Derecho y Cultura, otoño 2000, México (en línea)
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derycul/cont/1/arg/arg8.pdf>. Consultado: 5 de noviembre del 2009.

Página electrónica del INAH
http://dti.inah.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=2848&Itemid=467&limit=1&limitstart=1 2de noviembre del 2009.

Página de la Secretaria de Turismo (en línea)
http://sectorturismo.gob.mx/wb/sectur/sect_buscadord?q=arqueol%F3gica&s=10
Consultado: 2 de julio de 2009.

Sastre Fernando, Navarro Andrea, Huella Digital. (en línea)
www.huellasdigitales.cl/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=1960&Itemid=2. (Consultado: 22 de abril del 2009).

Shroeder Cordero Francisco Arturo, Legislación protectora de los monumentos y zonas de monumentos de México.(en línea)
<http://www.bibliojuridica.org/libros/2/700/43.pdf>. (Consultado: 13 de mayo de 2009).

ORDENAMIENTOS LEGALES.

Diario oficial de la federación (en línea),
http://www.inda.gob.mx:7038/documentos_normas/Diario_Oficial.pdf.

Consultado: 27 de noviembre de 2009

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/28.htm?s=>. (Consultado: 14 de mayo de 2009).

Ley General de Asentamientos Humanos, artículo 51. (en línea)
http://www.conafovi.gob.mx/marco_juridico/Ley_Asentam.pdf-. (Consultado: 8 de abril de 2010).

Ley de Protección y Fomento del Patrimonio Cultural del Estado de Aguascalientes, 2001.

Ley de preservación del patrimonio cultural del Estado de Baja California Norte 1995.

Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Chihuahua, 2001.

Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Coahuila. 1989.

Ley de Fomento a la Cultura para el estado de Guanajuato. 1992

Ley de Fomento a la Cultura del estado de Guerrero. 1988. Última reforma 1999.

Ley de Fomento a la Cultura y el Arte del Estado de Nayarit. 1995.

Ley del Patrimonio Cultural de Nuevo León, 1991.

Ley de Fomento a la Cultura del Estado de Puebla. 1994, Última modificación, 1996.

Ley del Patrimonio del Estado de Veracruz. 2004.

Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, 1998.

Código Civil Federal. (en línea)
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/1.htm?s=>. Consultado: 15 de septiembre de 2009.

Ley General de Bienes Nacionales, artículo 30 (en línea)
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/159/default.htm?s=>. Consultado: 28 de septiembre de 2009.

Código Penal Federal.(en línea)
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/8.htm?s=> Consultado: 6 de septiembre de 2009.

Convenio de UNIDROIT sobre los bienes culturales robados o exportados ilícitamente, (en línea)
<http://www.unidroit.org/spanish/conventions/1995culturalproperty-convention-sp.pdf> Consultad: 18 de agosto de 2009.

Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. (en línea)
<http://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>. Consultado: 2 de septiembre de 2009.

Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado. La Haya, 14 de mayo de 1954. (en línea)
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4664.pdf>. Consultado: 28 de agosto de 2009.

Tratados de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América que dispone la recuperación y Devolución de Bienes Arqueológicos, Históricos y Culturales Robados. 9 de junio de 1971 (en línea),
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2006/CDProcesal/pdf/OE30.pdf>. (consultado: 16 de agosto de 2009).

Tratados Sobre la Protección de Muebles Históricos. (En línea)
<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/c-4.htm>. (Consultado: 20 de agosto de 2009).

Convención sobre las medidas que deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y Transferencia de Propiedades Ilícitas de Bienes Culturales, artículo 2 (en línea),
www.rree.gob.pe/portal/cultural.nsf/f6ca48c6bcf14cb605256e3d00039ed2/?...
Consultado:28 de agosto de 2009.

Convenio sobre la Protección de Instituciones Artísticas y Científicas y Monumentos Históricos (Pacto Roerich). (en línea).
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Mexico/Cultura/T9.pdf> (Consultado: 20 de agosto de 2009).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 27. (en línea)
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153.pdf>. Consultado: 2 de octubre del 2009.

Código Civil Federal, artículo 25 (en línea)
<http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2.pdf>. Consultado: 5 de noviembre de 2009.

Diario Oficial de la Federación, 3 de febrero de 1939.

Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia
http://www.gobiernodigital.inah.gob.mx/Transparencia/Archivos/169_ley_org_inah.pdfconsultada: 4 de noviembre del 2009.

Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1946

Decreto de creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. (en línea) http://transparencia.conaculta.gob.mx/14/pagina_2/DECRETO.pdf
Consultado: 2 de noviembre de 2009.

Acuerdo 223 por el que se le confieren atribuciones al Consejo Nacional para la Cultura y las artes (en línea)
<http://www.sep.gob.mx/work/appsite/dgajuridicos/10ac223.HTM> Consultado 28 de octubre del 2009.