

## EL ANACRÓNICO FEDERALISMO CULTURAL

*Dra. Eréndira Salgado Ledesma\**

*La doctora Eréndira Salgado Ledesma describe diversos problemas, contradicciones y lagunas existentes en torno a la ley federal que regula el patrimonio cultural, a la vez que apunta algunas propuestas para solucionarlos.*

La Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas” por tercera ocasión ha sido declarada inconstitucional por el Poder Judicial de la Federación; no obstante, seguirá aplicándose en su parte conducente, lo cual es explicable atentos al principio de relatividad de las sentencias de amparo, que favorecen sólo a quién promueve el juicio de garantías.

Esta ley es la disposición secundaria de mayor jerarquía en materia de protección de bienes culturales monumentales en nuestro sistema jurídico. Fue expedida en 1972, y en ella se regulan las obligaciones a que están sujetos los propietarios y poseedores de bienes culturales e, incluso, de aquéllos que sin encontrarse dentro de estas hipótesis habitan en el perímetro delimitado por virtud de una declaratoria monumental.

Dado que los monumentos inmuebles históricos y artísticos son susceptibles de apropiación particular —los arqueológicos y paleontológicos son de propiedad federal por disposición de la propia ley—, para analizar la probable afectación a los derechos de los gobernados por virtud de una declaratoria monumental, previamente mencionaremos los bienes susceptibles de protección.

Así, el artículo 30 de la ley establece que son monumentos históricos los bienes muebles e inmuebles vinculados con la historia de la nación a partir del establecimiento de la cultura hispánica. Mientras que los monumentos artísticos, de conformidad con el artículo 33, son aquéllos que revisten valor estético relevante. Para determinar este valor debe atenderse a su representatividad, inserción en deter-

---

\* Catedrática de la División de Estudios de Posgrado en Derecho de la UNAM e Integrante del Comité Tutorial de Doctorantes en Materia de Amparo

erendira.salgado@conamed.gob.mx

minada corriente estilística, grado de innovación, materiales y técnicas utilizadas u otras análogas. Tratándose de bienes inmuebles también puede considerarse su significación en el contexto urbano. El artículo citado prevé sendos mecanismos para establecer cuándo un bien queda sujeto a su protección: por ministerio de ley —determinación en el propio cuerpo de la ley— y mediante la emisión de una declaratoria.

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

Sin embargo, para efectos del presente análisis, al no existir monumentos artísticos por ministerio de ley, y en razón de la escasez de los declarados de propiedad particular —sólo dos—, nos abocaremos al estudio de los históricos, los que ya suman miles a lo largo y ancho del país, tan sólo en el Centro Histórico de esta Ciudad de México se cuentan dos mil, aproximadamente.

A diferencia de los bienes considerados monumento por disposición de ley que forzosamente debieron construirse o manufacturarse a más tardar el día 31 de diciembre de 1900, las declaratorias que recaen sobre los históricos no se limitan a este período, si se considera que la historia es un proceso dinámico que se gesta día con día, que está en todas partes, en cualquier fragmento del presente, porque —como sostiene Armida de la Vara— en cualquier momento y lugar pueden ocurrir hechos con trascendencia histórica.

Los inmuebles pueden obtener su catalogación monumental por cualquiera de las dos vías que precisamos, según lo dispone el artículo 35 de la ley de la materia; es decir, por una u otra, ya que la “o”, como conjunción disyuntiva, denota alternativa o diferencia, lo que implica que no puede ser de ambas formas. Sin embargo, en la práctica no ocurre necesariamente así. Lo anterior lo prueba el sinnúmero de bienes inmuebles de propiedad federal construidos en los siglos XVI al XI —por tal razón monumentos por ministerio de ley— que, adicionalmente, han sido protegidos con declaratorias presidenciales, algunos de ellos gracias a la intervención de particulares, circunstancia que en ocasiones se ha criticado, porque si bien es importante la preservación de aquellos inmuebles que se vinculan con nuestro pasado histórico, los de propiedad federal —como es el caso de las

iglesias— no requieren de tal declaratoria a fin de conservarlos y preservarlos por ser parte integrante del patrimonio de la nación bajo administración gubernamental. Muy poca responsabilidad tendría aquel gobierno que necesita emitir una declaratoria monumental con objeto de proteger un bien de su propiedad y, adicionalmente, de su patrimonio cultural, además de poca autoridad moral para exigir de los particulares el respeto que a él le cuesta otorgar. Un ejemplo de estos excesos lo constituyen las declaratorias presidenciales relativas a los inmuebles religiosos ubicados en Texcoco de Mora, en el Estado de México, y en Tlayacapan, estado de Morelos. Ésta última expedida a petición de un grupo de intelectuales que poseen casas de fin de semana en el sitio, lo que consideramos excesivo —por supuesto que no el hecho de tener casas de descanso, sino que el presidente de la República emita declaratorias sobre pedido y sin el debido sustento jurídico— además en gran medida ocioso.

Los bienes que sí requieren de la emisión de una declaratoria para su adecuada protección son los de propiedad particular, porque es necesario vincularlos con la historia de la nación para su debida identificación y particularización, dado que no basta sólo con su construcción en un periodo determinado para considerarlos con valor monumental, así lo ha sostenido nuestro Máximo Tribunal en tesis en la que refiere que aunque una finca sea antigua y observe las características de las construcciones de su época, no por ello puede declararse monumento si no representa desde el punto de vista artístico un valor positivo por la pobreza y tosquedad de los elementos que la componen (PJF, Semanario Judicial de la Federación, tomo LVIII, p. 1464), pues tratándose de inmuebles de propiedad particular no basta para su protección legal que sean antiguos, en virtud de que nuestra legislación monumental exige que se justifique su valor patrimonial cultural, bien sea arquitectónico o histórico. Un monumento, en la concepción que más se acerca a sus raíces etimológicas, evidencia una obra (producto tangible o intangible) con características que la hacen resaltar de su entorno y, por tanto, merece ser conservada. En forma similar lo define el diccionario cuando señala que se trata de una obra de arquitectura o escultura considerable por su tamaño o magnificencia, o la obra digna de perdurar por su gran valor, luego, no cualquier edificación puede serlo.

Así, a pesar de que los bienes de propiedad particular son los que requieren de la emisión de una declaratoria monumental para su adecuada protección, son los menos favorecidos con ellas. Son escasos los ejemplos de declaratorias de este tipo. En el decurso del siglo XX esca-

samente se emitieron una docena por el Secretario de Educación Pública, autoridad competente para expedir las que recaen sobre inmuebles de particulares. Complementariamente, cabe advertir la problemática legal y administrativa que encierra la emisión de una, tanto de monumento como de zona de ellos, motivo del presente análisis.

La declaratoria es un acto de autoridad administrativa, por tal motivo, debe contar con fundamentación y motivación. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en diversas tesis que para que un acto de autoridad satisfaga éstos requisitos debe contener, por una parte, los llamados requisitos formales que consisten en la expresión de motivos y disposiciones legales consideradas aplicables, y, por otra, los requisitos de fondo consistentes en que los motivos invocados sean reales y ciertos y, conforme a los preceptos legales aplicables, sean bastantes para producir el acto de autoridad (PJF, Semanario Judicial de la federación, tomo CXIX, p. 2017).

Los primeros requisitos tienen por objeto dar al afectado el conocimiento exacto de los razonamientos ciertos y legales que hubiere tenido la autoridad para emitir el acto. Los segundos, que la propia autoridad no se aparte de la verdad de los hechos y de la verdad legal. Y aun en los casos en que la ley no establezca requisito ni formalidad alguna, previamente a la emisión del acuerdo reclamado, la autoridad gubernativa queda obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de audiencia previa, consagrada en el artículo 14 del texto fundamental (PJF, Semanario Judicial de la Federación, tomo X, tercera parte, página 24).

Por las razones expresadas, el texto de la declaratoria debe precisar: ¿porqué este inmueble en especial queda comprendido dentro de los supuestos previstos en la ley?, ¿acaso fue construido en los siglos XVI al XIX?, ¿estuvo destinado a la educación o a un servicio público?, ¿a algún otro uso previsto en el artículo 36 de la ley?, y, en su caso, ¿en qué términos se vincula con la historia de México? Adicionalmente, debe brindarse al particular la posibilidad de impugnar tal acto de autoridad, como se sostuvo. Por no hacerlo así el Poder Judicial de la Federación ha sostenido —desde 1978— que la ley federal monumental es violatoria de la Constitución, porque no respeta la garantía de audiencia al no prever un recurso contra las determinaciones de los institutos competentes, pese a que aun disposiciones de menor jerarquía como el “Reglamento para la Conservación del Aspecto Típico y Colonial de la Ciudad de Morelia”, del 18 de agosto de 1956, sí prevén recurso.

El Poder Legislativo está obligado a establecer en cada una de las leyes que emita, procedimientos para que los afectados puedan im-

pugnar los actos de aplicación de aquéllas. No obsta a lo anterior, el hecho de que la ley monumental prevea un recurso de oposición contra la inscripción de la declaratoria en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, dependiente del INAH, pues la oposición de referencia opera contra la inscripción en el Registro, no contra la declaratoria de un bien como monumento que es la causa del perjuicio al gobernado por la serie de obligaciones que impone. Como resultado, si con independencia de su inscripción, la sola declaratoria impone obligaciones a los afectados (artículos 6º, 7º, 10, 11 y 12), y si la ley no contempla procedimiento o recurso alguno para impugnar dicho acto de aplicación, en consecuencia, el ordenamiento es violatorio de garantías.

La omisión en la ley vigente no aconteció en otras federales que sobre monumentos fueron expedidas a partir de 1897, algunas previeron recurso de oposición contra la emisión de declaratorias. Por ejemplo, la ley federal de 1914, en su artículo 13, disponía que cuando los particulares o las autoridades interesados en que un monumento, edificio o cualquier otro inmueble clasificado dejara de serlo, formularían su reclamación ante la Inspección Nacional de Monumentos Artísticos e Históricas, acompañándola de los documentos necesarios para demostrar la ausencia de valor artístico o histórico del mismo. Al efecto, si la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, en vista del dictamen de la Inspección correspondiente, consideraba procedente la desclasificación, publicaría ésta en la misma forma en que lo fue la clasificación. Por su parte, la ley de 1934, en su artículo 16, señaló que cuando el propietario de un bien declarado monumento considerara infundada la declaración podría reclamarla ante la autoridad judicial dentro del término de treinta días a partir de la fecha en que la conociera; considerándose tal disposición equivalente a un recurso administrativo. Mientras que la ley de 1970, en su artículo 16, señaló la obligación de oír al interesado acorde con el procedimiento establecido en el reglamento, previamente a la publicación de la declaratoria de adscripción de un bien al Patrimonio Cultural de la Nación, la cual se notificaría personalmente al interesado, quien contaría con derecho a rendir pruebas y producir alegatos en un término no mayor de 20 días. Sin embargo, el reglamento mencionado no fue expedido, y el de la ley que abrogó, "Sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de abril de 1934, no contempló procedimiento de impugnación.

Una vez expedida la declaratoria, para que surta efectos contra terceros, debe notificarse personalmente o a través del Diario Oficial de la Federación. El artículo 9º del reglamento de la ley prevé que la notificación debe realizarse tanto a los interesados como a los propietarios de los inmuebles colindantes, y, cuando se ignore su domicilio, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación en aquél. Pero, en este punto es pertinente formularnos la pregunta siguiente: ¿porqué ha de notificarse también a los propietarios de los inmuebles colindantes?, si sus propiedades no fueron declaradas monumentos. Éste es uno de los problemas planteados con la emisión de la declaratoria, la cual no sólo incide sobre el bien particularizado, sino, inclusive, en otros que no se ubiquen dentro de ese supuesto.

Así, el artículo 6º, párrafo segundo, de la ley, previene que los propietarios de los inmuebles colindantes a un monumento que pretendan realizar obras de excavación, cimentación, demolición o construcción que puedan afectar las características de los monumentos históricos o artísticos deben obtener el permiso del instituto correspondiente, mismo que se expedirá una vez satisfechos los requisitos correspondientes que al efecto se fijen, lo cual plantea otra problemática peculiar. Si muchas veces el particular cuya propiedad ha sido afectada por una declaratoria desconoce esta circunstancia, ¿estará en aptitud de conocerla el propietario del predio colindante? Por otra parte, cabe destacar que, si bien el reglamento de la ley señala como obligación de la autoridad publicar dos veces la declaratoria en el Diario Oficial cuando se desconozca el domicilio del afectado, no siempre se cumple tal disposición, un ejemplo es la que declaró una zona de monumentos históricos en San Miguel de Allende Guanajuato, publicada una sola ocasión.

Pero, retornando al problema inicial, ¿cuáles son los efectos que genera una declaratoria de monumento que recae sobre un bien de propiedad o bajo posesión de un particular? Es sabido que existe un desconocimiento generalizado sobre su naturaleza, la que en ningún caso tiene carácter confiscatorio, y mucho menos expropiatorio como algunas personas aseguran, tan sólo sirve para identificar un bien como parte integrante del patrimonio cultural. Sin embargo, no puede desconocerse que su sola expedición impone una serie de modalidades a la propiedad privada, cuyos efectos son la extinción parcial de los atributos del propietario, por virtud de ellos ése no sigue gozando de todas las facultades inherentes a la extensión de su derecho, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo. Pero un caso más grave de afectación origina la expedición de una declarato-

ria de zona, ya que en ella, aun aquellos inmuebles que no cuenten con características monumentales quedan sujetos a una serie de restricciones, dado que, dentro del perímetro que se circunscribe, todos los inmuebles ubicados —construidos o baldíos— quedan sujetos a la jurisdicción federal, lo que inclusive incide en las características del mobiliario y el equipamiento urbano. Sobre este particular, existe tesis aislada del Poder Judicial federal que sostiene que los particulares propietarios de inmuebles dentro del perímetro declarado y delimitado en una zona de monumentos están obligados a preservarlos y restaurarlos, en caso necesario, previa autorización del Instituto.

Lo anterior se justifica en términos de lo dispuesto en la ley en análisis, en razón de que la declaratoria prevé mecanismos de protección integral de la zona con la finalidad de preservar el conjunto o para la recuperación de sus características originales. De esta suerte, en establecimientos mercantiles del Centro Histórico de la Ciudad de México pueden apreciarse anuncios en los cuales se ha pegado un cartel con una leyenda que reza: “anuncio suspendido por el INAH”; sin embargo, tales letreros, visualmente contaminantes, además de ser insuficientes para impedir la apreciación del anuncio que pretende suspenderse, permanecen por tiempo indefinido, sin que al parecer la autoridad o el particular realicen algún acto posterior.

Los institutos nacionales de Antropología e Historia y de Bellas Artes y Literatura son las instancias normativas en la protección de bienes y zonas monumentales, dotadas por ley de un marco jurídico que delimita sus rangos de acción. Con tales atribuciones, pueden y deben valorar, así como calificar las características que han de tomarse en consideración para la catalogación monumental. Son pues, instancias técnicas responsables de interpretar el sentir de la sociedad sobre cuáles bienes merecen catalogarse con valor y, consecuentemente, preservarse para su disfrute por las generaciones presentes y futuras. Tal valoración, en cada caso, como acto de autoridad debe estar debidamente motivado y tener el sustento en leyes específicas, como ya advertimos. Desafortunadamente, ni la autoridad motiva adecuadamente la expedición de las declaratorias, ni los particulares son escuchados dentro del procedimiento por el cual se declara que el bien de su propiedad o el perímetro de la zona en que viven, son monumentos, ni la ley contempla un procedimiento para su impugnación.

Por tales razones, el Alto Tribunal sigue pronunciándose en el sentido de que la ley federal sobre monumentos es violatoria de la Constitución federal, al no respetar la garantía de audiencia prevista en su artículo 14, resolución que vuelve a repetirse hoy día, pero sin que tal

declaración tenga el efecto de invalidar el articulado de la ley, ya que sólo declara su inconstitucionalidad respecto del promovente del juicio de garantías, atentos al principio de relatividad de las sentencias de amparo.

Como consecuencia de lo expuesto, consideramos indispensable incorporar en aquélla un recurso que pueda oponerse contra la expedición de las declaratorias monumentales con la finalidad de que los actos de las instituciones queden debidamente sustentados y se logre de manera integral, además de la preservación de nuestro patrimonio cultural, el mantenimiento del Estado de Derecho. Del mismo modo, es imperioso no demorar más la revisión integral de la legislación en la materia, ya que el problema esbozado, ni es el único, ni el más grave.

La legislación que rige la vida y atribuciones del INAH y de Bellas Artes, responsables de la preservación del patrimonio cultural tangible adolece de múltiples omisiones, imprecisiones y contradicciones, "parches" incorporados a lo largo del tiempo y a los cuales debe darse coherencia. Se trata de un universo integrado por más de 12 leyes, 4 reglamentos, 91 decretos de declaratoria, 39 acuerdos (presidenciales y secretariales), así como 51 convenios, 12 convenciones, 4 recomendaciones y 9 tratados internacionales. Más de 220 disposiciones normativas con plena vigencia —en algunos casos contradictoria—.

La exagerada cantidad de disposiciones de ninguna manera es sinónimo de atención adecuada al patrimonio cultural. Por ejemplo, en el ámbito internacional, diversos países —sin un pasado tan rico como el mexicano— cuentan con un conjunto más amplio de bienes culturales protegidos, dentro de ellos, incluso varios de naturaleza no tangible. Algunos Estados son más meticulosos en la conservación y protección por considerarlas atribuciones que les competen en forma primigenia, pero adicionalmente porque su sociedad civil es estimulada a compartirlas.

En México la necesidad de otorgar protección especializada a bienes de naturaleza patrimonial cultural inicia en la segunda mitad del siglo XIX, con la creación de instituciones para su custodia, y data de fines del mismo la primera ley en la materia; sin embargo, ésta únicamente tomó en cuenta a aquellas grandes edificaciones de piedra inamovibles, a las cuales denominó monumentos arqueológicos, declarándolos propiedad de la nación. A partir de ésa, y con el paso del tiempo, puede advertirse una constante evolución en la legislación relativa, al írsele incorporando nuevos bienes, a la par de un repertorio más amplio de restricciones a sus propietarios y poseedores, hasta

llegar a la ley actual, en el marco de la cual se consideran con valor cultural todos los producidos antes del siglo XX; los arqueológicos prácticamente intocables y los servidores públicos responsables de su atención semidiosos. No obstante ello, a la fecha su esfera de protección ya es insuficiente.

Y no sólo es inadecuada por confluir en torno a un catálogo restringido y definitivamente impreciso de bienes culturales; sino por la deficiente atención a las tareas de preservación y custodia que se presta a los ya declarados, así como por la escasa participación de los gobiernos, tanto estatales como municipales, y de la colectividad en general, amén de la ambigüedad bajo la cual orienta el Estado las funciones a su cargo, donde reviste particular importancia la superposición de atribuciones entre diversas instancias gubernamentales así como la desatención de ciertas tareas por alguna de ellas.

Por otro lado, los profesionales de las diversas especialidades relacionadas con la materia tampoco han asumido a plenitud su responsabilidad en la materia. Parece más preocupante llegar a un acuerdo sobre los alcances del concepto "patrimonio cultural", que plantear alternativas para su preservación. En especial, es patente la inexistencia de contribuciones de los abogados en la materia cultural. Así, es común observar únicamente a los arqueólogos y arquitectos involucrados en actividades de restauración y consolidación monumental, como si todo pudiera reducirse en poner mezcla y ladrillos.

La insuficiencia de recursos es uno de los argumentos utilizado para intentar, que no explicar el cuidado deficiente de nuestro patrimonio cultural. Llegando al grado de afirmarse que la atención inadecuada se genera, en gran medida, como consecuencia de problemas de índole económica, por lo cual, la preservación de los bienes del pasado sólo parece posible si se incrementan las asignaciones presupuestales correspondientes. De ser cierto esto, debería propiciarse un trato diferente a quienes invierten sus recursos propios en conservar y resguardar lo que valoran —al fin y al cabo propiedad de todos los mexicanos—, y no ser juzgados como delinquentes del orden común, lo que suele ocurrir con frecuencia. Se olvida que numerosos particulares, museos y fundaciones de carácter privado cuentan con piezas de importancia dentro de sus colecciones, lo cual permitió conservar en el país muestras significativas de nuestra cultura al amparo de leyes anteriormente vigentes, y refrendadas por la actual, que en sus artículos transitorios ratifica el respeto a los derechos adquiridos y garantizados por sus predecesoras.

Vista esta gran problemática, la aplicación de los recursos asignados a las instituciones del Sector Cultura para el desarrollo de sus

atribuciones debe ser más eficiente, adicionalmente a delimitar puntualmente la orientación de los mismos al tiempo que se definen prioridades de atención, en razón de las muchas tareas pendientes.

Una de ellas, la revisión exhaustiva del marco normativo que rige la actuación de aquéllas es de las más urgentes, porque existen múltiples omisiones, imprecisiones y contradicciones; "parches".

También es prioritario determinar las grandes líneas en materia de política cultural sobre las que converjan la conservación y preservación de los bienes bajo resguardo de los gobiernos estatales y municipales, con su participación directa, tomando en cuenta los diferentes niveles involucrados, las diversas modalidades de apropiación de los bienes, así como la necesaria descentralización de la vida nacional. Bajo este esquema se procedió en materia educativa en pasadas gestiones gubernamentales, siendo hoy una responsabilidad compartida, de igual forma podría orientarse la materia cultural.

Sabemos bien que no hay concurrencia entre la Federación y los estados en materia arqueológica, por tratarse de bienes de propiedad federal; no obstante, sí existe en las materias histórica y artística, en las que confluyen otras formas de apropiación, y con base en ello algunas entidades federativas han emitido legislación protectora. De ser cierto que más del ochenta por ciento de la propiedad monumental se localiza en poder y propiedad de particulares, no hay razón para que la conservación y preservación de los bienes sea únicamente competencia federal. Lo propio sería que la Federación legislara y conservara para sí la custodia y preservación de los monumentos arqueológicos, por ser en su totalidad bienes del dominio público de la nación, compartiendo responsabilidades respecto de los monumentos históricos y artísticos.

Suele argumentarse que los niveles de compromiso existentes entre las autoridades locales y los particulares de provincia dificultan la autonomía y la independencia de aquéllas en el ejercicio de atribuciones en la materia, lo cual da como resultado la consecuente desatención de los bienes. No obstante, debemos tener claro que aun cuando se localizan antecedentes de destrucción propiciada por autoridades locales, ésta es una excepción en el marco de las escasas posibilidades de participación en la toma y ejecución de decisiones otorgadas por la ley federal, dado que la corrupción no es prerrogativa de un nivel de gobierno determinado, ni patrimonio de un grupo social específico; en todo el país existen autoridades, servidores públicos y ciudadanos comprometidos.

Por su parte, esta perenne intromisión de las autoridades federales en casi todos los ámbitos, propicia que en tareas de suma impor-

tancia que sí son de su exclusiva responsabilidad exista rezago, con el consecuente incumplimiento de los compromisos asumidos en los contextos local e internacional. Es el caso de la emisión de reglamentos para la adecuada conservación de las diversas zonas monumentales declaradas —más de medio centenar en un periodo aproximado de setenta años— cuyos textos prevén su sujeción a la jurisdicción de los poderes federales, bajo términos y condiciones imprecisos, dando como resultado que casi todos sean violatorios de lo dispuesto por la Constitución General de la República, pues imponen modalidades a la propiedad privada sin definir sus alcances, así como por la carencia de un recurso administrativo para oponerse a su expedición, como de inicio se expresó.

Es sabido, también, que las dependencias federales competentes desde hace tiempo se encuentran presionadas por el peso de la enorme nómina y agobiadas por la relación laboral. Instituciones que erogan gran parte de su presupuesto en pago de salarios y prestaciones, sin posibilidad real de afrontar tareas que las han rebasado, con esquemas administrativos obsoletos, los cuales las obligan a concentrar a la mayor parte de su personal en pocas ciudades del país.

En otro orden de ideas, tan censurable es que países más prósperos se hayan apropiado de bienes culturales de naciones en proceso de desarrollo, so pretexto de evitar su deterioro o pérdida, o con el fin de custodiarlos en lugares más seguros —más cultos, como el hecho de que esta política, que hacia el exterior nos parezca reprochable, internamente sea la empleada para resguardarlos, pues importantes muestras provenientes de toda la República son trasladadas a los museos de la capital federal. Por ejemplo, dadas sus características estéticas, material de elaboración y gran tonelaje, dudamos que el enorme Tláloc haya sido ubicado frente a nuestro máximo Museo Nacional de Antropología sólo por razones de seguridad y para evitar su robo.

El hecho de que en esta ciudad estén asentados los poderes federales no justifica la concentración en ella de las manifestaciones culturales de importancia del país. Si toda centralización es perjudicial, la de los bienes culturales es de las más graves. Entendemos que en otra época estos actos respondieron a necesidades concretas de preservación de los bienes, pero hoy, con la creación de diversos espacios culturales en los estados de la República que cuentan con medidas de seguridad apropiadas, ya no se justifica.

Este cambio en la orientación patrimonial también inhibiría el que algunas entidades federativas siguieran elaborando leyes, cuando con-

sideran inadecuada la atención brindada por las autoridades federales a los bienes localizados en su territorio, las cuales propician serios conflictos de competencia con aquéllas, situación que ya en una ocasión motivó la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para dirimir la controversia. ¿Quién no recuerda aquélla ley de Oaxaca que adscribía bajo su competencia las zonas arqueológicas de la localidad? Misma que fue declarada inconstitucional por el Alto Tribunal.

Por los motivos precisados es urgente la redacción de una nueva ley patrimonial o, en su defecto, propiciar la reforma de la actual, donde se plasmen mecanismos de participación y protección más ágiles, eficaces y de fácil manejo por parte de las instituciones responsables. Con el apoyo de una ley general emitida por el Congreso de la Unión, la Federación seguiría poseyendo jurisdicción en la materia, pero se ampliarían los canales de participación respecto a la protección de bienes de otro tipo. Con un marco jurídico rigurosamente delimitado es factible transferir o compartir responsabilidades.

Del mismo modo se requiere exponer en forma pormenorizada el marco en el cual deberán llevar a cabo sus tareas los servidores públicos encargados para suprimir cualquier rasgo de discrecionalidad, que en ocasiones ha llegado a utilizarse en auxilio de prácticas persecutorias.

La ley patrimonial mexicana fue innovadora y avanzada cuando se redactó, y sirvió de modelo a otros países para conformar sus cuerpos legislativos, muchos de ellos con leyes promulgadas en la materia a partir de los años ochenta. Pero en la actualidad, si bien algunos de sus planteamientos continúan reafirmando sus bondades, otros ya han mostrado obsolescencia, ejemplo de esto son los siguientes:

a) No contemplar disposiciones que autoricen la exportación de bienes culturales con motivo de su exhibición. Esto generó que a través de un Decreto Presidencial se adicionara un artículo previniendo tal cuestión en el reglamento de la ley monumental. No objetamos el sentido de la reforma, pues es importante exponer nuestro patrimonio en el extranjero, en particular en esta época de profundas transformaciones sociales, en la cual el conocimiento en otros países de nuestro acervo cultural y la reafirmación de nuestros valores como nación pluriétnica y pluricultural serán factores que nos permitirán, sin mengua de la identidad cultural, integrarnos económica y políticamente en el contexto internacional. Lo que resulta cuestionable es la resolución de problemas prácticos violentando esquemas jurídicos.

b) Contemplar esquemas de restauración contradictorios entre el Estado y los particulares, que obstaculizan la participación de estos últimos. Un claro ejemplo es el otorgamiento de estímulos —por cierto muy limitados— sólo a quienes destinen los inmuebles restaurados para usos sin fines de lucro. Sobre el particular habría que preguntarse: si el bien restaurado se preserva ¿cuál es la relevancia del uso al que es destinado, siendo éste compatible y lícito? Pretender que todos los inmuebles del país se restauren para instalar en ellos un museo o una biblioteca limita enormemente la participación de la iniciativa privada en estas tareas.

c) La deficiente protección de los pecios (restos de embarcaciones hundidas que yacen en el fondo de los mares desde hace siglos), los que por su fecha de manufactura, así como por el peligro al que han sido expuestos desde hace aproximadamente una década, son considerados con valor histórico sujetos a regulación —no a protección— en la Ley de Navegación, por lo que es necesaria la emisión de una declaratoria para su protección integral, por no estar incorporados en la ley monumental.

Bienes culturales que de cuando en cuando sufren la acometida de “cazadores profesionales de tesoros”, desde hace tiempo están en la mira de nuestros vecinos del norte, interés manifestado en época reciente cuando pretendieron rescatar del fondo de las aguas del Golfo de México —en el mar territorial nacional— restos de embarcaciones por considerarlas de significación para la historia de los Estados Unidos de América; como es el caso del navío USS Somers (1842-1846), el cual naufragó frente a las costas de Veracruz el día 8 de diciembre de 1846, mientras bloqueaba ese Puerto en una de las tantas intervenciones americanas —razón por la que también está vinculado con la historia de México— embarcación a bordo de la cual ocurrió un motín que provocó la ejecución de tres tripulantes que en él participaron, entre ellos el hijo del entonces Secretario de Guerra John Canfield Spencer (New Policy on the International Nature of Historic Maritime Resources, USA, Federal Archeological Report). Autorización inicialmente otorgada por la Secretaría de Marina, y posteriormente denegada ante la reacción de rechazo generada por la opinión pública.

d) La contradicción habida entre la regulación de los bienes paleontológicos y los arqueológicos. Mientras que los primeros son considerados monumento por Ministerio de Ley, para la protección

de los otros se requiere la emisión de una declaratoria monumental por el presidente de la República, no obstante que el artículo 28 bis de la ley prevé que las disposiciones inherentes a los monumentos arqueológicos se aplicarán también a los paleontológicos. De esta suerte, una medida que fue incorporada en la ley en términos de una Convención de la UNESCO queda desvirtuada por las limitaciones reales que conlleva su aplicación.

e) Las contradicciones existentes entre la ley monumental y la Federal del Derecho de Autor. Mientras la primera confiere al Estado mexicano derechos autorales para la reproducción de bienes arqueológicos monumentales, previéndose inclusive el pago de derechos fiscales cuando sean aprovechados con estos fines, la segunda no ampara la publicación de obras de arte o arquitectura que sean visibles desde lugares públicos, y los monumentos, salvo la excepción de los de naturaleza mueble que se encuentran en exhibición o en bodegas de los museos, son precisamente visibles desde lugares públicos por su grandiosidad, por lo que de considerarlos sujetos a las prevenciones de esta ley equivaldría a contrariar el sentido de la ley monumental, plasmado en su artículo 1º que la reputa de orden público y de interés social, y cuyo objeto es la salvaguarda del acervo cultural de la nación.

Los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos de propiedad estatal son bienes del dominio público de la nación, imprescriptibles e inalienables, y no se puede adquirir derechos sobre ellos por el simple transcurso del tiempo, ni enajenarse derechos patrimoniales, como lo prevé el artículo 2º, fracción III, de la ley autoral. El dominio público (dominio popular) a que se refiere esta última ley, en su artículo 23, significa que las obras pueden ser utilizadas por cualquier persona, sin el permiso previo del autor, después de transcurrido el término de protección a que se sujeta a partir de la muerte del autor, y tratándose de obras anónimas, contado a partir de su primera publicación. Aun en esos casos se cubren derechos al Estado por su utilización, por conducto de la Secretaría de Educación Pública, según señala el artículo 81 de la ley autoral. Si consideramos los bienes arqueológicos, artísticos e históricos bienes del dominio público popular por tener más de un siglo de elaborados y haber muerto sus autores, o en su caso ser desconocidos, llegaríamos al absurdo de que cualquier persona podría utilizarlos con el consiguiente pago, sin más limitantes que las que señala la Ley Federal del Derecho de Autor, lo que equivaldría a una verdadera desprotección. Refuerza nues-

tra postura el que la Ley Federal de Derechos contemple en diverso apartado aquéllos a cubrir en materia autoral de los relativos a la reproducción de monumentos arqueológicos, históricos y artísticos. Bienes elevados al *status* de monumentos, categoría de protección especial con la cual dejan de ser simples muebles o inmuebles.

f) La existencia de varias dependencias responsables de los documentos históricos de la nación mexicana, lo cual incluso propició la creación de dos comisiones intersecretariales para delimitar ámbitos de competencia. Ejemplos de una larga lista son: el propio INAH, el Archivo General de la Nación y el Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

La ley señala que son monumentos históricos los bienes vinculados con los anales de la nación producidos a partir del establecimiento de la cultura hispánica en el país; sin embargo, ni la ley ni su reglamento establecen pautas para determinar cuándo aconteció tal hecho, dado que conquista y colonización son procesos distintos en cada región de la República.

g) No existe prevención sobre la necesidad de mantener íntegras diversas colecciones monumentales, cuyo valor está determinado en función del conjunto. Sólo los códigos civiles Federal y Local para el Distrito Federal contemplan la prohibición de desmembrar aquéllas que puedan sufrir daño al ser divididas, situación que adquiere actualidad con la reciente venta del Banco Nacional de México y de sus activos, entre ellos los patrimoniales culturales a *Citygroup*.

h) Nuestra legislación tampoco contempla el concepto “centro histórico”, que ya tiene carta de identidad en diversas legislaciones del exterior, así como características particulares y definiciones propias en los documentos internacionales referentes a la protección del patrimonio cultural. Ni el concepto de “zona histórica”, aquélla que sin contar con monumentos inmuebles haya sido escenario de acontecimientos de trascendencia nacional, ocasionando la emisión de declaratorias de zonas en dos sitios de este país carentes de bienes monumentales.

i) En forma paralela, la ley señala una serie de obligaciones para los particulares propietarios o poseedores de monumentos, así como a los fedatarios responsables de las operaciones de traslado de dominio, sin que en ambos casos establezca sanción alguna por su incumplimiento, con lo que la norma pierde toda efectividad.

j) La ley otorga protección por Ministerio (decisión del propio Poder Legislativo) a bienes elaborados o construidos hasta el último día del siglo XIX, 31 de diciembre de 1900, razón por la cual a la fecha se encuentran desprotegidos los bienes del siglo XX —todo un siglo. Grandes etapas y grupos de bienes de nuestro pasado todavía no son incorporados bajo su protección —se les ha negado valor histórico al considerarlos cercanos en el tiempo, como todo lo relativo a la Revolución Mexicana y los archivos fotográficos coetáneos.

k) Los artículos 21 y 24 se contradicen uno al otro. Mientras el primero señala que se registrarán todos aquéllos bienes considerados monumentos, el segundo establece que la inscripción no determina la autenticidad del bien registrado. De no considerar a un bien monumento, ¿cuál sería entonces la razón para ser registrado ante una institución que cuenta con gran cantidad de expertos en arqueología? El último precepto, a su vez, se contrapone con los artículos 29 a 31 del reglamento los cuales disponen la autenticidad de los monumentos que se presenten a registro a partir del dictamen rendido por la institución. En términos similares ¿por qué razón se pagan derechos por la inscripción de un monumento que puede no serlo? Los arqueólogos del INAH, ¿realmente pueden avalar con certeza la autenticidad de una pieza? Ya que el dictamen del arqueólogo del instituto es determinante para la configuración o no del delito de tráfico de bienes arqueológicos.

Complementariamente a las deficiencias que se incorporan, y muchas más no relacionadas por falta de espacio, se considera necesario determinar las grandes líneas de orientación en materia de política cultural sobre las que debe converger la preservación y conservación de bienes culturales en el país, independientemente del régimen de propiedad al que se sujeten éstos, brindándose participación directa a los otros niveles de gobierno, todo bajo un marco jurídico preciso y correctamente delimitado. Sólo así podrá la autoridad federal asumir una serie de tareas de suma importancia incumplidas —algunas desde hace más de un siglo—, como lo son la conformación del Catálogo del Patrimonio Cultural de la Nación y la elaboración de los reglamentos para la conservación y preservación de las diversas zonas monumentales que han sido declaradas, por medio de disposiciones en las que se establece, que quedan sujetas a la jurisdicción de los poderes federales sin precisarse los términos y las condiciones, como ya advertimos.

Por otro lado, la amplitud actual del concepto patrimonio cultural y el acelerado proceso de extinción de los bienes de naturaleza intangible —que una corriente del pensamiento considera deben formar parte del mismo y contar con tutela por parte del Estado—, confirman la necesidad de contar con mecanismos para su protección, como es el caso de algunas expresiones populares y métodos artesanales de producción. Adicionalmente, si México se adhirió a las diversas convenciones y recomendaciones propuestas por organismos internacionales especializados en esta misión, deben observarse las definiciones generales acordadas, las cuales a estas alturas resultan obligatorias porque el Senado de la República ya las ratificó.

También es impostergable que las instancias responsables determinen las medidas indispensables para la conservación y preservación de los bienes tangibles, que deberán ser cumplidas tanto por ellas mismas como por la sociedad civil. ¡Se debe precisar qué bienes, y en qué condiciones, se conservarán, preservarán y restaurarán! Es decir, se requieren parámetros definidos de valoración cultural. Disentimos con el criterio de que todo lo de épocas anteriores, por el sólo hecho de serlo, sea considerado valioso. O que todas las expresiones culturales recientes carezcan de valor, apreciación que incide en el ámbito de la protección patrimonial de algunas ciudades fronterizas del norte de la República, cuya historia puede contarse por décadas y no por siglos como ocurre en el centro del país. De seguir con esta clasificación de lo histórico seguramente se propiciará que aquéllas en un futuro cercano carezcan de referencias monumentales de su pasado. Parece que igualmente ha generado que la Revolución mexicana y el siglo XX en general sean temas ausentes en la ley monumental, así como la necesidad de expedir un Decreto de creación de una institución para resguardar los documentos relacionados con ella y propiciar su análisis histórico.

Por las múltiples razones expresadas los diversos sectores sociales asumen su derecho a demandar abiertamente la reforma de leyes que consideran rebasadas, correspondiendo al gobierno abrir los cauces que permitan su replanteamiento, al margen de cotos burocráticos e intereses políticos y económicos.

Ninguna institución o grupo tiene derecho a frenar la participación plural de sectores sociales y niveles de gobierno en la atención de lo que es de todos, como hasta la fecha ha sucedido. La conservación, preservación y puesta en valor de nuestro patrimonio no sólo es cuestión de leyes e instituciones que las apliquen en sus términos, sino un quehacer de la sociedad en su conjunto. Cuando se ha conta-

do con el auxilio de la colectividad y de otros niveles de gobierno, ha sido posible revertir con éxito tendencias destructivas sobre bienes del patrimonio cultural. Por su parte, el Congreso General tampoco debe legislar sobre estos temas a puertas cerradas como lo ha hecho en algunas ocasiones, porque son de interés para la mayoría, al igual que lo son los recursos empleados para su atención. Ya en el lejano 1972 se dio un ejemplo de participación plural en las consultas realizadas para discutir el proyecto de ley vigente, por lo que es incomprensible el recelo a la creación de espacios de participación con el fin de reformar o redactar una nueva.

Ante los cambios sustanciales en la concepción del Estado, no hay razón para pensar que los integrantes del sector cultural deban permanecer al margen de esta dinámica. El Estado mexicano, por su parte, que hasta hoy ha enfocado su participación a fijar obligaciones a los particulares y vigilar su cumplimiento, ocasionando con ello la pasividad e indiferencia de estos últimos, deberá replantear tal orientación y trazar nuevos esquemas jurídicos y administrativos, los cuales no sólo propicien y estimulen la participación social en la conservación de los bienes del patrimonio cultural, sino que inclusive la garanticen. Creemos firmemente que en la actualidad, y dadas las condiciones económicas y sociales que se viven en el país ¡éste es el papel que le corresponde desempeñar!

Ante la globalidad debemos reforzar nuestra identidad. Lo que hoy somos no sólo tiene sus raíces en siglos anteriores, sino que formamos parte de un proceso dentro del cual para futuras generaciones nosotros también seremos pasado. Lo que es presente un instante después será historia. No obstante, ¿cuál es el criterio para definir lo que debe ser protegido? ¿Quiénes serán los encargados de su custodia? ¿De dónde se obtendrán los recursos necesarios para esta tarea?

Cuando se hacen observaciones para mejorar una situación, igualmente se adquiere la responsabilidad de hacer propuestas concretas en ese sentido, por lo que para terminar estas reflexiones se considera necesario retomar los puntos esbozados —sobre los que inciden en forma directa la protección, preservación y conservación, es decir, la puesta en valor del patrimonio cultural mexicano— planteando alternativas de solución.

- Los recursos económicos disponibles deberán ser aplicados en forma eficiente si en efecto las asignaciones presupuestales destinadas a la materia son insuficientes.

- Es necesaria la delimitación y definición de atribuciones y obligaciones de la Federación y los gobiernos, tanto estatales como municipales, con la participación directa de autoridades de cada uno de dichos niveles.
- El Estado debe responsabilizarse de trazar nuevos esquemas jurídicos y administrativos, propiciando y estimulando la participación social para garantizar la conservación de los bienes del patrimonio cultural.
- Es preciso erradicar vicios arraigados en la estructura administrativa de algunas instituciones culturales, como el alto porcentaje de trabajadores y la concentración de bienes provenientes de todas las entidades federativas en la Ciudad de México.
- Se requieren parámetros precisos para valorar qué bienes y en qué condiciones se deben conservar, preservar y restaurar, independientemente de su fecha de manufactura.
- Es necesaria la revisión del marco normativo dada la insuficiente, inadecuada y deficiente custodia y protección de bienes culturales ya declarados, y por la urgencia de sujetar otros a protección.

En síntesis, la propuesta final con la que se concluye la presente reflexión es la redacción urgente de una nueva ley, o la reforma de la actual, en la que queden establecidos claramente mecanismos de participación y protección, ágiles y eficaces, de nuestro patrimonio cultural, antes de que sea demasiado tarde.