

LEGISLACIÓN PROTECTORA DE LOS MONUMENTOS Y ZONAS DE MONUMENTOS EN MÉXICO

Francisco Arturo SCHROEDER CORDERO

SUMARIO: 1. *Definición de monumento y zonas de monumentos*; 2. *Un panorama, a ojo de pájaro de la legislación protectora de los bienes culturales de nuestro país en el pasado y en el presente*; 3. *Somero análisis de algunas serias deficiencias de la ley de la materia*; 4. *Incongruencia de la redacción gramatical en la adición constitucional al artículo 73-XXV*; 5. *El Reglamento Interior de la SDUE y el INAH*; *Conclusiones*.

1. *Definición de monumento y zonas de monumentos*

A. *Definiciones comunes*

1. En virtud de que la temática trata sobre los monumentos o las zonas de éstos, lógicamente es precisar qué se debe entender por dichos términos:

Históricamente Justiniano I (482-565), en el Digesto (530 a 533), lo conceptúa, resumiendo: *Monumentum generaliter res est, memoriae causa in posterum prodita* (un monumento en forma general es una cosa entregada a la posteridad para memoria) y según el maestro Carlos Chanfón, el monumento debe tener *signo* (que implica la comunicación de ideas), *testimonio* (da fe de algo) y *documento* (revela aspectos de autenticidad de otra cosa); el monumento es pues *un signo que comunica, un testimonio verdadero y un documento auténtico*.¹

Al respecto, podemos confirmar la frase de Germain Boffrand en 1745: “los perfiles de las molduras y las otras partes que componen un edificio, son a la Arquitectura lo que las palabras son al discurso hablado”.

2. Zona de monumentos es la superficie territorial o bien de terreno urbano considerable, donde se encuentran ubicados varios inmuebles

¹ Cfr., Carlos Chanfón Olmos, “El monumento”, *Restauración – Problemas Teóricos*, México, Ed. Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía, 1979, punto 6.

considerados con tal calidad, ya sea por declaración expresa de autoridad competente o por ministerio de la Ley.

B. *Definiciones legales*

La Ley Federal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticos e históricos, expedida por el Congreso Federal y promulgada por Luis Echeverría el 28 de abril de 1972, publicada en el *D.O.* del 6 de mayo siguiente, clasifica y conceptúa los monumentos conforme a los siguientes preceptos:²

Art. 5º: "Son monumentos arqueológicos, artísticos históricos y zonas de monumentos los determinados expresamente en esta Ley y los que sean declarados como tales, de oficio o a petición de parte";

Art. 28: "Son monumentos arqueológicos los bienes muebles o inmuebles, producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionados con esas culturas."

Art. 33: "Son monumentos artísticos, las obras que revisten valor estético relevante."

Salvo el muralismo mexicano, las obras de artistas vivos no podrán declararse monumentos.

La obra mural relevante será conservada y restaurada por el Estado.

Art. 35: "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: ahora bien, acorde al

Art. 36: "Por determinación de esta Ley son monumentos históricos: I. Los inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX, destinados a templos y sus anexos; arzobispados, obispados y casas curiales; seminarios, conventos o cualesquiera otros dedicados a la administración, divulgación, enseñanza o práctica de un culto religioso, así como a la educación y a la enseñanza, a fines asistenciales o benéficos, al servicio y ornato público y al uso de las autoridades civiles y militares. Los muebles que se encuentren o se hayan encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles relevantes de carácter privado realizados de los siglos XVI al XIX inclusive. II. Los documentos y expedientes que pertenezcan o hayan pertenecido a las oficinas y archivos de la Federación, de los Estados o de los Municipios y de las casas curiales. III. Los documentos originales manuscritos relacionados con la historia de México y los libros, folletos y otros impresos en México o en el extranjero, durante los siglos XVI al XIX que por su rareza e importancia para la historia mexicana, merezcan ser conservados en el país. IV. Las colecciones

² "Ley Federal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticos e históricos", expedida por el Congreso de la Unión el 28 de abril de 1972, promulgada por el presidente Luis Echeverría Álvarez el mismo día y publicada en el *Diario Oficial* el 6 de mayo siguiente.

LEGISLACIÓN PROTECTORA DE LOS MONUMENTOS EN MÉXICO 671

científicas y técnicas podrán elevarse a esta categoría, mediante la declaratoria correspondiente.”³

La clasificación y definiciones transcritas, marcan y acotan los bienes culturales de nuestra patria con un sentido político, no jurídico ni histórico, ni siquiera gramatical, conforme lo veremos en el punto III.

2. *Panorama de la legislación protectora de los bienes culturales de nuestro país en el pasado y en el presente*

a) Durante la gentilidad o tiempos del imperio azteca, se aplicaban penas muy severas a quienes robaban, según expresan de modo casi idéntico fray Jerónimo de Mendieta y fray Toribio de Benavente, alias Motolinía, pues dicen: “El ladrón que hurtaba hurto notable, especialmente de los templos o de la Casa del Señor, o si para hurtar rompían casa, por la primera vez era hecho esclavo, y por la segunda lo ahorcaban.”⁴

b) Al inicio de la dominación española, los deseos de erradicar la idolatría e impedir los sacrificios humanos, fueron causa de la destrucción de templos, adoratorios y figuras escultóricas prehispánicas que los peninsulares consideraban como ídolos, habiendo logrado al respecto que el Emperador Carlos V dictara las disposiciones correspondientes en Valladolid, a 26 de junio de 1523; la Emperatriz Gobernadora también en Valladolid el 23 de agosto de 1538 y el príncipe en Lérida el 8 de agosto de 1551.⁵

“En Nueva España y en el Perú, las cédulas reales autorizaron el saqueo de tumbas y templos, dándoles el aspecto de tesoros y aplicándoles las reglas jurídicas del Derecho Romano, procedentes de las Siete Partidas y adoptadas por la legislación indiana . . .”⁶

Sólo en la penúltima década del siglo XVIII, Carlos IV dio instrucciones para conservar los monumentos antiguos y organizar la junta de Antigüedades.⁷

c) En el México independiente, la Secretaría de Relaciones Exteriores emitió una circular –28 de octubre de 1835– para que se verifique

³ Cfr., Ley de la Materia señalada en la nota 2, artículos 5, 28, 33, 35 y 36.

⁴ Cfr., Fr. Gerónimo de Mendieta, *Historia Eclesiástica Indiana*, vol. I, México, Ed. Salvador Chávez Hayhoe, p. 151.

Cfr. Motolinía, *Memoriales o Libro de las Cosas de la Nueva España y de los Naturales de Ella*, México, Ed. Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM, 1971, p. 357.

⁵ Cfr., Alejandro Gertz Manero, *La defensa jurídica y social del patrimonio cultural*, FCE, México, 1976, p. 57.

⁶ Cfr., Julio César Olive Negrete, “Reseña Histórica del pensamiento legal sobre Arqueología”, *Arqueología y derecho en México*, México, UNAM, 1980, Institutos de Investigaciones Antropológicas y Jurídicas, p. 25 (v. nota 12, Ley 1 y Ley 2, tít. 12, lib. 8, f. 63).

⁷ *Idem*, p. 28 (v. notas 16 y 17).

el cumplimiento de la prohibición de extraer monumentos y antigüedades mexicanas, en relación a la Ley correspondiente de 16 de noviembre de 1827.⁸

d) Maximiliano de Habsburgo, ordenó durante su efímero reinado, que se cuidara escrupulosamente de los monumentos antiguos, según consta de la Orden de 24 de noviembre de 1864, compilada en las Leyes y Decretos del estado de Yucatán.⁹

e) Las Leyes de Reforma (1859-1863), fueron causa de la destrucción de valiosos edificios y pérdida de verdaderas obras de arte, así como de gran parte del acervo documental de obispos y conventos.¹⁰

f) A fines del siglo pasado, el general Porfirio Díaz promulgó el 3 de junio de 1896, un Decreto del Congreso de la Unión, que faculta al Ejecutivo Federal para conceder permisos a particulares a fin de hacer *exploraciones arqueológicas*, conforme a las bases que el mismo Decreto señala.

El propio general Díaz, promulgó otro Decreto del Congreso, con fecha 11 de mayo de 1897, declarando que los *monumentos arqueológicos* existentes en territorios mexicanos son propiedad de la Nación y en su artículo 2º reputa como tales todo lo referente a los antiguos pobladores de México; en 1902 expide una Ley de Protección sobre dichos monumentos.

g) En plena Revolución, Victoriano Huerta expidió una Ley sobre conservación de monumentos históricos y artísticos y bellezas naturales con fecha 6 de abril de 1914.

h) Don Venustiano Carranza, en su carácter de primer jefe del ejército constitucionalista, promulgó la Ley sobre Conservación de monumentos, edificios, templos y objetos históricos y artísticos, en Querétaro, en enero de 1916.

i) Pasada la Revolución, Emilio Portes Gil en uso de las facultades otorgadas al Ejecutivo Federal, expidió el 31 de enero de 1930, la Ley sobre protección y conservación de monumentos y bellezas naturales, publicada en el *D.O.* al día siguiente.

j) Posteriormente, Abelardo Rodríguez, con fecha 27 de diciembre de 1933, promulga la Ley sobre protección y conservación de monumentos arqueológicos e históricos, poblaciones típicas y lugares de belleza natural, expedida por el Congreso Federal, misma que se publicó en el *D.O.* el 19 de enero de 1934, por lo que se le llamó la Ley de 34 y rigió hasta 1970.

El general Abelardo Rodríguez también expidió el Reglamento co-

⁸ Cfr., Alejandro Gertz Manero, *op. cit.*, p. 59 (v. nota).

⁹ *Idem*, p. 60.

¹⁰ Cfr., Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1964*, México, Porrúa, 1964, pp. 630-667.

LEGISLACIÓN PROTECTORA DE LOS MONUMENTOS EN MÉXICO 673

rrespondiente a la Ley anterior, con fecha 6 de abril de 1934 y publicado en el *D.O.* del día siguiente.

k) Después que el general Plutarco Elías Calles comenzó a institucionalizar la Revolución, y ya dentro de esta etapa, el general Lázaro Cárdenas creó el Instituto Nacional de Antropología e Historia, por Ley Orgánica correspondiente, expedida por el Congreso de la Unión y promulgada por el presidente el 31 de diciembre de 1938, publicada en el *D.O.* del 3 de febrero de 1939.¹¹

l) El general Manuel Ávila Camacho, en tiempos de la Segunda Guerra Mundial, promulgó el 31 de diciembre de 1943 un Decreto expedido por el Congreso Federal, que prohibió la exportación de documentos originales relacionados con la Historia de México, así como de libros que por su rareza no sean fácilmente sustituibles, dicho Decreto se publicó en el *D.O.* del 6 de marzo de 1944.

m) Más tarde, Miguel Alemán Valdés, creó el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, habiendo expedido el Congreso de la Unión la Ley correspondiente, que fue promulgada el 30 de diciembre de 1946 y publicada en el *D.O.* del día siguiente.¹²

n) Veinte años después, Gustavo Díaz Ordaz dio a conocer el Decreto emitido por el Poder Constituyente Permanente con fecha 21 de diciembre de 1965, mediante la consabida promulgación de 3 de enero de 1966 y su publicación en el *Diario Oficial* del día 13 siguiente; por dicho Decreto, se adicionó el artículo 73 XXV Constitucional, con la facultad del Congreso Federal “para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional”.

o) En tal virtud, el Congreso de la Unión expidió, con fecha 23 de diciembre de 1968, la Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación, que curiosamente durmió el sueño del justo en la administración de Díaz Ordaz, habiendo sido promulgada hasta unos días después que tomó posesión de la Primera Magistratura el licenciado Luis Echeverría, el 10 de diciembre de 1970 y se publicó en el *Diario Oficial* el día siguiente.

p) Dicho ordenamiento legal no estuvo vigente mucho tiempo, pues fue abrogado por la nueva y vigente Ley de la Materia, ya relacionada en el capítulo I, letra b), y que entró en vigor en junio de 1972.¹³

q) Tres años y tres meses después, el propio Echeverría expidió y

¹¹ Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, expedida por el Congreso Federal, promulgada el 31 de diciembre de 1938 y publicada en el *Diario Oficial* del 3 de febrero de 1939.

¹² Ley que crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura expedida por el Congreso Federal, promulgada el 30 de diciembre de 1946 y publicada en el *Diario Oficial* del día siguiente.

¹³ Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación, expedida por el Congreso de la Unión, el 23 de diciembre de 1968, promulgada por Luis Echeverría el 10 de diciembre de 1970 y publicada en el *Diario Oficial* del día 16 siguiente.

promulgó el Reglamento de la Ley vigente, con fecha 20 de septiembre de 1975, publicado en el *Diario Oficial* de 8 de diciembre siguiente.¹⁴

r) Es conveniente mencionar, que en su administración, el licenciado José López Portillo expidió un Acuerdo por el cual se creó “una Comisión Intersecretarial a fin de coordinar las actividades de las Secretarías de Estado y demás Dependencias a las que la legislación confiere la investigación, protección, conservación de los valores arqueológicos, históricos y artísticos, que forman parte del patrimonio cultural del país”. Dicho Acuerdo tiene fecha 26 de octubre de 1977 y fue publicado en el *Diario Oficial* el 31 de octubre siguiente.

s) Por su importancia merecen mencionarse dos Decretos declarando zonas de monumentos históricos, el primero se refiere a una área determinada que detalladamente especifica en la ciudad de Puebla de los Ángeles, oficialmente de Zaragoza, de 7 de noviembre de 1977, publicado en el *Diario Oficial* del día 8 siguiente; el segundo declara una área determinada que comprende dos perímetros, el “A” y el “B”, que detalladamente señala en esta Ciudad Capital, fechado el 9 de abril de 1980 y publicado dos veces en el *Diario Oficial*, los días 11 y 18 del propio mes de abril; la zona acotada se denomina Centro Histórico de la Ciudad de México.

t) Por último debemos manifestar que hay disposiciones en otras leyes que coinciden sobre esta materia y deben tomarse muy en cuenta, por las consecuencias que producen, al grado que en un caso concreto y como veremos, la Dependencia correspondiente actúa sobre los monumentos históricos en forma unitaria e independiente del Instituto que por Ley tiene a su cargo las consiguientes actividades.

Los Ordenamientos Legales citados son: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 22 de diciembre de 1976, promulgada por López Portillo el día 24 siguiente y publicada en el *Diario Oficial* el 29 del propio mes; a ella debemos agregar sus reformas y adiciones, expedidas por Decreto del Congreso de la Unión del 22 de diciembre de 1982, promulgado por Miguel de la Madrid Hurtado al día siguiente y publicado en el *Diario Oficial* del 29 del mismo mes.

Ley General de Asentamientos Humanos, expedida por el Congreso de la Unión el 20 de mayo de 1976, promulgada por Luis Echeverría el mismo día y publicada en el *Diario Oficial* del día 26 siguiente.

Por último, recientemente apareció el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, expedido y promulgado por Miguel de la Madrid el 25 de marzo de 1983, publicado en el *Diario Oficial* del día 29 siguiente.¹⁵

¹⁴ Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas promulgado el 20 de septiembre de 1975 y publicado en el *Diario Oficial* del día 8 de diciembre siguiente.

¹⁵ Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, expedido y

u) Debemos desde luego mencionar la Legislación Federal supletoria correspondiente:

1. “Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal”, expedido por Plutarco Elías Calles el 30 de agosto de 1928 y que empezó a regir el 1º de octubre de 1932.

2. “Código Federal de Procedimientos Civiles”, promulgado por Manuel Ávila Camacho el 31 de diciembre de 1942, publicado en el *Diario Oficial* el 24 de febrero de 1943 y su fe de erratas en el *Diario Oficial* el 13 de marzo siguiente.

3. “Código Penal para el Distrito Federal y en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia del Fuero Federal”, expedido por Pascual Ortiz Rubio, el 13 de agosto de 1931 y comenzó a regir el 17 de septiembre siguiente.

4. “Código Federal de Procedimientos Penales”, expedido por Abelardo L. Rodríguez, el 23 de agosto de 1934, empezó a regir el 1º de octubre siguiente, fue publicado en el *Diario Oficial* del día 30 de agosto de dicho año.

5. “Ley General de Bienes Nacionales”, expedida por el Congreso Federal el 22 de diciembre de 1981, promulgada por López Portillo el día siguiente y publicada en el *Diario Oficial* del 8 de enero de 1982.

6. “Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, promulgada por Miguel de la Madrid Hurtado el 30 de diciembre de 1982 y publicada en el *Diario Oficial* del día siguiente.

V. El artículo 133 Constitucional textualmente dispone:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados.

Por lo tanto, los convenios internacionales suscritos por México en esta materia y en los cuales se han cumplido los presupuestos legales constitucionales señalados en el precepto transcrito, adquieren en nuestro país este elevado rango jurídico y obligan legalmente a su cumplimiento; dichos tratados son: 1o. multilaterales y 2o. bilaterales.

1o. *Multilaterales*: vigentes para México, a) “Convenio sobre la protección de Instituciones artísticas y científicas y monumentos históricos” (Pacto Roerich), celebrado en Washington, D.C., el 15 de abril de 1935, por México: F. Castillo Nájera. (Panamericano.)

promulgado por el licenciado Miguel de la Madrid, el 25 de marzo de 1983, publicado en el *Diario Oficial* del día 29 siguiente.

b) "Tratado sobre la Protección de muebles de valor histórico", celebrado en Washington, D.C. el 15 de abril de 1935, entró en vigor para México el 16 de mayo de 1939.

c) "Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales", celebrada en la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura en su décimo sexta reunión celebrada en París, del 12 de octubre al 14 de noviembre de 1970; esta Convención fue firmada el día 17 del propio mes y año en París, Francia y más tarde, aprobada en México por la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 29 de diciembre de 1971, por lo que el presidente de la República promulgó el consiguiente decreto con fecha 24 de noviembre de 1972, publicado en el *Diario Oficial*, el 4 de abril de 1973.

2o. *Bilaterales*: vigentes para México, a) "Tratado 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." Ciudad de México, 17 de julio de 1970. Por México: Secretario de Relaciones Antonio Carrillo Flores. Por Estados Unidos de América: embajador extraordinario y plenipotenciario Robert Henry McBride.

b) "Convenio de protección y restitución de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala", por México: secretario de Relaciones Emilio O. Rabasa. Por Guatemala: ministro de Relaciones Exteriores, Adolfo Molina Orantes. Celebrado en Rosario Izapa, Chiapas, México, el 31 de mayo de 1975 (*Diario Oficial* de 28 de julio de 1976).

c) "Convenio de Protección y Restitución de bienes arqueológicos, artísticos e históricos entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República Peruana." Celebrado en Lima Perú, el 15 de octubre de 1975. Por el Perú: ministro de Relaciones Exteriores, Miguel Ángel de la Flor Valle. Por México: secretario de Relaciones Exteriores Emilio O. Rabasa (*Diario Oficial* de 29 de julio de 1976).

e) Existen también las llamadas Declaraciones Internacionales, que podemos llamar la Doctrina, estas son conclusiones que se traducen en recomendaciones, emitidas y rubricadas por especialistas de la materia, en congresos, coloquios y simposios a nivel internacional, para cumplirse *bona fides* (de buena fe), por los gobiernos de los países interesados en estos eventos, pero carecen de fuerza legal obligatoria, sin embargo van formando cuerpo de doctrina, que más tarde influye en las decisiones legislativas o bien que en un momento dado pueden ser firmadas y ratificadas por los órganos gubernamentales, convirtiéndose así en tratados internacionales; muy importantes han sido al respecto:

a) "La Carta de Atenas", producida durante la travesía de Marsella a Atenas en el barco "Petrides II", en 1933.

b) “Carta Internacional de la Restauración”, formulada en Venecia, el 29 de mayo de 1964, por México firmó el arquitecto Carlos Flores Marini.

c) “Las normas de Quito”, emitidas en la ciudad de Quito, con motivo de la Reunión sobre Conservación y Utilización de monumentos y lugares de interés histórico y artístico, del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 1967.

d) UNESCO, “Convención para la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural”, celebrada en París, el 23 de noviembre de 1972.

e) “Carta de México en Defensa del Patrimonio Cultural”, firmada por varios países de América, Italia y Egipto en la ciudad de México el 12 de agosto de 1976.

f) Por último hemos de mencionar un informe relativo a la identificación, registro, protección y vigilancia del patrimonio arqueológico, histórico y artístico de las Naciones Americanas, producido en Río de Janeiro el 14 de agosto de 1975.

g) Las anteriores declaraciones no agotan las que se han producido sobre la materia.

x) Debemos indicar que tanto en el Distrito Federal como en los Estados de la República se han dictado Decretos relativos a la protección de los monumentos, no siendo posible en este breve ensayo hacer alusión a cada uno de ellos, pero tanto por su temática cuanto por su obligatoriedad actual deben ser objeto de un examen minucioso.

y) La jurisprudencia pronunciada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre controversias en esta materia es también objeto de estudio.

z) Por último, no podemos olvidar que en manos del clero católico, tanto secular como regular, están gran parte de los edificios considerados como monumentos históricos o sean templos y conventos del Virreinato mexicano y que si bien teóricamente están regidos por la Legislación de que se ha hecho mérito, prácticamente se les aplica el criterio de los ministros del culto que los detentan, muchas veces de carácter personal e ignorante en esta materia, otras acorde al Derecho Canónico que rige a la Iglesia Católica, y que últimamente ha sufrido reformas de consideración a partir del Concilio Vaticano II (11 de octubre de 1962 a 8 de diciembre de 1965), tanto que el propio *Codex Juris Canonici* promulgado por S.S. Benedicto XV el día de Pentecostés –27 de mayo de 1917– y que entró en vigor en la misma festividad del año siguiente –19 de mayo de 1918– está hoy viviendo sus últimos días, pues ya ha sido expedido un nuevo Código de Derecho Canónico por el actual pontífice, Juan Pablo II, que entrará en vigor a fines de noviembre próximo. Es preciso establecer una comunicación sólida y directa con la jerarquía eclesiástica sobre estos menesteres, pues está a juego la mayor y más importante parte de nuestro patrimonio arquitectónico, histórico y artístico nacional en este rubro, por lo cual consi-

deramos necesario elaborar un estudio sobre la legislación canónica en relación a la materia de que se trata.¹⁶

3. Somero análisis de algunas serias deficiencias de la ley de la materia

Tomemos tres aspectos que en forma constante reclaman la revisión del ordenamiento en comentario:

a) Primero: El léxico que ostenta en su rubro y mediante el cual clasifica y define los bienes culturales del país, dichos términos “arqueológicos”, “históricos” y “artísticos”, son adjetivos calificativos que corresponden y deben aplicarse por su significado a los monumentos de las diversas épocas cronológicas de nuestra Patria, pues lo mismo tienen historia y son artísticas las pirámides y esculturas prehispánicas, como arqueológicos resultan los conventos virreinales y ya históricos los edificios de principios del siglo XX, lo cual demuestra el absurdo empleo de la terminología legal.¹⁷

b) Segundo: La inoperancia de la Ley para detener la destrucción de los mejores ejemplos de aquellas construcciones o monumentos denominados “artísticos”, o sea cuya factura se hizo de 1901 en adelante, tanto por la dificultad de satisfacer los presupuestos legales de los artículos 33 y 34 cuanto por la reiterada negativa de las altas autoridades a emitir la declaratoria consiguiente, requisito de validez indispensable para que opere la protección de la Ley en su favor, y así se encuentra indefensa y en peligro hasta nuestra Columna de la Independencia, cuanto más las magníficas casas *art nouveau* y *art decó* de las colonias Juárez y Roma, en esta ciudad, de las cuales quedan muy pocas que patenten las obras de sus arquitectos constructores; este patrimonio cultural del hábitat mexicano desaparece ya sin dejar huella y hasta la fecha tengo noticia de que no se ha emitido una sola declaratoria al respecto.¹⁸

c) Tercero: La omisión de la Ley para determinar una zona de respeto o franja de protección necesaria a los monumentos o a las llamadas zonas de monumentos, laguna legal que tan funestas consecuencias provoca, como en el caso del convento carmelita de San Joaquín Cacalco, Tacuba, Distrito Federal, cuya huerta se convirtió en el Pan-

¹⁶ Cfr., Francisco Arturo Schroeder Cordero, “Indefensión Jurídica de los Bienes Inmuebles considerados artísticos en México”, *Cuadernos de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Artístico*, núms. 4-5, SEP-INBA, 1979, pp. 181-192 y en *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 25, año 7, vol. 7, México, UNAM, 1978, pp. 587-615.

¹⁷ Cfr., Francisco Arturo Schroeder Cordero, “Semántica Versus Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas”, *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano*, México, UNAM, 1981, pp. 721-731.

¹⁸ Cfr., Francisco Arturo Schroeder Cordero, “Indefensión Jurídica de los Bienes Inmuebles, considerados artísticos en México”, *op. cit.*, nota 16.

teón Francés y las tumbas se adosan casi a los muros de sus edificios, y no se diga respecto al único y magnífico pórtico de recreación que muy maltrecho subsiste en dicho cementerio, próximo tal vez a que conviertan su bello estanque en un osario o cinerario más, como ya lo hicieron con la bella ermita de mortificación o simplemente hacer en él más fosas; por otro lado la amenaza que en su estabilidad sufre el cerro del Tetzcotzingo, en Texcoco, Estado de México, donde están las ruinas prehispánicas de los famosos baños de Netzahualcóyotl, tallados en la roca de la montaña, pues a un kilómetro y medio o dos se explotan a cielo abierto enormes y profundas minas de arena, que avanzan hacia la zona arqueológica,¹⁹ las prevenciones del artículo 44 del Reglamento sobre obras que se realicen en predios colindantes a los monumentos, y frente a un problema de esta magnitud son inoperantes; hay muchos ejemplos que no citaremos para no cansar, pero la omisión del Ordenamiento Legal de que se trata es patente y como digo funesta.

4. *Incongruencia de la redacción gramatical en la adición constitucional al artículo 73-XXV*

a) Ante la carencia de una facultad expresa en la Constitución que autorizase al Congreso Federal para legislar en esta materia, y que por ende se tachara de inconstitucionales las disposiciones legales protectoras correspondientes, varios diputados de la XLIV Legislatura, presentaron la iniciativa de adición a la fracción XXV del artículo 73 Constitucional, a fin de que el susodicho Congreso tuviese tal potestad, proponiendo la siguiente redacción: "Para legislar sobre monumentos arqueológicos; sobre monumentos artísticos e históricos cuya conservación sea de interés nacional, y sobre las poblaciones o partes de poblaciones y los lugares naturales cuyo aspecto típico, pintoresco o estético sea de interés público proteger y conservar",²⁰ los razonamientos expresados al respecto fueron enjundiosos, pero desde este momento se cayó en el mismo error en que habían incurrido en su redacción gramatical las leyes expedidas con anterioridad y desde la de 3 de junio de 1896, dando el sentido de "arqueológico" exclusivamente a los monumentos prehispánicos y así de adjetivo se convirtió en sustantivo por disposición de la Ley, pero en lugar de advertir los legisladores como debieron, tan seria falta y corregirla, consolidaron el concepto, así como también el que ya se arrastraba de monumentos "históricos"

¹⁹ Cfr., Francisco Arturo Schroeder Cordero, *La Arquitectura Monolítica en Tetzcotzingo y en Malinalco, Estado de México*, México, 1983, inédito, pp. 19 y 49.

²⁰ Cfr., Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, XLIV Legislatura, tomo I, núm. 40 sesión del 27 de diciembre de 1960, pp. 3-5.

para los posteriores a la consumación de la Conquista, según rezaba la Ley de 34, y aún aumentaron el dislate con otro adjetivo que vendría a configurar una nueva clase de monumentos, los “artísticos” consumando así los disparates, y no se puede decir de otra manera.

La Sesión relativa se efectuó el 26 de diciembre de 1960, y en la del día 29 siguiente se aprobó el dictamen y se ordenó que pasara al Senado para efectos constitucionales, pero suprimiendo de la propuesta inicial lo relativo a que el Congreso pudiera legislar en esta materia “sobre poblaciones o parte de ellas y lugares cuyo aspecto típico, pintoresco o estético sea de interés público proteger y conservar”, en virtud de que con ello se podía lesionar la soberanía de los estados.²¹

En la Cámara de Senadores acorde la sesión celebrada el 29 de diciembre de 1964 y después de hacer cuidadoso examen sobre el significado del vocablo “monumento”, se aprobó la adición constitucional citada en estos términos: “artículo 73, el Congreso tiene facultad: fracción XXV . . . Para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos o históricos, cuya conservación sea de interés nacional”, ordenándose su devolución a la Cámara de Diputados para los efectos constitucionales; ²² de esta manera se confirmaron tan crasos errores, sin advertirlos siquiera.

En la Cámara Baja, por sesiones de 31 de diciembre de 1964, 28 y 30 de septiembre de 1965 se dio cuenta de la aprobación del Senado considerando la supresión hecha a la iniciativa ya referida en el punto 2 que antecede y eliminando también lo relativo a “lugares naturales” por la misma causa.²³

En las Sesiones efectuadas en esta última Cámara los días 14 y 16 de diciembre de 1965, se dio cuenta del cómputo verificado sobre las comunicaciones aprobatorias de las Legislaturas de los estados sobre la adición constitucional relacionada y se hizo el proyecto de declaratoria que fue aprobado por unanimidad de votos, enviándose al Senado para sus efectos constitucionales.²⁴

Por último, el Congreso de la Unión expidió la reforma Constitucional por la cual quedó hecha la adición al artículo 73 fracción XXV con la facultad de mérito, el 21 de diciembre de 1965, misma que promulgó Gustavo Díaz Ordaz el 3 de enero de 1966 y fue publicada

²¹ *Idem*, tomo I, núm. 42, sesión del 29 de diciembre de 1960, pp. 4-7.

²² *Cfr.*, Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, XLIV Legislatura, tomo I, núm. 40 del 29 de diciembre de 1964, p. 35.

²³ *Cfr.*, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, tomo I, núm. 53 del 31 de diciembre de 1964; p. 3; tomo I, núm. 8 de 28 de septiembre de 1965, pp. 15 y 16, tomo I, núm. 9 de 30 de septiembre de 1965, pp. 12 y 13.

²⁴ *Cfr.*, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, tomo I, núm. 28 de 14 de diciembre de 1965, pp. 198 y 19 y tomo I, núm. 29 de 16 de diciembre de 1965, p. 80.

en el *Diario Oficial* del día 13 siguiente.²⁵ De esta manera quedó constitucionalmente institucionalizado un vicio del lenguaje que ahora será casi imposible enmendar, salvo otra reforma a la Carta Magna, muy difícil de realizar al respecto. Ciertamente es que no somos el único país que incurre en el erróneo léxico citado, pero eso no es ciertamente ningún consuelo, denota la ligereza con que se legisla, ya que fácil y obligadamente se debe acudir al Diccionario de la Lengua Española para conocer el sentido preciso de sus términos.²⁶

5. *Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; funciones de su dirección general de obras en sitios y monumentos que corresponden al Instituto Nacional de Antropología e Historia*

a) El Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sancionado por el Congreso de la Unión el 22 de diciembre de 1982, promulgado por Miguel de la Madrid Hurtado el día siguiente y publicado en el *Diario Oficial* el 29 del propio mes, en su artículo 37 dice: “A la SDUE corresponde el despacho de los siguientes asuntos: . . .Fracción VI: Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal; dictar normas técnicas, autorizar y en su caso realizar la construcción, reconstrucción y conservación de los edificios públicos, monumentos, obras de ornato y las demás que realice la Federación por sí o en cooperación con otros países, con los estados y municipios o con los particulares, *excepto las encomendadas expresamente por la Ley a otras dependencias.*”²⁷

Ahora bien, el Reglamento Interior de la SDUE, expedido por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado el 25 de marzo de 1983 y publicado en el *Diario Oficial* del día 29 siguiente,²⁸ en su artículo 26 dice: “La Dirección General de Obras en Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural atenderá el despacho de los siguientes asuntos:

I. Proponer los lineamientos de política en la materia, determinar las normas y criterios técnicos conforme a los cuales deban realizarse los programas y obras en sitios y monumentos del patrimonio cultural de la Nación.

II. Formular programas de obras de reconstrucción y conservación de los bienes inmuebles de propiedad federal destinados al culto público, sean o no considerados monumentos.

²⁵ Cfr., *Diario Oficial de la Federación* del 13 de enero de 1966, pp. 1-3.

²⁶ Cfr., Francisco Arturo Schroeder Cordero, “Semántica Versus Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas”, *op. cit.*, en la nota 17, pp. 723-725.

²⁷ Cfr., Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial* del 29 de diciembre de 1982, artículo 37-VI, p. 10.

²⁸ Cfr., Reglamento Interior de la SDUE, *Diario Oficial* del 29 de marzo de 1983, artículo 26, fracciones I-V, p. 58.

III. Proyectar y supervisar las obras que realice el Gobierno Federal en los inmuebles del dominio público de propiedad federal destinados a culto público.

IV. Señalar las normas para el mejor uso, explotación y aprovechamiento de los bienes inmuebles señalados en la fracción anterior, de acuerdo con las políticas y objetivos del desarrollo urbano.

V. Integrar los programas de construcción, reconstrucción y conservación de monumentos públicos que realice la Secretaría en sitios históricos, por sí o en cooperación con los estados y municipios.²⁹

Las disposiciones transcritas, especialmente las contenidas en la fracción V, confieren con otras palabras a la citada Dirección General de Obras en sitios y monumentos del patrimonio cultural, las mismas facultades que la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia otorga a éste sobre la materia en su artículo 2º fracción II que a la letra dice: “Vigilancia, conservación y restauración de monumentos arqueológicos, históricos y artísticos de la República, así como de los objetos que en dichos monumentos se encuentran”, contraviniendo así lo preceptuado en el Decreto de Reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública que al establecer las facultades de la SDUE claramente señala en el artículo 37 fracción VI: “excepto las encomendadas expresamente por la Ley a otras dependencias” y en tal situación no opera el principio jurídico *lex posterior derogat priorem*, pues es de explorado derecho que una norma inferior no puede abrogar o modificar otra superior, en el caso, el Reglamento expedido por el presidente de la República, no puede derogar una Ley sancionada por el Congreso Federal como lo es la Orgánica del INAH, al que también y a mayor abundamiento, le corresponden dichas facultades por la Ley Federal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticos e históricos vigente, que en el capítulo V, de la competencia, artículo 44, prescribe: “El Instituto Nacional de Antropología e Historia es competente en materia de monumentos arqueológicos e históricos” y el artículo 45 indica: “El Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura es competente en materia de monumentos y zonas de monumentos históricos”, por lo cual existe una invasión de funciones al respecto.

Es posible pensar que mediante las facultades señaladas en el Reglamento en cuestión, se ha tratado de subsanar legalmente su carencia, y convalidar así la situación que de hecho viene desarrollándose desde hace varios años, pues desde la extinta Secretaría de Bienes Nacionales y después con la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, esta Dirección General de Obras en sitios y monumentos realiza trabajos de restauración en toda forma e independientemente del INAH, o del INBA, y si ha habido acuerdos intersecretariales al efecto o no, es irrelevante, ya que no pueden modificar el *status* orgánico de

²⁹ *Ibidem*.

LEGISLACIÓN PROTECTORA DE LOS MONUMENTOS EN MÉXICO 683

la Administración Pública y tampoco cabe la delegación de funciones sobre el particular.

Conclusiones

La actual Ley Federal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricos adolece de graves deficiencias que no se pueden ni conviene corregir con simples reformas, pues en el mejor caso quedarían como parches mal pegados.³⁰

Es preciso elaborar un proyecto de Nueva Ley de la Materia, por una Comisión formada por elementos *ad hoc*, de organismos gubernamentales y particulares, así como de las Universidades y Colegios de Profesionistas calificados, que garanticen la alta calidad del instrumento que se requiere en esta materia.

Resulta ya indispensable la creación de una Secretaría de la Cultura, que como único órgano de Gobierno en estas disciplinas lleve a cabo la planeación, ejecución y previsión de todo lo relativo a ellas, con absoluta responsabilidad moral y elevado sentido profesional; de ésto depende que se conserve el acervo cultural del país o se continúe perdiendo irremisiblemente.

Apostilla

Martín Heidegger (1889-1976), el más grande filósofo del existencialismo, poco antes de su muerte afirmó: “En la medida de mis informes, nuestras experiencias humanas y nuestra historia nos enseñan que todo lo grande e importante se derivó de que el hombre tuviese un hogar o tuviese raíces en una tradición.”³¹

BIBLIOGRAFÍA

- CHANFON OLMOS, Carlos, *Restauración-Problemas Teóricos*, Ed. Escuela Nacional de Conservación, Restauración y Museografía, México, 1979.
- DÍAZ-BERRIO FERNÁNDEZ, Salvador, *Conservación de Monumentos y Zonas Monumentales*, México, Sep Setentas, 1976, núm. 250.
- GERTZ MANERO, Alejandro, *La Defensa Jurídica y Social del Patrimonio Cultural*, Archivo del FCE, México, 1976.
- LUJÁN MUÑOZ, Luis, *Legislación Protectora de los Bienes Culturales de Guatemala*, Guatemala, Consejo Nacional para la protección de la Antigua Guatemala, 1974.

³⁰ Cfr., Ley de la Materia, *Diario Oficial* del 6 de mayo de 1972, artículos 44-46, p. 19.

³¹ Cfr., *Periódico Excelsior*, 1º de junio, 1976, p. 8-B.

- MENDIETA, Jerónimo de, *Historia eclesiástica Indiana*, vol. I, México, Ed. Salvador Chávez Hayhoe.
- MOTOLINIA, *Memoriales o Libro de las Cosas de la Nueva España y de los Naturales de Ella*, México, UNAM, 1971.
- OLIVE NEGRETE, Julio César, "Reseña histórica del pensamiento legal sobre Arqueología", *Arqueología y Derecho en México*, México, 1980.
- RADBRUCH, Gustavo, *Introducción a la Filosofía del Derecho*, México, FCE, 1951.
- RECASÉNS SICHES, Luis, *Introducción a la Ciencia del Derecho*, Madrid, 1930.
- SCHROEDER CORDERO, Francisco Arturo, "Indefensión Jurídica de los Bienes Inmuebles considerados –Artísticos– en México", *Cuadernos de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Artístico*, núms. 4 y 5, Sep-Inba y en *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 25, UNAM, México, 1978.
- "Semántica Versus Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas", *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano, 1980*, México, UNAM, 1981.
- *La Arquitectura Monolítica en Tetxcotzingo y en Malinalco, Estado de México*, México, 1983 (inédito).
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1864*, México, Porrúa, 1964.
- "The Protection of Cultural Property", *Handbook of national legislations*, compiled by Bonnie Burnham. París, 1974.
- VARIOS, *Arqueología y Derecho en México*, México, UNAM, 1980.
- VARIOS, *Código de Derecho Canónico*, Bilingüe y Comentado, Madrid, Biblioteca de Autores Cristianos, 1957.
- Virtualmente se reproducen los Diarios Oficiales de la Federación que contienen los Decretos y Leyes relacionados en el texto del presente ensayo, así como los Diarios de los Debates de la Cámara de Diputados y Senadores que contienen el proceso de adición constitucional al artículo 73-XXV, ya detallada también.