

CAPÍTULO PRIMERO

DISPOSICIONES GENERALES REGULADORAS DEL PATRIMONIO DOCUMENTAL

I. INTRODUCCIÓN

Este capítulo está dedicado a la exposición de las disposiciones jurídicas que no tienen como objetivo principal tutelar el patrimonio documental de México, pero en su contenido se hallan normas que regulan dicha clase de bienes culturales.

El funcionamiento y las actividades de las bibliotecas, archivos públicos y demás centros de información, donde se resguarda gran parte del patrimonio documental, tiene su regulación en varios preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Básicamente me refiero a las normas contenidas en los artículos 3o., 4o., 6o., 28, 73 y 123. La Constitución es la base sobre la cual se soporta el sistema jurídico de nuestro país, y de ella emanan las leyes que se exponen en este libro. A continuación se ofrece una revisión sintética de los artículos constitucionales que dan sustento a nuestro tema de estudio.

1. *La propiedad intelectual y derechos en materia de educación*

En primer término, se debe destacar que la base del trabajo bibliotecario o de los centros de información son productos intelectuales, como libros, revistas, bases de datos, discos, películas y/o documentos de archivo. En esa virtud, las disposiciones de los artículos 3o., 28 y 123 constitucionales resultan aplicables en

lo relativo a la propiedad intelectual (engloba a la propiedad industrial, las variedades vegetales y el derecho de autor).

El artículo 28 determina, en su párrafo décimo, que no constituyen monopolios los privilegios que por tiempo determinado se otorguen a los artistas o a los inventores para estimular la producción de creaciones artísticas, inventos o para el perfeccionamiento de alguna mejora.

Por su parte, el artículo 3o. constitucional especifica, en su inciso VII, que las universidades y las instituciones de educación superior a las que la ley les otorgue autonomía regirán las relaciones laborales con sus trabajadores (académicos y administrativos) de acuerdo con el apartado A del artículo 123 de dicha Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo. Con base en esta disposición constitucional y en la Ley Federal del Trabajo, se ha determinado la titularidad de los derechos de propiedad intelectual de las creaciones artísticas e invenciones que realizan los trabajadores de las universidades, lo cual implica que no en todos los casos estas instituciones están facultadas para explotar libremente los productos culturales de sus empleados.

En otro orden de ideas, se debe recordar que el artículo 3o. constitucional establece fundamentalmente el derecho a la educación, mismo que tiene diversos componentes, de tal suerte que el mencionado artículo hace una referencia implícita a ciertos bienes documentales que son respaldo del sistema educativo nacional. El párrafo décimo del artículo 3o. establece lo siguiente:

Los planteles educativos constituyen un espacio fundamental para el proceso de enseñanza aprendizaje. El Estado garantizará que los materiales didácticos, la infraestructura educativa, su mantenimiento y las condiciones del entorno, sean idóneos y contribuyan a los fines de la educación.

Posteriormente se expondrán de manera más amplia los aspectos referentes a la regulación jurídica de las bibliotecas y los

libros de texto gratuito que tienen su sustento en este precepto constitucional.

2. *Derecho a la cultura*

Mediante decreto publicado el 30 de abril de 2009 se incorporaron a nuestra Constitución un conjunto de disposiciones que genéricamente se conocen como el derecho a la cultura, que constan en el penúltimo párrafo del artículo 4o., en los siguientes términos:

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.

Con base en estas normas constitucionales, se puede considerar que los servicios que prestan las bibliotecas, los archivos públicos y los museos son parte de la infraestructura que el Estado mexicano sostiene para hacer efectivo el ejercicio del derecho a la cultura de los habitantes del territorio nacional, además de ser entidades coadyuvantes del proceso educativo que garantiza el artículo 3o. constitucional. Resta decir que esta disposición constitucional tiene como ley reglamentaria a la Ley General de Cultura y Derechos Culturales.

3. *El artículo 6o. constitucional*

En este artículo se establecen diferentes derechos humanos, antes llamados “garantías individuales”. De manera general ha de mencionarse que en este precepto se regula la libertad de ex-

presión, el derecho a la información, el derecho de réplica, la protección de los datos personales, la información pública, el derecho a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones y la regulación de los archivos públicos. Del artículo 6o. constitucional emanan diferentes leyes reglamentarias, como la Ley General de Archivos, que se analizará en la última parte de este libro.

4. *Facultades del Congreso de la Unión*

El Poder Legislativo federal de México tiene una gran cantidad de funciones; la principal es la creación de normas jurídicas que regulan la vida social, económica y política de nuestro país. Entre la amplia gama de disposiciones que crean la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados se hallan las referentes al patrimonio documental de la nación, que están enunciadas en el artículo 73 constitucional de la siguiente manera.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad.

XXV. ...establecer, organizar y sostener en toda la República bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones..., para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional... Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.

XXIX-F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

XXIX-Ñ. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, coordinarán sus acciones en materia de cultura, salvo lo dispuesto en la frac-

ción XXV de este artículo. Asimismo, establecerán los mecanismos de participación de los sectores social y privado, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo décimo segundo del artículo 4o. de esta Constitución.

XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

De lo preceptuado en el artículo 73 derivan las leyes reglamentarias y leyes secundarias que se abordarán en este libro, las cuales por orden alfabético se enuncian a continuación:

- Ley General de Archivos
- Ley General de Cultura y Derechos Culturales
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley General de Educación
- Ley Federal del Derecho de Autor
- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas
- Código Penal Federal

II. EL *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN*

Todos los aspectos de la vida social están regidos por normas jurídicas, a las que denominamos Constitución, leyes, tratados o convenios internacionales, reglamentos, decretos, circulares y acuerdos. Es conveniente recordar que las normas jurídicas se caracterizan principalmente por ser obligatorias; ello significa que los individuos deben cumplirlas independientemente de que estén de acuerdo o no con su contenido; quien no apega su conducta a las normas jurídicas recibe una sanción, que puede ser de diferente naturaleza; por ejemplo, una multa, la clausura de un negocio, o en casos muy graves la pérdida de la libertad. Por ello, toda persona debe cono-

cer los deberes jurídicos que están vigentes en su comunidad. Pero el derecho no sólo se integra por normas represivas, ya que a través de los ordenamientos jurídicos se establecen programas de apoyo para proyectos productivos o estímulos económicos para determinados sectores sociales, o decretan protección para áreas naturales y para las creaciones intelectuales de los individuos.

Por dichas razones, se hace indispensable que las normas de derecho sean ampliamente difundidas entre la población, y con esa finalidad se creó el *Diario Oficial de la Federación*, siendo éste

...el órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, que tiene la función de publicar en el territorio nacional: leyes, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos expedidos por los poderes de la Federación, a fin de que éstos sean observados y aplicados debidamente en sus respectivos ámbitos de competencia.

Por otra parte, en lo referente a la trascendencia que las publicaciones en dicho medio tienen para la vida del país, el artículo 4o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece claramente que:

Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* para que produzcan efectos jurídicos.

La finalidad de las publicaciones en el *Diario* es hacer la más amplia difusión posible de los ordenamientos jurídicos entre la población, porque en el sistema de derecho mexicano la ignoran-

cia de la ley no exime a las personas de su cumplimiento (artículo 21 del Código Civil Federal). Pero además, las publicaciones en el *Diario Oficial de la Federación* contribuyen a evitar algunas prácticas de corrupción —como el ocultamiento o monopolio de la información con fines clientelares o de extorsión—, por ejemplo, con la difusión de formatos oficiales para realizar trámites ante la administración pública. La función de este *Diario* contribuye a la instauración de un gobierno abierto, porque la información jurídica de carácter federal está a disposición de cualquier persona a través de versiones electrónicas que aparecen en Internet.

Esta importante publicación está regulada por la Ley del *Diario Oficial de la Federación* y Gacetas Gubernamentales,¹ que tuvo una importante reforma publicada el 31 de mayo de 2019, la cual consistió en especificar el objeto de la ley, que es reglamentar la publicación del *Diario* “para favorecer su máxima publicidad, accesibilidad y disponibilidad” (artículo 1o.). Otro aspecto fundamental de la reforma se halla en el artículo 5o., en el cual se determinó que el *Diario* solamente se publicará en formato electrónico, y su edición tiene carácter oficial. Ésta es una medida importante, porque contribuirá a paliar el deterioro ecológico, al dejar de utilizar enormes cantidades de papel, como se venía haciendo desde el siglo XX.

Es de subrayarse que el propio artículo 5o. menciona, en su segundo párrafo, que además de la edición electrónica se imprimirá un ejemplar (con idénticas características y contenido), “para efectos de evidencia documental física, así como para garantizar la publicación del Diario en los casos en que resulte imposible por causas de fuerza mayor, acceder a su edición electrónica”. Dicho ejemplar quedará custodiado en la hemeroteca del *Diario*.

En el tercer párrafo de dicho artículo se señala que además del ejemplar ya mencionado se expedirán otras seis copias certificadas para los siguientes entes públicos:

¹ Publicada originalmente en el propio *Diario* el 24 de diciembre de 1986.

- 1) La Hemeroteca de la Universidad Nacional Autónoma de México.²
- 2) El Archivo General de la Nación.
- 3) La mesa directiva de la Cámara de Diputados.
- 4) La Mesa directiva del Senado de la República.
- 5) La Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y
- 6) La Oficina de la Presidencia de la República.

Finalmente, el artículo 5o. especifica que, en caso de solicitarlo, los órganos con autonomía constitucional podrán contar con una copia certificada del ejemplar impreso del *Diario*.

Para concluir el apartado sobre el *Diario Oficial de la Federación*, es importante asentar que la ley respectiva dispone que éste puede publicarse todos los días del año, y, en caso de ser necesario, la autoridad podrá ordenar más de una edición por día. El acceso al *Diario* en su versión electrónica es gratuito (artículos 7o. y 8o.). La dirección de la página electrónica de esta publicación es www.dof.gob.mx. Vale la pena anotar que en ella se encuentran las versiones digitalizadas del *Diario* desde 1917, y que pueden ser consultadas e impresas de forma gratuita por cualquier persona interesada.

Es relevante decir que la función del *Diario Oficial de la Federación* coadyuva a dar cumplimiento a dos derechos humanos establecidos en la Constitución, el derecho a la información y el derecho de acceso a la cultura. Respecto a este último, la Ley General de Cultura y Derechos Culturales³ especifica que uno de esos derechos es “Acceder a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia” (artículo 11, fracción I). Así como utilizar las tecnologías de la información y las comunicaciones para el ejercicio de los derechos culturales (artículo 11, fracción IX).

² Debería decir la Hemeroteca Nacional de México.

³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de junio de 2017.

Además, la misma ley contempla que para garantizar el ejercicio de los derechos culturales las autoridades de los tres niveles de gobierno, en el ámbito de su competencia, deberán establecer acciones que fomenten y promuevan “X. El acceso universal a la cultura para aprovechar los recursos de las tecnologías de la información y las comunicaciones...” (artículo 12, fracción X).

En forma más amplia, el Reglamento de la Ley de Cultura y Derechos Culturales⁴ especifica que toda persona, a título individual o colectivo, tiene derecho a

VII. La libertad de expresión, que incluye la expresión artística, la libertad de opinión e información, el respeto a la diversidad cultural y el derecho a recibir una información libre y plural, que contribuya al desarrollo pleno, libre y completo de su identidad cultural en el respeto de los derechos del otro y de la diversidad cultural; el derecho mencionado en esta fracción comprende:

- a) La libertad de buscar, recibir y transmitir información, y
- b) El derecho de participar en la información plural, en el o los idiomas de su elección, de contribuir a su producción o a su difusión a través de todas las tecnologías de la información y de la comunicación.

III. LEY FEDERAL DEL DERECHO DE AUTOR

1. *Derecho de autor*

El derecho de autor es la rama de la propiedad intelectual que protege las obras artísticas y literarias de creación original, y en consecuencia a los autores de éstas. En el artículo 1o. de la Ley Federal del Derecho de Autor (reglamentaria del artículo 28 constitucional) se especifica que entre los objetivos de este ordenamiento se encuentra también la salvaguarda y promoción del acervo cultural de la nación.

⁴ Publicado en *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 2018.

En el artículo 13 de la Ley Federal del Derecho de Autor⁵ se enuncian las ramas de la creación que son materia de salvaguarda de este ordenamiento. En virtud de que en las bibliotecas se utilizan o pueden utilizarse para consulta de los usuarios diferentes tipos de obras, es pertinente transcribir el texto de dicho artículo:

Los derechos de autor a que se refiere esta Ley se reconocen respecto de las obras de las siguientes ramas:

- I. Literaria.
- II. Musical, con o sin letra.
- III. Dramática.
- IV. Danza.
- V. Pictórica o de dibujo.
- VI. Escultórica y de carácter plástico
- VII. Caricatura e historieta.
- VIII. Arquitectónica.
- IX. Cinematográfica y demás obras audiovisuales.
- X. Programas de radio y televisión.
- XI. Programas de cómputo.
- XII. Fotográfica.
- XIII. Obras de arte aplicado que incluyen el diseño gráfico o textil, y
- XIV. De compilación, integrada por las colecciones de obras tales como las enciclopedias, las antologías, y de obras u otros elementos como las bases de datos, siempre que dichas colecciones, por su selección o la disposición de su contenido o materias, constituyan una creación intelectual.

Por otra parte, el derecho de autor tiene dos vertientes; una es la de los derechos morales, y la segunda son los derechos patrimoniales. Los derechos morales se consideran unidos al autor, y son inalienables, imprescriptibles, irrenunciables e inembargables.

⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1996.

En el artículo 21 de la ley autoral se hallan explicados, y la doctrina los conoce con las siguientes denominaciones: “derecho de divulgación”, “derecho de paternidad”, “derecho de integridad”, “derecho de modificación” y “derecho de retracto”. Además, en el artículo 82 de la misma ley se reconoce el derecho moral de colección. Los derechos morales tienen como principal característica ser eternos, a diferencia de los derechos patrimoniales.

Los derechos patrimoniales tienen un contenido fundamentalmente económico, porque significan la facultad exclusiva de los autores para explotar las obras o de autorizar a otras personas a que efectúen la explotación de tipo comercial, sin menoscabo de los derechos morales. En el artículo 27 de la Ley que estamos analizando están enunciadas las facultades y modalidades de explotación que tienen los titulares de los derechos patrimoniales. Además, en el artículo 92 bis se encuentra regulado el derecho de seguimiento, el cual tienen los autores de obras de artes plásticas o fotográficas.

Con la finalidad de exponer de manera nítida el conjunto de facultades y modalidades de explotación previstas en el artículo 27 de la ley, incluyo la siguiente gráfica, para subrayar que el autor o el titular de los derechos patrimoniales tiene la posibilidad de obtener dinero (regalías) por cada una de las facultades de explotación, al igual que por cada una de las modalidades que regula la ley. En la gráfica se incluye el nuevo contenido del artículo 27, creado con base en el decreto de reformas a la Ley Federal del Derecho de Autor, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de julio de 2020.

<i>Facultad de explotación</i>	<i>Modalidades de explotación</i>
Reproducción	Medio impreso, fonográfico, gráfico, plástico, audiovisual, electrónico, fotográfico u otro similar.
Publicación	Medio impreso, fonográfico, gráfico, plástico, audiovisual, electrónico, fotográfico u otro similar.
Edición	Medio impreso, fonográfico, gráfico, plástico, audiovisual, electrónico, fotográfico u otro similar.

<i>Facultad de explotación</i>	<i>Modalidades de explotación</i>
Fijación material de la obra	Medio impreso, fonográfico, gráfico, plástico, audiovisual, electrónico, fotográfico u otro similar.
Comunicación pública	Representación, recitación y ejecución pública, en el caso de obras literarias y artísticas. La exhibición pública por cualquier medio o procedimiento en el caso de obras artísticas y literarias. Acceso público por medio de telecomunicaciones, incluida la banda ancha e internet. La puesta a disposición de las obras al público de tal forma que dicho público pueda acceder a las obras desde el lugar y en el momento que elija cada miembro del público.
Transmisión pública o radiodifusión	En cualquier modalidad, incluyendo la transmisión o retransmisión de las obras por: cable, fibra óptica, microondas, vía satélite o cualquier otro medio conocido o por conocerse.
Distribución	Venta u otras formas de transmisión de los soportes materiales que contengan la obra y cualquier otra forma de transmisión de uso o explotación. ⁶
Importación al territorio nacional de copias hechas sin la autorización del titular de los derechos patrimoniales	
Divulgación de obras derivadas	En cualquiera de sus modalidades, tales como la traducción, adaptación, paráfrasis, arreglos y transformaciones.
Cualquier otra forma de utilización pública, salvo excepciones legales	

Con base en el artículo 29 de la Ley Federal del Derecho de Autor, los derechos patrimoniales están vigentes durante toda la vida del autor, y durante cien años posteriores a su muerte sus he-

⁶ La fracción IV del artículo 27 especifica la modalidad de venta. Este derecho de oposición se agota al efectuarse la primera venta, excepto los programas de cómputo.

rederos disfrutarán de dichos derechos. Al término de ese periodo las obras entran al dominio público, y su explotación comercial es libre siempre y cuando se respeten los derechos morales del autor (artículo 152).

Esta ley establece algunas limitaciones al derecho de explotación comercial de las obras artísticas y literarias, que benefician a personas diferentes de los autores o de los titulares de los derechos patrimoniales. Con la finalidad de preservar el acervo documental de las bibliotecas o archivos, se creó una excepción para el ejercicio de los derechos patrimoniales, que consta en el artículo 148 de la ley autoral en los siguientes términos.

Artículo 148. Las obras literarias y artísticas ya divulgadas podrán utilizarse, siempre que no se afecte la explotación normal de la obra, sin autorización del titular del derecho patrimonial y sin remuneración, citando invariablemente la fuente y sin alterar la obra, sólo en los siguientes casos:

V. Reproducción de una sola copia, por parte de un archivo o biblioteca, por razones de seguridad y preservación, y que se encuentre agotada, descatalogada y en peligro de desaparecer.

2. *Derechos conexos*

En la Ley Federal del Derecho de Autor, dentro de la regulación de los derechos conexos (derechos de los intérpretes, de editores de libros y productores de fonogramas y videogramas), encontramos disposiciones que se relacionan con las actividades bibliotecarias; en primer término, el artículo 123 proporciona la siguiente definición de libro:

Toda publicación unitaria, no periódica, de carácter literario, artístico, científico, educativo, informativo o recreativo, impresa en cualquier soporte, cuya edición se haga en su totalidad de una sola vez en un volumen o a intervalos en varios volúmenes o fascículos. Comprenderá también los materiales complementarios en cualquier tipo de soporte, incluido el electrónico, que conformen,

conjuntamente con el libro, un todo unitario que no pueda comercializarse separadamente.

La Ley también define al editor de libros como “la persona física o moral que selecciona o concibe una edición y realiza por sí o a través de terceros su elaboración” (artículo 124). Los editores de libros tienen el derecho de autorizar o prohibir “I. La reproducción directa o indirecta, total o parcial de sus libros, y la explotación de los mismos. II. La importación de copias de sus libros hechas sin su autorización, y III. La primera distribución pública del original y de cada ejemplar de sus libros mediante venta u otra manera” (artículo 125). Finalmente, la ley determina que los editores gozarán del derecho de exclusividad sobre las características tipográficas y de diagramación para cada libro, en cuanto contengan de originales. La protección de los editores de libros es “de cincuenta años contados a partir de la primera edición del libro de que se trate” (artículos 126 y 127).

3. *Regulación del ISBN*

El artículo 53 de la ley autoral establece los elementos que deben insertarse en las obras que publiquen los editores de libros; entre éstos, la fracción IV señala el Número Internacional Normalizado del Libro (ISBN), o en caso de publicaciones periódicas, como revistas, el Número Internacional Normalizado para Publicaciones Periódicas (ISSN). La omisión de dichos requisitos en las publicaciones está considerada una infracción en materia de derecho de autor, según el artículo 229, fracción VI, de la Ley Federal del Derecho de Autor. En el reglamento de esta Ley se regula con detalle el tema que estamos tratando, como se verá a continuación.

El ordenamiento reglamentario señala que en México, al Instituto Nacional del Derecho de Autor le corresponde la tramitación y otorgamiento del ISBN y del ISSN. Para la tramitación de cualquiera de estos dos números será necesario que los interesados

proporcionen al Instituto la ficha catalográfica del título o edición del título o de la publicación seriada respectiva (artículos 86 y 88).

En el Reglamento de la Ley Federal del Derecho de Autor, el artículo 95 enuncia los productos intelectuales a los que se les puede asignar ISBN; estos son:

- I. Libros e impresos con más de 5 hojas;
- II. Publicaciones en microformas;
- III. Publicaciones en lenguajes especiales para discapacitados;
- IV. Publicaciones en medios mixtos;
- V. Obras literarias grabadas en fonogramas;
- VI. Cintas legibles por computadora diseñadas para producir listas;
- VII. Programas de computación, y
- VIII. Otros medios similares, incluidos los audiovisuales.

En lo referente a los aspectos de forma, el artículo 98 establece que el ISBN asignado a un determinado título o edición de un título deberá aparecer impreso en la publicación al reverso de la portada, en la página legal o en un lugar visible.

Finalmente, asentamos que el 23 de septiembre de 2019, el *Diario Oficial de la Federación* publicó el Acuerdo por el que se dan a conocer los formatos de trámites de los Órganos Administrativos Desconcentrados de la Secretaría de Cultura. En dicho Acuerdo se estipula que el Instituto Nacional del Derecho de Autor realiza el trámite denominado asignación de dígito identificador de ISBN, cuya homoclave es INDAUTOR-02-007.

IV. LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICOS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS

En virtud de que históricamente México ha padecido el saqueo de su patrimonio cultural en diferentes modalidades, en mayo de 1972 se promulgó la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Ar-

queológicos, Artísticos e Históricos,⁷ a la cual me referiré a continuación en los aspectos relativos a bienes documentales.

Las principales disposiciones de la ley en la materia que nos ocupa son las siguientes. En el artículo 2o. se determina que es de utilidad pública la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos. Por otra parte, la ley, en su artículo 35, preceptúa que 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.

El artículo 36 especifica que se consideran monumentos históricos por determinación de la propia Ley:

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.

A propósito de las anteriores disposiciones, se debe tomar en cuenta que durante la etapa virreinal en la Nueva España (siglos XVI a XIX), las primeras bibliotecas que se formaron fueron privadas y, por otra parte, en los conventos también se contaba con innumerables libros y documentos,⁸ que se constituyeron con el

⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de mayo de 1972, última reforma publicada el 9 de abril de 2012. En octubre de 1972 México ratificó la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales, 1970.

⁸ Endean Gamboa, Robert, “Con los libros al pie de la cruz. Los franciscanos y sus bibliotecas en México, siglos XVI-XIX”, en Fernández de Zamora, Rosa María (coord.), *De patrimonio documental y bibliotecología en México. Miradas diversas*, México, UNAM, 2012, pp. 3-14.

paso del tiempo en bienes culturales, que en la actualidad procura proteger esta Ley.

Además, se debe subrayar que desde 1859, por las Leyes de Reforma, el patrimonio documental de las instituciones religiosas pasó a ser parte de los bienes nacionales de México. En el artículo 12 de la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos se especificó que “Los libros, impresos, manuscritos, pinturas, antigüedades y demás objetos pertenecientes a las comunidades religiosas suprimidas se aplicarán a los museos, bibliotecas y otros establecimientos públicos”. Una buena parte de los documentos y libros nacionalizados por el gobierno del presidente Benito Juárez se encuentran en la actualidad bajo la custodia de la Biblioteca Nacional de México.

México es una de las naciones que ha sufrido y continúa padeciendo cuantiosos y reiterados robos de sus bienes culturales; por ello, en esta Ley se tipifican conductas ilícitas relacionadas con la afectación de los intereses de nuestro país en materia de su patrimonio cultural. El aspecto penal de la Ley da contenido a este apartado. Sobre este tema, resulta oportuno aclarar que en 2014 se incrementaron las sanciones a los delitos previstos en este ordenamiento jurídico,⁹ con la finalidad de controlar la comisión de actos delincuenciales que con diferentes modalidades merman el tesoro cultural de la nación; los castigos consisten en penas privativas de libertad y multas. A continuación se insertan las disposiciones en esta importante materia.

El artículo 51 de la Ley establece que:

Al que se apodere de un monumento arqueológico, artístico o histórico sin consentimiento de quien puede disponer de él con arreglo a la ley, se le impondrá prisión de tres a diez años y de dos mil a tres mil días multa.

Por otra parte, el artículo 52 tipifica la siguiente conducta delictiva:

⁹ Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de junio de 2014.

Al que por cualquier medio dañe, altere o destruya un monumento arqueológico, artístico o histórico, se le impondrá prisión de tres a diez años y multa hasta por el valor del daño causado.

Cuando el daño no sea intencional, se estará a lo dispuesto en el capítulo de aplicación de sanciones a los delitos culposos del Código Penal Federal.

Respecto a la sustracción de bienes culturales, el artículo 53 determina:

Al que por cualquier medio pretenda sacar o saque del país un monumento arqueológico, artístico o histórico, sin permiso del Instituto¹⁰ competente, se le impondrá prisión de cinco a doce años y de tres mil a cinco mil días multa.

Con la finalidad de disuadir a las personas de cometer delitos contra el patrimonio cultural del país, así como de castigar con más severidad a quienes de manera habitual se dedican al tráfico de bienes culturales, en esta ley se enuncian disposiciones sobre la reincidencia, de tal suerte que el artículo 54 establece que

A los reincidentes en los delitos tipificados en esta ley, se les aumentará la sanción desde dos tercios hasta otro tanto de la duración de la pena. La sanción para quienes resulten delinquentes habituales se aumentará de uno a dos tantos de la que corresponda al delito mayor.

Para resolver sobre reincidencia, habitualidad y determinación de multas, se estará a lo dispuesto en el Código Penal Federal.

Los traficantes de monumentos arqueológicos serán considerados delinquentes habituales para los efectos de esta Ley.

La graduación de las sanciones a que esta Ley se refiere 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.

¹⁰ El Instituto Nacional de Antropología e Historia en el caso de monumentos arqueológicos e históricos, y el Instituto Nacional de Bellas Artes cuando se trate de monumentos artísticos.

Estas disposiciones tienen la finalidad de procurar que los castigos impuestos a los delincuentes estén sustentados en la justicia, porque en materia de tráfico ilícito de bienes culturales existen, a nivel mundial, redes complejas y muy sofisticadas cuyos líderes utilizan a personas que por su ignorancia o por sus condiciones de pobreza roban los bienes culturales para que después sean comercializados, principalmente en Europa, por traficantes expertos que están ligados a redes terroristas¹¹ y a falsificadores.¹²

Como corolario de la exposición de este tema, se debe asentar que con base en el Reglamento de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia¹³ le corresponde al titular de la Coordinación del propio Instituto (INAH), coordinarse con las instancias correspondientes y supervisar la formulación de denuncias y querellas en materia penal que requiera el INAH, a fin de proteger el patrimonio cultural de México.

En el siguiente apartado se abundará sobre otras normas penales de carácter federal que están vigentes en México para sancionar conductas delictivas que también afectan el patrimonio documental de la nación.

V. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES Y CÓDIGO PENAL FEDERAL

Los dos ordenamientos que son materia de estudio de este subcapítulo están estrechamente relacionados entre sí, porque están destinados a proteger bienes jurídicamente tutelados por el sistema de derecho basados en la importancia que dichos bienes tienen para la nación. El Código Penal Federal es el instrumento normativo que regula las sanciones que han de imponerse a los individuos

¹¹ Sánchez Cordero, Jorge, “El informe de la ONU. Terrorismo internacional y patrimonio cultural”, *Proceso*, México, 4 de febrero de 2018, pp. 56-58.

¹² Sánchez Cordero, Jorge, “Caso Patterson: El rescate de los bienes culturales mexicanos”, *Proceso*, México, 5 de mayo de 2018.

¹³ Este ordenamiento se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de mayo de 2021.

que atentan contra tan preciados bienes. Para los fines de este libro, únicamente se analizará el sistema de protección de los documentos que integran el patrimonio cultural de México.

1. *Ley General de Bienes Nacionales*

Este ordenamiento jurídico fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de mayo de 2004. Es una ley de orden público e interés general, entre cuyos principales objetivos se encuentran establecer los bienes que constituyen el patrimonio de la nación, y establecer el régimen de dominio público de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal.

En el artículo 4o. de la Ley se encuentran diferentes normas, entre las que sobresale que “los bienes nacionales estarán sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas”. Establece, también, que los monumentos arqueológicos y los monumentos históricos y artísticos propiedad de la Federación se regularán por esta Ley y por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Por otra parte, se aclara que la Ley de Bienes Nacionales se aplicará de manera supletoria a los ordenamientos específicos cuando en ellos exista algún vacío.

En lo referente el tema central de nuestro libro, el artículo 6o. de la Ley determina que:

Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:

VIII. 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 fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, magnéticos o informáticos,

cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonido, y las piezas artísticas o históricas de los museos...

Con la finalidad de castigar atentados contra esta parte del patrimonio nacional, el Código Penal Federal tipifica delitos y establece sanciones, que se exponen en las siguientes líneas.

2. *Código Penal Federal*

Dentro de las conductas delictivas que tipifica este código aparecen dos figuras relacionadas con archivos y documentos relevantes. Dentro de las modalidades de daño en propiedad ajena, el artículo 397 establece que

Se impondrán de cinco a diez años de prisión y multa de cien a cinco mil pesos, a los que causen incendio, inundación o explosión con daño o peligro de:

III. Archivos públicos o notariales;

IV. Bibliotecas, museos, templos, escuelas o edificios y monumentos públicos.

Por otra parte, dentro de las modalidades del delito de ejercicio indebido de servicio público, el artículo 214 del Código señala que:

Comete el delito de ejercicio indebido del servicio público, el servidor público que:

IV. Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión;

Al infractor de las fracciones IV... se le impondrán de dos a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

VI. LEY GENERAL DE EDUCACIÓN

1. *Disposiciones de la Ley*

Esta nueva Ley¹⁴ tiene la finalidad de garantizar el derecho a la educación reconocido en el artículo 3o. constitucional. Sus disposiciones son de orden público, de interés social y de observancia en toda la República. Como toda ley general, tiene como principal objetivo distribuir competencias entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en lo referente a la educación que imparta el Estado y los particulares.

En el artículo 2o. quedan definidos los principios rectores del sistema educativo nacional y, a su vez, lleva implícito el fundamento de los servicios bibliotecarios. Dicho artículo textualmente dice: “El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el ejercicio de su derecho a la educación. Para tal efecto, garantizará el desarrollo de programas y políticas públicas que hagan efectivo ese principio constitucional”.

En esta nueva ley se procura dar impulso al uso de las nuevas tecnologías de la información para aplicarlas en el proceso de enseñanza-aprendizaje (como plataformas digitales y la televisión educativa), según plantea la fracción V del artículo 9o.; y a la vez se busca desarrollar “el conocimiento de la lecto-escritura y la literalidad, para un mejor aprovechamiento de la cultura escrita” (artículo 30, fracción II). Para lograr estos objetivos es fundamental la implementación de bibliotecas tanto en los centros escolares como extramuros en todo el país. Sobre este aspecto, la Ley contiene otras normas, que se tratarán a continuación.

En el artículo 9o. se especifica que las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán efectuar diferentes tareas para que las personas puedan ejercer plenamente el derecho a la educación. Entre dichas acciones, la fracción

¹⁴ Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de septiembre de 2019, y abrogó a la ley del mismo nombre, publicada el 13 de julio de 1993.

XII dice que las autoridades deberán proporcionar a los educandos los libros de texto gratuitos y materiales educativos impresos o en formatos digitales para la educación básica, y garantizar su distribución.

Por otra parte, el artículo 115 establece las facultades concurrentes entre la federación y las 32 entidades federativas. Entre ellas, las que se refieren a nuestro tema de estudio son las siguientes:

VIII. Editar libros y producir otros materiales educativos, distintos a los señalados en la fracción IV del artículo 113 de esta ley, apegados a los fines y criterios establecidos en el artículo 3o. constitucional y para el cumplimiento de los planes y programas de estudio autorizados por la Secretaría (de Educación).

IX. Fomentar la prestación de servicios bibliotecarios a través de las bibliotecas públicas a cargo de la Secretaría de Cultura y demás autoridades competentes, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanista, incluyendo los avances tecnológicos que den acceso al acervo bibliográfico, con especial atención a personas con discapacidad.

X. Promover la investigación y el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, fomentar su enseñanza, su expansión y divulgación en acceso abierto, cuando el conocimiento científico y tecnológico sea financiado con recursos públicos o se haya utilizado infraestructura pública en su realización, sin perjuicio de las disposiciones en materia de patentes, protección de la propiedad intelectual o industrial, seguridad nacional y derechos de autor, entre otras, así como aquella información que, por razón de su naturaleza o decisión del autor, sea confidencial o reservada.

Para complementar la información sobre dichas funciones, menciono que el artículo 113 de la Ley General de Educación enuncia las atribuciones exclusivas de la autoridad federal educativa. En el tema de estudio de este apartado sobresalen las siguientes:

IV. Elaborar, editar, mantener actualizados y enviar a las entidades federativas en formatos accesibles los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación. Al inicio de cada ciclo lectivo, la Secretaría deberá poner a disposición de la comunidad educativa y de la sociedad en general los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos, a través de plataformas digitales de libre acceso.

V. Autorizar el uso de libros de texto para la educación preescolar, primaria y secundaria.

2. *Consideraciones sobre los libros de texto gratuitos*

El Código Penal Federal, en su artículo 424, considera delito cualquier especulación con los libros de texto gratuitos que distribuye la Secretaría de Educación Pública. Se establece una penalidad para este delito de seis meses a seis años de prisión y de trescientos a tres mil días multa.

La Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (Conaliteg) se fundó en 1959; tuvo como director fundador al escritor Martín Luis Guzmán, quien ejerció ese cargo hasta 1976. Esta comisión es un organismo público descentralizado del gobierno federal, cuyo Estatuto Orgánico fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 2008. Entre los aspectos históricos que vale la pena rescatar de esta institución se hallan los siguientes: su creación se debió al presidente Adolfo López Mateos a instancias de Jaime Torres Bodet, secretario de Educación Pública, con la finalidad de emprender una amplia campaña de alfabetización y crear una herramienta didáctica que beneficiara a todos los niños del país, haciendo efectivas las garantías contenidas en el artículo 3o. constitucional. Según datos oficiales, bajo la dirección de Martín Luis Guzmán en 1960 se produjeron diecinueve títulos para alumnos de primaria y dos para maestros, cuyas portadas fueron ilustradas por artistas de reconocido prestigio, como David Alfaro Siqueiros, Raúl Anguiano, Alfredo Montenegro y

Alfredo Zalce. A partir de 1962 se utilizó en la portada de los libros la obra denominada “La patria”, de Jorge González Camarena. En 1966 se produjeron libros en el sistema Braille.¹⁵

En la actualidad, la Comisión realiza de manera permanente diferentes esfuerzos para dar cumplimiento al compromiso del Estado mexicano de proporcionar educación gratuita a la población. Recientemente se informó que para el ciclo escolar 2019-2020 se habían distribuido cien millones de ejemplares de libros de texto gratuitos en todos los estados de la República. Además, en este periodo de gobierno (diciembre de 2018-diciembre de 2019) se ha mantenido el apoyo de los sectores privado y público con aportaciones de papel para reciclar y ser utilizado en la elaboración de los libros de texto gratuitos, destacando la donación hecha por el Instituto Nacional Electoral de las boletas usadas en la elección presidencial de 2018.¹⁶

¹⁵ *Historia de 1944 a 1982*, México, Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos, en www.conaliteg.gob.mx/index.php, consultada en octubre de 2015.

¹⁶ ¡100 millones de libros de texto gratuito distribuidos!”, en www.gob.mx/conaliteg/es/100-millones-de-libros-de-texto-gratuitos-distribuidos, página consultada en diciembre de 2019.