

## 9. LAS NORMAS JURÍDICAS Y LA INVESTIGACIÓN EN MÉXICO

*Eduardo Matos Moctezuma\**

### I

*Artículo 27.* “Son propiedad de la nación, inalienables e imprescriptibles, los monumentos arqueológicos, muebles e inmuebles”.

Con el artículo anterior, contenido en la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas* de 1972, el patrimonio arqueológico pasa a manos de su legítimo propietario: el pueblo de México. Si bien en las anteriores leyes (1934, 1968) se consideraba a los particulares como poseedores de bienes muebles arqueológicos, factibles de ser registrados; en la ley de 1972 se establece claramente el carácter de inalienables e imprescriptibles, es decir, que no pueden ser objeto de comercio ni de exportación.

El artículo 27 de la citada ley representa, a nuestro juicio, un avance fundamental respecto a las legislaciones anteriores, en tanto que tiende a evitar los actos de comercio de monumentos arqueológicos y afecta una de las formas más relevantes de destrucción de contextos arqueológicos: el coleccionismo.

---

\* Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Largas y difíciles fueron las sesiones de discusión que se realizaron previas a la promulgación de la ley. La opinión de diversos sectores se dejó escuchar ampliamente. Por una parte, los coleccionistas que defendían su “derecho” en contra del proyecto de ley; por la otra, la postura adoptada por los antropólogos, que fue básica para aclarar y defender, en su caso, el contenido del proyecto de ley, haciendo ver cómo el coleccionismo, al contar con proveedores de monumentos arqueológicos, era un medio de destrucción de sitios y monumentos por parte del intermediario que, con el fin de obtener las piezas necesarias para abastecer al coleccionista, destruía, mutilaba y afectaba edificios, tumbas y otros contextos arqueológicos. No pocos sitios fueron afectados por este medio. Así, el coleccionismo se convertía en causante indirecto —¿o directo?— de la destrucción del patrimonio arqueológico.

Caso similar, aunque con características propias e íntimamente ligado al anterior, era el de los grupos organizados que se dedican al saqueo y cuyo producto —los bienes arqueológicos— van a parar, finalmente, al extranjero. Curiosamente, algunos coleccionistas nacionales argumentaban ser protectores de estos bienes, ya que al ser adquiridos por ellos, impedían que se trasladaran fuera del país. Perdían de vista que un objeto fuera de su contexto, de su asociación con otros objetos y de su posición estratigráfica, carece de una serie de datos que son fundamentales para la interpretación científica, además de que el daño material ya está hecho: edificios y tumbas destruidos por la adquisición de un objeto. Para el caso que nos ocupa, tanto destruyen unos como otros, y recordemos que los materiales arqueológicos son bienes no renovables, y lo que hoy es destruido ya no podrá ser reemplazado por ningún otro elemento, con lo que se constituyen en datos únicos e irremplazables.

No faltaron aquellos que argumentaron que la ley de 1972 no evitaría el saqueo, sino que, por el contrario, provocaría su aumento. Esta manera miope de ver las cosas les impedía entender que ninguna ley de carácter restrictivo que se promulga va a acabar de raíz con el

## INVESTIGACIÓN ARQUEOLÓGICA Y DERECHO 127

problema que le compete. Que lo digan aquellos especialistas en delitos del orden común.

Un aspecto al que se le dio particular importancia, fue aquél que se refería a la propiedad privada. Efectivamente, se ponía de manifiesto que al aprobar una ley con las características de la que se proponía, se atentaba en contra del derecho establecido en el artículo 14 constitucional. Al hacer referencia a lo anterior, nos dice Williams García:

“Estas restricciones a la propiedad de los objetos arqueológicos de los particulares, que adquirieron sus derechos conforme a las leyes anteriores, podrían considerarse como una violación a la garantía consagrada en el citado artículo 14 Constitucional; pero no es exacto porque, en primer lugar, la Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y por disposición de la misma Ley Federal la protección y conservación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos es de utilidad pública; y en segundo, porque desde las leyes anteriores se impusieron limitaciones a los bienes culturales considerados de propiedad particular, según los artículos 37, 38 y 53 de la Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación.”<sup>1</sup>

De todo lo anterior, queremos dejar en claro dos cosas que nos servirán para nuestros puntos II y III: primero, al declararse inalienables, se daba un paso muy importante en el resguardo de los mismos. Igual ocurre al considerarlos propiedad nacional. Segundo: este artículo conlleva, junto con los subsecuentes, a que solamente se podrá intervenir en contextos arqueológicos cuando sea desde el punto de vista científico; es decir, que la ley pone todo este acervo en manos del especialista. De ahí la gran responsabilidad que tiene el arqueólogo, como estudioso del pasado, para obtener e interpretar científicamente los datos a que tiene acceso a través del conocimiento técnico adecuado.

---

<sup>1</sup> WILLIAMS GARCÍA, Jorge. *Comentarios: Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, Instituto de Antropología, Universidad Veracruzana, 1974, Jalapa. (p. 7).

## II

*Artículo 30.* “Toda clase de trabajos materiales para descubrir o explorar monumentos arqueológicos, únicamente serán realizados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia o por instituciones científicas o de reconocida solvencia moral, previa autorización.”

El artículo de referencia fija claramente la competencia del Instituto Nacional de Antropología e Historia, en lo que se refiere a trabajos arqueológicos en el territorio nacional. Es decir, que la práctica arqueológica pasa a constituirse en competencia de Estado con lo cual se logra controlar todos los proyectos de investigación, tanto nacionales como extranjeros, y la aplicación de técnicas adecuadas conducentes a la obtención de objetos arqueológicos. Esto trae implícito que cualquier trabajo material de excavación, no realizado o autorizado por el INAH, automáticamente cae dentro de las sanciones que prevé el artículo 47; es decir, que se trata de trabajos ilícitos en monumentos muebles e inmuebles que por lo general persiguen un fin depredatorio y de comercio para el mercado nacional o internacional, al que ya hemos hecho referencia.

Una derivación del artículo 30 y del siguiente fue la estructuración del Consejo de Arqueología del INAH. Si bien este Consejo fue creado a principios de 1971 por el entonces director del INAH, arquitecto Luis Ortiz Macedo, con el fin de revisar los proyectos de investigación y los presupuestos correspondientes,<sup>2</sup> con la ley de 1972

---

<sup>2</sup> El primer Consejo quedó constituido de la siguiente manera: Presidente: doctor Ignacio Bernal; Secretario: arqueólogo Eduardo Matos Moctezuma; arqueólogo Ignacio Marquina; arqueólogo José Luis Lorenzo; arqueólogo Román Piña Chán; arqueólogo Jorge R. Acosta; antropólogo físico Arturo Romano. Este último participó en representación de Antropología Física en dos reuniones. Posteriormente serían solamente arqueólogos.

En la reunión del Consejo del 18 de enero de 1974, se incorporan nuevos miembros: arqueólogo Carlos Navarrete, en calidad de asesor de los proyectos en la zona maya; la arqueóloga Noemí Castillo; el doctor Enrique Valencia, Director de Centros Regionales del INAH, como invitado, cuando haya asuntos relativos a su Dirección, y la profesora Lorena Mirambell, que suplente al profesor José L. Lorenzo, al frente del departamento de Prehistoria. Los demás miembros y cargos seguirán igual.

## INVESTIGACIÓN ARQUEOLÓGICA Y DERECHO 129

cobra plena vigencia. Efectivamente, el 30 de enero de 1975, el doctor Guillermo Bonfil Batalla, firmó un acuerdo de la Dirección General por medio del cual se establecía el “Reglamento del Consejo de Arqueología”, en donde se especificaban las funciones e integración del Consejo. Los tres primeros artículos son claros al respecto:

1. El consejo de Arqueología del INAH es un órgano científico consultivo que analizará, estudiará y dictaminará sobre la investigación arqueológica en el territorio nacional.
2. El Consejo dictaminará sobre el otorgamiento de autorizaciones nacionales y extranjeras y propondrá su aprobación a la Dirección General.
3. El Consejo estudiará y analizará todos los proyectos que se formulen por el INAH en materia arqueológica y enviará dictamen al Director General.

En cuanto a su integración, el Consejo quedaba constituido por arqueólogos profesionales, representantes de los distintos departamentos que tienen a su cargo algún aspecto de la arqueología, además de tres vocales, todo ello bajo la presidencia de un arqueólogo nombrado por el Director General del INAH y un secretario.<sup>3</sup>

En 1977, con la presencia de nuevos miembros dentro del Consejo, se volvió a revisar el Reglamento del mismo.<sup>4</sup> Si bien quedaban representados los departamentos ante-

---

<sup>3</sup> Este Consejo queda constituido así: Presidente: doctor Ignacio Bernal; Vocal Titular del Departamento de Monumentos Prehispánicos: arqueólogo Eduardo Matos Moctezuma; Vocal Titular del Departamento de Prehistoria: arqueólogo José Luis Lorenzo; Vocal Titular nombrada por el Museo Nacional de Antropología: arqueóloga Noemí Castillo Tejero; Vocal Titular del Departamento de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas: arqueólogo Ariel Valencia Ramírez, Secretario del Consejo; Vocal Titular nombrado por la Dirección de Centros Regionales: arqueólogo Jorge Angulo Villaseñor; Vocal: arqueólogo Ignacio Marguina; Vocal: doctor Román Piña Chán; Vocal: arqueólogo Carlos Navarrete; Asesor: antropólogo Enrique Valencia Valencia.

<sup>4</sup> El nuevo Consejo quedó conformado así a partir de enero de 1977: Presidente: arqueólogo Eduardo Matos Moctezuma; Secretario: licenciado Ariel Valencia Ramírez; Departamento de Prehistoria: arqueólogo José Luis Lorenzo; Museo Nacional de Antropología: doctor Alberto Ruz; Registro Público de Monumentos: licenciado Ariel Valencia; Centros Regionales: arqueólogo Jorge Angulo y como vocal el arqueólogo Carlos Navarrete. Tres meses más tarde desaparecen las vocalías y la representación es exclusivamente institucional

riores, para el mes de abril se anulaban las tres vocalías, se aumentaba un representante de la Dirección de Monumentos Históricos para el caso de trabajos de arqueología colonial, así como otro de la oficina de Salvamento Arqueológico. A partir de ese mismo mes, se nombra un presidente que se abocará totalmente a esta función y se cuenta con oficinas para la sede del Consejo; se publican las *Disposiciones Reglamentarias para la Investigación Arqueológica en México*, de las que hablaremos más adelante, y el Consejo continúa las funciones que venía realizando: la revisión de proyectos de investigación tanto nacionales como extranjeros, y con la meta fundamental de llegar a establecer una política nacional de investigación arqueológica en México.

### III

*Artículo 31.* “En las autorizaciones a que se refiere el artículo anterior, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, señalará los términos y condiciones a que deben sujetarse los trabajos, así como las obligaciones de quienes los realicen.”

Este artículo, así como el que lo antecede, motivó que el Consejo se dedicara a la elaboración de las *Disposiciones Reglamentarias para la investigación arqueológica en México*, en las que se señalan los principios fundamentales para el otorgamiento de *concesiones* arqueológicas tanto a instituciones nacionales como extranjeras, además de contemplar las modalidades de la investigación arqueológica; la forma de presentación de los proyectos; entrega de informes y publicaciones, etc. Dentro de estas *Dispo-*

---

(INAH). Por cambios habidos en los cargos de algunos miembros, el Consejo queda así: Presidente: arqueólogo Eduardo Matos Moctezuma; Departamento de Monumentos Prehispánicos: vacante; Departamento de Prehistoria: arqueólogo José L. Lorenzo; Museo: doctor Alberto Ruz; Registro: arqueólogo Augusto Molina; Centros Regionales: arqueólogo Jorge Angulo; Dirección de Monumentos Históricos: arqueólogo Gonzalo López; en representación de la Oficina de Salvamento Arqueológico: A. García Cook.

## INVESTIGACIÓN ARQUEOLÓGICA Y DERECHO 131

*siciones* no solamente quedan incluidas las instituciones ya señaladas, sino que los proyectos del mismo INAH están sujetos al cumplimiento de lo que en ellas se establece.

Es importante señalar que las concesiones son la forma que permite establecer los deberes y derechos de las instituciones que desean efectuar trabajos arqueológicos. Hay que recordar que desde principios de este siglo y quizá antes, se otorgan los primeros permisos para que instituciones o investigadores extranjeros efectúen sus trabajos en México. El incumplimiento por parte de algunas de ellas fue evidente. Recientemente el INAH, tuvo que intervenir enérgicamente en el caso de una misión arqueológica extranjera que, después de varios años de trabajo en el territorio nacional, no había publicado los informes respectivos y no había entregado los materiales arqueológicos ya estudiados, ni se contaba con un catálogo de los mismos, pese a que en la concesión otorgada se establecía claramente lo anterior. Esto motivó, por parte del Consejo de Arqueología, la negación a la solicitud de nuevos trabajos y a la petición de entrega inmediata, previa intervención del Departamento de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas, de más de 800 cajas que contenían materiales arqueológicos que se encontraban depositados en la sede de la misión.

Otro motivo de incumplimiento es el que se presenta por la no devolución de los materiales cuya salida del territorio nacional antes de la ley de 1972 se había permitido con fines de estudio y por un tiempo determinado, al término del cual no eran devueltos. De allí que éste sea uno de los aspectos importantes que contemplan las disposiciones. Con apego a la ley del 72, los materiales se deberán estudiar en el territorio nacional y no se podrán exportar, salvo el caso de muestras para análisis que no puedan realizarse en el país, como son las de C-14; arqueomagnetismo y otros, previo permiso del INAH.

En cuanto a las concesiones a extranjeros, hay quien piensa que no deben otorgarse, ya que poco es lo que aportan. Sobre el particular nos dice el ya citado Williams García:

“Otro caso que deja abierta la posibilidad de pérdida o menoscabo del patrimonio arqueológico es la facul-

tad concedida al Instituto Nacional de Antropología e Historia para autorizar excavaciones científicas ajenas al propio Instituto, que en la mayoría de los casos son extranjeras. Es decir, se continúan otorgando concesiones para explorar y excavar los sitios arqueológicos como se hizo desde principios del siglo, a instituciones extranjeras, bajo condiciones que muy poco nos benefician y en nada aventaja a las investigaciones que practican nuestras instituciones. Además, en ningún caso se justifican. Por lo tanto, debe reformarse el artículo 30 para que se aclare que las autorizaciones se concederán a instituciones científicas nacionales.”<sup>5</sup>

En realidad, creemos que con un adecuado control a través de lo que señalan las *Disposiciones* y la concesión que se otorga, unido a una actitud enérgica cuando ocurren casos de incumplimiento, serán factores que determinen una colaboración correcta que, hay que reconocerlo, algunas instituciones han realizado colaborando así al mejor conocimiento del pasado de nuestro país.

Creemos que para llegar a una política nacional de investigación arqueológica, meta inmediata del Consejo, es necesario no solamente revisar los proyectos de instituciones ajenas o propias para trabajar en una determinada área o sitio, sino que es indispensable programar qué área, sitios, o problemas específicos son prioritarios de ser investigados, para que así la investigación no sea anárquica sino motivada y justificada desde el punto de vista científico en relación a problemas concretos.

Para terminar, queremos señalar que el Consejo de Arqueología, como órgano científico consultivo de la Dirección del INAH está consciente de la gran responsabilidad que está en sus manos, por ser quien debe programar y aprobar todo trabajo de carácter arqueológico en el país. De allí que su interés primordial esté basado en la calidad y congruencia de los proyectos presentados, ya que de ellos dependerá el avance del conocimiento arqueológico en México.

---

<sup>5</sup> WILLIAMS GARCIA, *Op. cit.*: 18-19.