

6. LA COORDINACIÓN FEDERAL EN MATERIA DE BIENES CULTURALES. LA NUEVA LEGISLACIÓN

*Ariel Valencia R.**

EN ESTA concisa exposición encaminada al examen de las normas vigentes en materia arqueológica que afectan o puedan afectar a esta disciplina me permitiré, dado el carácter de Mesa Redonda y de fructífero intercambio de opiniones entre abogados y arqueólogos, más que presentar un análisis sobre determinada figura jurídica o planteamiento sobre situaciones existentes, ofrecer un panorama sobre cómo y por qué creemos se requieren cambios en la organización federal para restablecer equilibrios en el ejercicio de la administración pública de bienes culturales.

También presento para mejor comprensión y como ayuda para la memoria un esquema (AVR) gráfico que, para efectos académicos de un curso, muestra algunas normas y recomendaciones internacionales, codificaciones nacionales y órganos jurisdiccionales y administrativos que apoyan frecuentemente tendencias, cambios o razonamientos. Estos instrumentos, sin pretenderlo, justifican que ya se precise un examen de fondo y forma para simplificar, mejor dicho, desenredar la madeja administrativa de los bienes culturales.

* Instituto Nacional de Antropología e Historia.

En efecto, las figuras jurídicas y la legislación arqueológica misma o de bienes culturales, la tienen a mano la mayoría de las personas dedicadas a estos menesteres¹ y podemos en esta reunión analizar un sin número de conceptos implícitos, desde los problemas de propiedad del monumento y del terreno en que se encuentra, en el caso de inmuebles; la detentación por particulares de los muebles, el concepto de orden público, el derecho administrativo, la definición de bien arqueológico con sus graves dificultades técnicas, hasta llegar a los enjuiciamientos en pro y en contra de la política arqueológica en general y de la investigación misma.

Para todos esos aspectos técnico-jurídicos, la producción nacional y extranjera ofrece innumerables puntos de apoyo. Sin embargo, para la historia jurídica nacional —con excepción quizá de una publicación del Instituto Panamericano de Geografía e Historia,² que por cierto incluye en su página 52 una Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia como vigente y que de seguro sólo existió como proyecto— falta una recopilación de textos jurídicos que nos ayudaría a mejor comprender las vicisitudes por las que han pasado nuestros monumentos a nivel nacional y estatal.

Por otra parte, el tema que se me asignó está cargado de emotividades, quíerese o no, desde cualquier punto de vista, jurídico o arqueológico, pues se trata de tocar la facultad del Ejecutivo Federal para proveer en la esfera administrativa, conforme al artículo 89 constitucional: la facultad de iniciar o proponer reformas al Congreso que otorga igualmente la Ley Suprema; y más aún se trata de ver si una determinada política general o especial para los bienes culturales corresponde a los intereses intelectuales o profesionales del arqueólogo, del arquitecto, del urbanista o del funcionario.

¹ VALENCIA R., Ariel: *Notas de Clase. División de Estudios Superiores. Escuela Nacional de Arquitectura. Maestría en Restauración*, 1976.

² RUBÍN DE LA BORBOLLA, Daniel: *México: Monumentos Históricos y Arqueológicos*. México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1953.

Es difícil, pero no imposible, fundamentar para los juristas y para los no juristas el por qué de una tendencia legal o de una innovación de la misma clase. Sobre los problemas de la creación normativa, con todo lo complejo de la destrucción o afectación legal que acarrea, hay estudios jurídicos interesantes y vale la pena citar este párrafo: “Más allá de las normas jurídicas —puestas por actos humanos— que constituyen la experiencia normativa; más allá de los actos jurídicos que componen la historia institucional, se encuentra el teatro de las disputas sin término, el mundo nebuloso de la metafísica jurídica donde deambulan los entes hipostáticos del derecho natural”.³

Lo mismo, un panorama o análisis del momento arqueológico-jurídico, que presenta la organización pública en conjunto de un órgano determinado, se presta fácilmente a la apreciación personal o grupal de los que estamos interesados en ello; y en un conjunto de política nacional creo debemos observarlo, pues ambas disciplinas se refieren al campo social.

En estas condiciones arqueología-ciencia-educación-derecho administrativo-función pública-responsabilidad profesional-administración pública y política general han de demostrarnos, si pueden, que sus lineamientos en un cierto momento muestran coincidencia, divergencia o, en el mejor de los casos, alternativa.

Si no llegáramos o no quisiéramos abarcar en nuestro examen ese complejo y visto como un todo, podríamos pecar de parcialidad y perder el equilibrio en aras de la integración que debe tener el supuesto jurídico a la realidad político-social.

Desde otro ángulo visual, por ejemplo, citando a Wilhelm Worringer, destacado en la historia y teoría estética,⁴ cuando trata del problema de una minoría y de la comprensión por los demás: “¿O podrá realmente sustentar la pretensión de ser mantenido por un público que no lo comprende ni lo puede comprender? ¿Cabe admitir su ex-

³ TAMAYO Y S., Rolando: “*Problemas sobre la Creación Normativa*”, En: *Anuario Jurídico*. 1974, México, UNAM.

⁴ WORRINGER, Wilhelm: *Problemática del Arte Contemporáneo*. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires. 1961.

pectativa de que este público le extienda un cheque en blanco por una autocracia que, a juicio de ese mismo público, es socialmente improductiva?”.

Es decir la minoría —legítima desde luego en sus planteamientos— ¿coincide en un momento dado con peritos del derecho y de la arqueología, con los intereses de los otros grupos del complejo social o del lineamiento político, en cuanto a metas generales de bienestar del país, o solamente coincide con sus colegas desde un punto de vista eminentemente técnico?

Diría: resolver problemas legales para beneficio de la arqueología, vale la pena, al igual que resolver problemas arqueológicos para beneficio del derecho.

Pero sucede que actualmente, por fortuna, ni la ciencia por la ciencia ni la ley por el derecho norman nuestros problemas, y es oportuno pensar, recordando a Rensi⁵ en su *Filosofía de la Autoridad*, que la libertad de algo a alguien —en el caso, agregaríamos, la razón de la arqueología o el derecho—, mejor dicho sus válidas pretensiones, acabarían en no ceder y en sacrificar parte de una o parte de lo otro.

Sinceramente, creo, no podemos ceder a ninguna de las disciplinas, que ahora agrupamos para mejor proveer nuestros respectivos ámbitos, ni tampoco caer en el teatro de las disputas sin término porque ambas ciencias, instituciones representadas o grupos y personas coincidimos en lo fundamental: en teoría la arqueología con su función social y de investigación ha pasado a ser parte de las disciplinas profesionales, encaminadas al servicio del conocimiento público. El derecho, en su momento, trascendió en México, desde luego, y en lugar de simples enunciados, trata cada vez más la perspectiva del fenómeno colectivo.

En los campos del derecho público en la Constitución y hasta en el reglamento administrativo la arqueología figura en los textos. Su mayor énfasis aparece en el aspecto de protección monumental que, si bien está en la letra de la Ley, no lo está plenamente en el espíritu de los legisladores o de todos los funcionarios del área de la

⁵ RENSI, Giuseppe: *Filosofía de la Autoridad*. Ed. Deucaleon. Buenos Aires, 1957.

administración, que es en donde naufragan a menudo los buenos deseos.

Pero no es siempre culpable la arqueología, no totalmente el Estado, ni sus funcionarios los responsables de problemas que la afectan. Resultaría injusto, por deformación profesional, responsabilizar totalmente a la ciencia arqueológica o al Estado porque, al igual que en otros campos, ni se cumple en plenitud el derecho, ni las disciplinas o los profesionales de alguna de ellas han cumplido sus postulados.

Tenemos que repartir nuestros problemas, lagunas u omisiones. Quiero decir, compartir las irresponsabilidades cívicas, porque no hemos podido alcanzar en conjunto los niveles económicos y culturales deseables para toda la población.

Esto es, ¿cómo defender ciudades y arquitecturas del interior de la república, si la población local las abandona en busca de soluciones individuales y familiares? ¿Cómo evitar que se preste la población local a la búsqueda de bienes arqueológicos? y peor aún, ¿cómo detectar el tráfico y la tentación de obtener, por quienes pueden, bienes suntuarios? Ni las mejores leyes ni las más deseables organizaciones estatales o científicas pueden resolver nuestros problemas si no los enmarcamos en el espacio y tiempo que permiten las estructuras políticas mayores.

Vemos ahora, y en lo que permite examinar la idea política y la acción administrativa, aspectos muy de tomarse en cuenta, independientemente de las posturas personales técnicas.

El Ejecutivo Federal, piedra de toque de la acción administrativa, abordó el financiamiento de los gastos en materia educativa como una inversión, es decir, como erogación destinada a producir algo. En su mensaje político de inicio, en diciembre de 1976 informó sobre cómo coordinar esfuerzos en las entidades para no vulnerar estructuras presupuestales y nos habló de reforzar investigación, docencia y difusión.⁶

⁶ CONSEJO NACIONAL TÉCNICO DE LA EDUCACIÓN: *Educación Superior*. México, 1977.

En este orden de ideas (aun cuando en años anteriores ya se perfilaba tanto en teoría como en exposiciones políticas) días después del acto político se produce el legislativo al aprobarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Más tarde, y como ocurre y debe ocurrir en toda administración pública, se anuncian los planteamientos iniciales de un plan nacional de educación en el que destaca la conservación del patrimonio cultural y se exalta la conciencia de ello.

Ya al delinearse ese plan político, su tema quinto se anuncia en la prensa y en las publicaciones oficiales y se afirma y reafirma lo que las leyes desde tiempo atrás han señalado como funciones estatales.⁷

Estos enunciados políticos y decisiones legislativas de redistribución de competencia y reformas administrativas, también anunciadas con profusión, junto con las leyes y disposiciones presupuestales y de coordinación económica, sobre todo los convenios con los Estados para la inversión federal en ellos, nos permiten advertir sin intereses políticos, sino eminentemente crítico-técnicos, que la parte del erario federal que soliciten las Entidades tendrá que canalizarse con la aprobación del organismo estatal por Ley competente de la materia. Se advierte también que las competencias de diversos órganos de la administración federal, precisadas muy clara o no muy claramente en el aspecto de monumentos, deberán concurrir a los fines teórico-jurídicos que la Ley Federal de Monumentos vigente señala, aparte de que sea perfectible o padezca fallas de técnica legislativa.

Era de esperarse que en estos planteamientos surgieran las necesidades de señalar rumbos jurídicos correctos a las divesas secretarías e institutos oficiales afectados. Aparecen ahora, en consecuencia, los Acuerdos Presidenciales del 31 de octubre para coordinar acciones. Si se examinan detenidamente y a la luz de su evolución política, refuerzan la competencia en materia arqueológica,

⁷ PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN: *Planteamiento Inicial*. Coordinación de Promoción Editorial y Bibliotecas. S.E.P. México, 1977.

y la Comisión creada puede dar cabida a innumerables beneficios, sobre todo presupuestales, pues sin perder la autonomía técnica se encausan las acciones federales.

Todos conocemos, jurídicamente hablando, las dificultades de los grandes aparatos administrativos y los conflictos de competencia que para la función pública revierten en desgaste y en confusión de medios con fines. Sabemos de las dificultades administrativas y afectaciones públicas y privadas que trae aparejada la dispersión y duplicación de organismos. Pero vista la nueva legislación más acertada y las nuevas disposiciones en materia arqueológica y de coordinación monumental, todas esperamos —y de los resultados dependerá— una concentración de energías y una coordinación entre la Federación y los Estados, inclusive los Municipios, que pueda dar una dimensión cultural al pacto político federal en la esfera administrativa.

Es interesante que el fenómeno burocrático de los monumentos se haya reflejado no sólo en nuestras polémicas o reuniones técnicas, sino también en la muy fuerte dosis de personalidades en conflicto que benefician o dañan nuestros campos de acción. Es útil por ello releer, lo que un brillante Secretario de Educación Pública y escritor dice en sus *Memorias* sobre personas y cuestiones administrativas, a propósito de exploraciones y museos. Me refiero al doctor Jaime Torres Bodet.⁸ Un poeta, también fallecido, Conista de la Ciudad, trató en su *Nueva Grandeza Mexicana* en hiriente prosa las desmembraciones o divisiones que por organización administrativa se vieron en su época.⁹

Está abierto el camino para pensar en todos los problemas legales de la arqueología. Ojalá no se nuble el entendimiento por la pasión profesional. En lo personal creo hay posibilidades no exploradas que la legislación vigente permite, y que la administración de los bienes culturales puede permitir a diversos organismos y Estados cumplir adecuadamente con los fines de la arqueología

⁸ TORRES BODET, Jaime. *Memorias*. México, Porrúa.

⁹ NOVO, Salvador: *Nueva Grandeza Mexicana*.

en su aspecto de investigación, difusión y protección, si atendemos e interpretamos adecuadamente la ley.

A partir de un examen minucioso, de derecho comparado y de la realidad política, surgirán fórmulas y soluciones legales de financiamiento, descentralización administrativa y cumplimiento de las metas arqueológicas, quizá nunca como quisiéramos, pero sí alentados por la fuerza del derecho y de la verdad indisoluble que deben anteponer los intelectuales.

NORMAS Y RECOMENDACIONES SOBRE RESTAURACIÓN Y PROTECCIÓN DE MONUMENTOS INMUEBLES

<i>Documentos internacionales generales</i>	<i>Legislación nacional aplicable</i>	<i>Organismos que intervienen</i>
Carta de Atenas. 1931. Cong. Int. de Arq.	Art. 73. Fracción XXV. Legislar Con. S/Monumentos His. Arq. y Art.	Congreso de la Unión. Ambas Cámaras o Ejecutivo Federal.
Carta Italiana del Restauero. 1931.	Art. 27. Urbanismo, Conservación, Edif. Prop. Nal.	Gobernación, Sepanal, SEP, SRA, SOP y Asentamientos.
Unión Panamericana "Pacto Roerich". 1935.	Art. 5. Ejercicio Prof. Arts. 14 y 16. Derechos Particulares.	SEP Profesiones-Universidades y Escuelas-Colegios Profesionales. Tribunales Federales.
Acta Constitutiva UNESCO. 1945.	Art. 89. Ejecutivo Fed. Ejecutar Leyes.	Presidente, secretarios y funcionarios competentes.
Convención de La Haya. UNESCO. 1954.	Art. 102. Delitos Feds. y Representación en Varios Juicios. Art. 103. Amparos Particulares y Fed. y Estados.	Proc. Gral. de la República. Poder Judicial Federal, Juzgados de Distrito, Suprema Corte. Ejecutivos locales.
Principios sobre Excavaciones Arqueológicas UNESCO. N. Delhi. 1956.	Art. 120. Gobernadores Cumplir Leyes Feds. Art. 133. Prelación Leyes Feds. y Tratados.	Sria. Competente y S. R. Ext.
Indice de Acuerdos Culturales. UNESCO, 1962.	(Ley de Srias. y Deptos. de Edo. 1958). Nueva Ley de Admón. Dic. 1976. Ley Orgánica I.N.A.H. 1939. Ley INBAL.	SEP, Sepanal, Obras Públicas y Asentamientos, Defensa, Marina, etc.
Carta de Venecia. 1964. Cong. Int. de Arq.	Ley Nacionalización Bienes. 1940. Ley Expropiación. 1936. Ley Org. Ed. Públ. 1973. Ley Bienes Nales. 1969.	Instituto Nal. Antrop. e His.: Consejo Arqgía., Registros, Representantes, Juntas Vecinales Asociaciones, INBAL: Com. Nal. de ZyM Artcos., Gobernación, Proc. Rep., Juzgados Civiles Federales. Institutos competentes y varias secretarías.
Recomendaciones para Preservar Bienes Culturales con Motivo de Obras Públicas y Privadas. UNESCO, 1968.		

<i>Documentos internacionales generales</i>	<i>Legislación nacional aplicable</i>	<i>Organismos que intervienen</i>
Convención para Prevenir Transferecia Ilícita de Monumentos. UNESCO, París, 1970.	Ley Fed. Monumentos y Zonas Arq. Art. Hist. 1972. Ley Fed. Fom. Turismo. 1974. Ley Gral. de Asentamientos Humanos. 1976.	Enseñanza valores monumentos todos niveles. Aplicación general varias Srías. Pte., Srío. SEP, Srío. Patrimonio, INAH, INBA.
Convención para Proteger Patrimonio Mundial Cultural y Natural. UNESCO. Estocolmo, 1972.	Regl. Ley Fed. Mon. 1975. Leyes locales: Regl. Const. Leyes Planif. Leyes Fiscales.	Sría. Turismo, Consejo Nal. Turismo. SOP y Asentamientos, SEP, Patrimonio y otros.
Consejo de Europa. 1969-72-73.	Decretos y Acuerdos Feds. y Locs. Edos. D. D. F., Declaratorias zonas y Monumentos (Consejo Arqueología, Reglamento y Disposiciones de Asesoría Profesional en Restauración).	INAH, INBA.
Extractos de legislación Internacional: "The Protection of Cultural Property" ICOM. 1974.	Código Civil en Materia Federal, 1928 y Código Penal.	Disposiciones reglamentarias del Art. 31 de la Ley de Monumentos. Condiciones, exploración arqueológica, modalidades, profesionalidad.
Normas de Quito. OEA. 1967-68.	Ley Federal del Derecho de Autor, 1963.	
Tratados Bilaterales Méx. y otros Países. Varias fechas.	Códigos locales y Leyes Supletorias.	Tribunales Feds.
Tratado de Recuperación de Monumentos e Intercambio Cultural Méx.-E.U.A. 1970.	Decreto Presidencial que establece tarifa para permisos de obra en monumentos privados, inscripciones y reproducciones. Julio, 1976.	SEP, Tribunales Feds.
Resolución sobre Identificación y Protección del Patrimonio Hist. Arq. y Art. OEA, 1970.	Ley de Responsabilidades de Funcionarios Empleados.	INAH, INBAL, Sría. Hacienda y Crédito Público. Procuradurías, Jurados populares, juzgados penales.