

Reformas por venir en el Sector Cultura

Anahís González Esquer

17 de diciembre de 2015 se modificó una serie de leyes, incluida la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Cámara de Diputados, 2016), para crear la Secretaría de Cultura; a partir de este momento han surgido iniciativas y proyectos normativos relacionados con el ahora denominado Sector Cultura. En este artículo nos abocaremos a tres instrumentos normativos cuya emisión o reforma tendrán un impacto en el campo de la conservación-restauración. Nos referimos al reglamento interno de la Secretaría de Cultura; la creación de la Ley de Cultura; y las iniciativas que pretenden reformar la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Reglamento de la Secretaría de Cultura

Las secretarías de Estado tienen la obligación de formular el proyecto de reglamento interno. En este sentido corresponde a la Secretaría de Cultura hacer dicho documento y al Presidente emitir el decreto. Es importante estar claros que este procedimiento no pasa por el poder Legislativo, sino que es una potestad del Ejecutivo.

En el reglamento interior de la Secretaría de Cultura se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias. Toda esta estructura deberá ser aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con fines presupuestales, así como por la Secretaría de la Función Pública y

la Comisión Federal de Mejora Regulatoria para fines administrativos. Esta tarea parece difícil en un momento en el que las arcas del gobierno se encuentran mermadas, se acercan recortes presupuestales y existe el compromiso, desde la creación de la secretaría, de que ésta no causaría ningún incremento en el gasto público.

Como es de muchos conocido, un supuesto borrador del reglamento en cuestión fue filtrado a inicios del mes de septiembre de este año. No podemos validar un documento que no sabemos con certeza de dónde salió o con qué intereses se formuló, pero sí podemos apuntar que el reglamento debe estar en consonancia con las leyes vigentes y la normatividad internacional, por lo que será muy importante estar atentos, cuando éste sea dado a conocer, que no se contraponga a la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia y a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. De igual manera, este texto deberá servir para hacer más eficiente los trabajos en el sector cultura, sin dejar cabos sueltos entre las competencias entre los organismos desconcentrados y descentralizados y las direcciones de la Secretaría, así como que éstas no caigan en duplicidad de facultades.

Ley General de Cultura

Es importante señalar que esta ley regulará lo que está contenido en el párrafo décimo segundo del artículo 4º y la fracción XXIX-Ñ del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El párrafo al que hacemos referencia del artículo 4º Constitucional sostiene que:

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.

Regular esto constituye sin duda un reto mayúsculo, sobre todo para lograr que no sea un conglomerado de buenas intenciones, ni tampoco una sobrerregulación que entorpezca el quehacer de las instituciones.

Por su parte, la fracción XXIX-Ñ del artículo 73 Constitucional, concede al Congreso la facultad de:

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 fracción 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.

La fracción XXV, a la que hace referencia este párrafo, es la que trata sobre la facultad del Congreso para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional.

Reiteramos entonces que las iniciativas que se presentan de la Ley de Cultura deberán versar sobre el penúltimo párrafo del 4to Constitucional

y la fracción XXIX-Ñ del artículo 73 del máximo ordenamiento, es decir, que no tocarán el tema de los monumentos que ya cuentan con una legislación especial, pero sí puede hacer referencia a cómo se deberán coordinar los institutos encargados de conservarlos con otras autoridades federales, estatales y municipales; también establecerá los cimientos en donde se apoyará la política cultural que regirá a nuestro país, sobre todo en materia de disfrute y participación de la cultura, así como el acceso a los bienes y servicios culturales que presta el Estado, tópicos que son de gran importancia para el INAH.

La Ley de Cultura en la Cámara de Senadores

En la cámara alta de la LXIII Legislatura se han presentado dos iniciativas de la Ley General de Cultura, las cuales se espera sean dictaminadas y discutidas en este periodo ordinario de sesiones que empezó el 1 de septiembre del año en curso.

Iniciativa de la Senadora Angélica de la Peña y otros

Los Senadores Angélica de la Peña Gómez, José de Jesús Santana García, Luis Humberto Fernández Fuentes, Luz María Beristáin Navarrete, Iris Vianey Mendoza Mendoza, Alejandra Roldán Benítez, Fidel Demédis Hidalgo y Fernando Mayans Canabal, presentaron una iniciativa para expedir la Ley General de Cultura que fue publicada en la Gaceta del Senado el 17 de marzo de 2016 (Comisión de Cultura de la Cámara de Senadores, 2016a).

Los legisladores proponen que exista una Comisión Ejecutiva de Cultura que tenga carácter intersecretarial, cuyo objetivo sea conocer, atender y resolver los asuntos relacionados con la competencia de dos o más dependencias o entidades de la administración pública federal, así como fungir como órgano de consulta para los asuntos que la Secretaría de Cultura considere oportunos. Esta Comisión estaría presidida por el titular de la Secretaría de Cultura.

También pretenden crear el Consejo Consultivo de Cultura como órgano de consulta de la Secretaría de Cultura, que tendría por objeto proponer la formulación de las estrategias y acciones de coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el fin de lograr un desarrollo integral de la actividad cultural nacional, utilizando foros de consulta. Estaría presidido por el titular de la Secretaría e integrado por representantes de las dependencias, entidades e instancias relacionadas con la actividad cultural, así como miembros del sector académico. Podrían ser invitadas las organizaciones, colectivos, instituciones y demás entidades públicas, federales o locales, privadas y sociales, que se determinen, así como personas relacionadas con la cultura, las cuales participarían únicamente con derecho a voz.

En cuanto a los monumentos, algunas consideraciones importantes son que faculta a la Secretaría de Cultura para emitir opinión sobre los lineamientos o directrices que expida la Secretaría de Turismo para permitir el uso turístico sustentable de los bienes ubicados en las zonas declaradas monumentos arqueológicos, artísticos e históricos. La iniciativa establece que el Plan Nacional de Cultura deberá incluir estrategias y acciones para que las comunidades reciban apoyos para la restauración y conservación de monumentos y bienes artísticos. Incluye también una nueva categoría de monumentos culturales que no define.

En lo que toca a la disciplina de la conservación-restauración señala que los gobiernos Federal, estatal y municipal, convendrán los criterios para la investigación, protección, conservación, restauración, recuperación, promoción, difusión, enriquecimiento y usufructo sustentable del patrimonio cultural cuya preservación sea relevante para el ámbito estatal o municipal.

Iniciativa del Senador Rabindranath Salazar Solorio

El 29 de marzo de 2016 fue publicada, en la Gaceta del Senado, la iniciativa presentada por el Senador Rabindranath Salazar Solorio, del

grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, una iniciativa de Ley General de Cultura, Reglamentaria del párrafo décimo segundo del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comisión de Cultura de la Cámara de Senadores, 2016b).

Uno de los puntos más importantes de este proyecto normativo es la creación del Sistema Nacional. Dicho sistema tendría como instancia superior al Consejo Nacional, a su vez integrado por: el Presidente de la República; los Titulares de las Secretarías de Educación Pública, Desarrollo Social, Turismo, Economía y Hacienda y Crédito Público; los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México; y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional.

El Sistema Nacional está concebido como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, principios, herramientas, políticas, procedimientos, servicios y acciones, que establecen corresponsablemente las dependencias y entidades del sector público entre sí, de los tres órdenes de gobierno, y de éstos con integrantes de los sectores social y privado, tendientes al cumplimiento de los fines de la cultura.

Esta iniciativa no toca el tema de los monumentos, pero respecto a la conservación-restauración señala que los apoyos y estímulos que otorguen la Federación y Entidades Federativas a personas e Instituciones abocadas a la investigación, catalogación, conservación, recuperación, restauración y difusión de los productos del patrimonio cultural, se concederán de acuerdo con criterios de concurrencia y objetividad, atendiendo a las previsiones presupuestarias.

La Ley de Cultura en la Cámara de Diputados

La Comisión de Cultura y Cinematografía de la Cámara de Diputados emitió un acuerdo para crear un Consejo Técnico para contar con los instrumentos jurídicos, técnicos y administrativos necesarios para la creación de una ley.

Este consejo está integrado por la Presidencia de la Mesa Directiva del Senado de la República, la Presidencia de la Cámara de Diputados, la Comisión de Cultura de la Cámara de Senadores, la Comisión de Cultura y Cinematografía de la Cámara de Diputados, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Consejería Jurídica, la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República, la Secretaría de Cultura, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Turismo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como instituciones educativas como la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca.

Para la creación de esta iniciativa se convocó a audiencias públicas que se llevaron a cabo en distintas sedes a lo largo del territorio nacional en donde se abordaron los temas: principios, conceptualización y técnica legislativa para la conformación de una ley de cultura; derechos culturales, libro y lectura; artes escénicas, creación, educación e investigación artística; industrias creativas y derechos de autor; patrimonio; nueva perspectiva de la cinematografía, medios de comunicación y tecnologías de la información; culturas populares y lenguas indígenas; innovación y continuidad en las políticas públicas culturales; y estímulos a la creación. Las versiones estenográficas de estas audiencias pueden consultarse en el portal de la cámara de diputados (Cámara de Diputados, Comisión de Cultura y Cinematografía, 2016).

Todo lo anterior fue realizado para tener bases para redactar una iniciativa que, según se anunció, será presentada, dictaminada y discutida en este periodo ordinario de sesiones que va de septiembre a diciembre de 2016.

Reformas a la Ley sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas

Iniciativa del Senador Jorge Aréchiga Ávila

El Senador Aréchiga, del Partido Verde Ecologista de México, presentó una iniciativa que fue publicada en la Gaceta Parlamentaria el 7 de enero de 2016 (Sistema de Información Legislativa, 2016a). Este texto tiene por objeto crear los planes de manejo para monumentos y zonas arqueológicas. Los define como el documento técnico operativo que dirige, organiza y regula la ejecución de estrategias, proyectos y actividades encaminadas a su conservación, protección y mantenimiento integral en un corto, mediano y largo plazo, así como las acciones y medidas para realizar su uso y aprovechamiento responsable y racional. La iniciativa establece que dichos planes contemplarán la delimitación de al menos dos polígonos dentro de cada zona arqueológica para lograr un mayor amortiguamiento y protección. Señala que deberán contar con el aval de una institución educativa especializada en materia de arqueología y antropología y que estarán sujetos a la aprobación del INAH. Dispone que los polígonos serán revisados cada 5 años para realizar un diagnóstico y adecuación integral sobre las medidas y acciones en ejecución, a fin de implementar una mejora continua en la conservación de las zonas y monumentos arqueológicos. Establece que el director o encargado de zona arqueológica que incumpla durante su encargo de contar con un plan de manejo para monumentos y zonas arqueológicas se le impondrá prisión de tres a diez años y multa hasta por el valor del daño causado a los monumentos arqueológicos.

Iniciativa de la Diputada Laura Beatriz Esquivel Valdés y otros

Los diputados Laura Beatriz Esquivel Valdés, Ángel Antonio Hernández de la Piedra y Mario Ariel Juárez Rodríguez, integrantes del Grupo Parlamentario de Morena, presentaron el 16 de marzo de 2016 una iniciativa (Sistema de Información Legislativa, 2016b).

Recordemos que en el paquete de reformas para crear a la Secretaría de Cultura no se incluyeron reformas a la Ley Federal sobre Monumentos, por lo que esta iniciativa planteó transferir las facultades otorgadas a la Secretaría de Educación Pública en la LFMZAAH, a la recién creada Secretaría de Cultura.

Iniciativa del Diputado Ricardo Taja Ramírez

El 29 de abril fue presentada una iniciativa por el Diputado Taja del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (Sistema de Información Legislativa, 2016c). Esta iniciativa pretende incluir la nueva categoría de "patrimonio de México", así como ampliar el catálogo de protección al incluir a los bienes y monumentos culturales, inmateriales y naturales. Propone también reformar el artículo 5 para que quede como sigue:

Artículo 5o. Son Patrimonio de México, los bienes y monumentos arqueológicos, artísticos, culturales, históricos, inmateriales, naturales y zonas de monumentos, los determinados expresamente en esta Ley y los que sean declarados como tales, de oficio o a petición de parte. El Presidente de la República, o en su caso el Secretario de Educación Pública, previo procedimiento establecido en los artículos 5o. Bis y 5o. Ter de la presente Ley, expedirá o revocará la declaratoria correspondiente, que será publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Iniciativa del Senador José María Martínez Martínez

Presentada el 6 de octubre del año en curso (Sistema de Información Legislativa, 2016d), esta iniciativa del legislador Martínez, perteneciente al Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, propone no sólo reformar la Ley de Monumentos, sino la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para facultar a la Secretaría de Cultura y a los organismos

desconcentrados en materia de monumentos para dar trámite a lo que denomina "Alerta de Riesgo Cultural". Dicha alerta tendría lugar cuando exista el riesgo de que se realicen actos de efectos irreparables sobre bienes muebles o inmuebles y su entorno, que tengan valor arqueológico, histórico o artístico declarados, con el objetivo de que cualquier persona interesada o afectada pueda solicitar la emisión de dicha alerta ante la Secretaría de Cultura, a través de los institutos competentes.

La emisión de la Alerta de Riesgo Cultural traería aparejada la suspensión de la ejecución del acto denunciado de forma temporal, y se iniciaría un procedimiento de factibilidad cultural para precisar el grado de afectación o daño del bien.

Iniciativa del diputado José Hernán Cortés Berumen

El diputado José Hernán Berúmen, perteneciente al Partido Acción Nacional, presentó una iniciativa el 17 de octubre de 2016 (Sistema de Información Legislativa, 2016e) que trata sobre armonizar el texto de la ley de monumentos con el cambio de denominación del "Distrito Federal" por "Ciudad de México".

Conclusión

Todos los sectores e instituciones son perfectibles, así que una reestructuración que obedezca al interés público es deseable. Se trata de que esta nueva visión de la cultura y estructura administrativa haga más eficiente los proyectos culturales y que estos redunden en el beneficio de los mexicanos.

Creemos necesario que la política pública en materia de cultura esté fundamentada en valores, como los históricos, los culturales-simbólicos, los sociales, los espirituales y los estéticos. Es total diferenciar entre las actividades meramente mercantiles, turísticas o de espectáculo que muchas veces no tienen

como uno de sus objetivos la compartición de valores, sino únicamente la generación de dividendos o la recreación.

Las labores sustantivas de instituciones como el INAH son las que se traducen en una ganancia medible para los mexicanos. Es importante que la facultad normativa en las materias competencia de los organismos descentralizados y desconcentrados sea respetada, así como su autoridad administrativa para emitir licencias sobre los temas de sus competencias, en razón de que el Estado ha invertido en ellas muchos recursos humanos y económicos para que tuvieran la experiencia y pericia que hoy ostentan en sus áreas de conocimiento.

Por lo anterior, también es importante no desligar la labor educativa que llevan a cabo estas instituciones. No se trata de quedarse estático y no evolucionar, sino de tener cuidado de no menospreciar el bagaje acumulado, lo cual sería un grave desperdicio.

Referencias

Comisión de Cultura y Cinematografía de la Cámara de Diputados, 2016. *Audiencias Públicas para la Creación de una Ley de Cultura*. Disponible en: <<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Cultura-y-Cinematografia/Propuestas-y-Aportaciones-para-la-conformacion-de-una-iniciativa-Ley-de-Cultura/Audiencias-Publicas>> [Consultado el 12 de octubre de 2016].

Cámara de Diputados, 2016. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_180716.pdf> [consultado en octubre 2016].

Comisión de Cultura de la Cámara de Senadores, 2016a. *Iniciativa Angélica de la Peña y otros*. Disponible en: <<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=61485>>

Comisión de Cultura de la Cámara de Senadores, 2016b. *Iniciativa Rabindranath Salazar Solorio*. Disponible en: <<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=61594>> [consultado en octubre 2016].

Sistema de Información Legislativa, 2016a. *Iniciativa del Senador Jorge Aréchiga Ávila*. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=f97d137e7e67a57a7e7eaf444ba13794&Clave=3323355> [consultado en octubre 2016].

Sistema de Información Legislativa, 2016b. *Iniciativa de la Diputada Laura Beatriz Esquivel Valdés y otros*. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=f97d137e7e67a57a7e7eaf444ba13794&Clave=3348239> [consultado en octubre 2016].

Sistema de Información Legislativa, 2016c. *Iniciativa del Diputado Ricardo Taja Ramírez*. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=f97d137e7e67a57a7e7eaf444ba13794&Clave=3378505> [consultado en octubre 2016].

Sistema de Información Legislativa, 2016d. *Iniciativa del Senador José María Martínez Martínez*. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=f97d137e7e67a57a7e7eaf444ba13794&Clave=3420364> [consultado en octubre 2016].

Sistema de Información Legislativa, 2016e. *Iniciativa del diputado José Hernán Cortés Berumen*. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContenidoAsuntos.php?SID=f97d137e7e67a57a7e7eaf444ba13794&Clave=3400595> [consultado en octubre 2016].