



El H. Senado de la República y  
la Reforma Constitucional

Bolfy Cottom

*Diaria*  
DE CAMPO

BOLETÍN INTERNO DE LOS INVESTIGADORES  
DEL ÁREA DE ANTROPOLOGÍA

Mayo No. 84

## 1. Introducción

El pasado jueves 27 de abril, el Senado de la República aprobó varias reformas a la Constitución General de la República; entre ellas, eliminó la fracción XXV del artículo 73, trasladándola al artículo 124, del mismo texto constitucional. ¿En qué consiste el contenido de esta modificación y cuáles son sus probables consecuencias tanto para los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, como para las instituciones federales que, además de su carácter fundacional, fueron creadas para hacerse cargo de la protección, preservación, restauración e investigación de aquellos bienes cuyo interés es el ser mismo de la nación.

## 2. Antecedentes

Las reformas constitucionales aprobadas tomaron como base tres iniciativas: la del senador César Camacho Quiróz; otra del senador César Jáuregui; y una más del senador Carlos Madrazo. Los tres provienen del Estado de México. El primero y el último pertenecen al Partido Revolucionario Institucional y el segundo es del Partido Acción Nacional.

Debo hacer notar por justicia, que según la primera intervención del senador por Zacatecas, del Partido de la Revolución Democrática, Raymundo Cárdenas, fue posición de su fracción parlamentaria votar a favor de aquella Iniciativa de Reformas Constitucionales, aunque en otra de sus intervenciones haya matizado su posición, en el sentido de reservarse algunos artículos en particular, aunque finalmente fueron los que tenían que ver con los artículos 115 y 116.

Otro matiz que me resulta importante plantear es el que se refiere al carácter formal de la presentación de las Iniciativas, las que, como he explicado antes, tienen autor propio. Sin embargo, dichos proyectos de reformas fueron suscritos por todos los miembros de las fracciones parlamentarias respectivas; pongo como ejemplo la Iniciativa del Senador Camacho, la cual aparece suscrita por 61 senadores de su banca, entre ellos varios de los más críticos a la hora del debate parlamentario. ¿Cómo interpretar esta ac-



ción? Por ahora no tengo elementos para proponer un criterio, pero bien vale la pena tenerlo como un dato que nos ayude a analizar este hecho legislativo. Por su magnitud y probables consecuencias para la identidad nacional, el patrimonio cultural de interés nacional y sus correspondientes instituciones, la iniciativa de ley del senador Camacho Quiróz, ex-gobernador del Estado de México, es la que trato de analizar y explicar en este breve texto.

Esta iniciativa de reformas constitucionales fue presentada al Senado el 12 de diciembre del año 2000. En ella se proponía reformar los artículos 4º, 73, 115, 116, 122 y 124 del texto fundamental.

El artículo 4º tenía como objetivo fundamental establecer el derecho *a la protección de la salud*, así como a establecer la concurrencia entre federación, estados y municipios en esta materia.

En el caso del Artículo 73, proponía eliminar una parte de la fracción XXV, precisamente la referente a *la facultad exclusiva de la federación para legislar en materia de restos fósiles, monumentos arqueológicos, artísticos e históricos*.

Otras propuestas eran, también, reformar la fracción XXIX, referente a la participación de las entidades federativas en las contribuciones especiales y las federales. Además proponía reformar la fracción XXIX-E, con el fin de establecer la concurrencia entre federación, estados y los gobiernos municipales



en materia de producción, programación, promoción, concertación y ejecución de bienes y servicios socialmente necesarios.

En el caso del artículo 115, proponía reformar un párrafo del inciso i) de la fracción V, con el objeto de obligar a los municipios a incorporar *la participación ciudadana en la planeación, ejecución y vigilancia de las obras y acciones que realice* (el gobierno municipal).

Del artículo 116 su propuesta consistía en reformar un párrafo de la fracción VII, estableciendo la facultad de convenir entre los estados federados y, en su caso, con sus municipios acciones conjuntas, para dar respuesta a problemas que derivaran de la conurbación o bien que tendieran a promover el desarrollo regional cuando éste rebasara la competencia territorial de un solo orden de gobierno. En el mismo sentido proponía establecer mecanismos de coordinación entre federación, estados y municipios para la planeación y ejecución de obras y prestación de servicios de carácter metropolitano.

En la fracción VII de ese mismo artículo 116, llama la atención su preocupación por el establecimiento de facultades exclusivas a las legislaturas locales, como el propio legislador señala, de manera enunciativa, no limitativa, en 10 materias entre las que se encuentran: registro público de la propiedad, instituciones de asistencia privada, titulación y autorización

del ejercicio profesional, ocupación y enajenación de terrenos baldíos etcétera, varias de estas atribuciones hasta ahora de competencia federal.

En la fracción XIX, también incluye reformas que tienen que ver con el Sistema de Coordinación Fiscal.

En el artículo 122, Base Primera, inciso o) de la fracción V, establece como facultad de la Asamblea Legislativa del D.F., *fixar las reglas a que debe sujetarse la ocupación de terrenos baldíos*. Vale aclarar que esta facultad actualmente es del Congreso de la Unión y, como dije antes, competencia de la federación, desde la época de Valentín Gómez Farías.

Llegamos así al artículo 124, que para el caso que nos interesa resulta ser no solamente polémico sino inaceptable.

En este artículo el senador mexiquense transforma radicalmente la estructura de la Constitución, al adicionar un párrafo 2° al actualmente vigente, estableciendo la concurrencia en 13 materias, lo que categóricamente afirmo (reconociendo que algunas de estas materias ya son de carácter concurrente) debilita brutalmente al gobierno federal. Esas 13 materias son las siguientes: 1) *educación*, 2) *salud*, 3) *asentamientos humanos*, 4) *vías de comunicación*, 5) *transporte*, 6) *protección al ambiente, y preservación y restauración del equilibrio ecológico*, 7) **Los vestigios o restos fósiles, conservación de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos**, 8) *fomento agropecuario*, 9) *protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales*, 10) *acciones de orden económico y de abasto*, 11) *protección civil*, 12) *turismo* y 13) *deporte*.

Un último antecedente es que este mismo senador presentó el 17 de marzo de 2005, una **Iniciativa de Ley Federal de Archivos**, la cual quita al INAH, la facultad en materia de Archivos Históricos establecidos en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos, en sus artículos 35 y 36, como monumentos históricos trasladándole dichas atribuciones al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y al Archivo General de la Nación (AGN). Esta Iniciativa, fue aprobada el 13 de diciembre de



2005, por el mismo Senado, en primera lectura, lo que ha provocado fuertes críticas de parte de reconocidos historiadores y desafortunadamente el INAH, formalmente, no ha emitido una sola opinión, lo que hace más grave la situación.

Me refiero, ahora, al numeral 7 que es la conservación de los monumentos arqueológicos e históricos, a los que de entrada les elimina el interés nacional.

### 3. La reforma al Artículo 73, fracción XXV

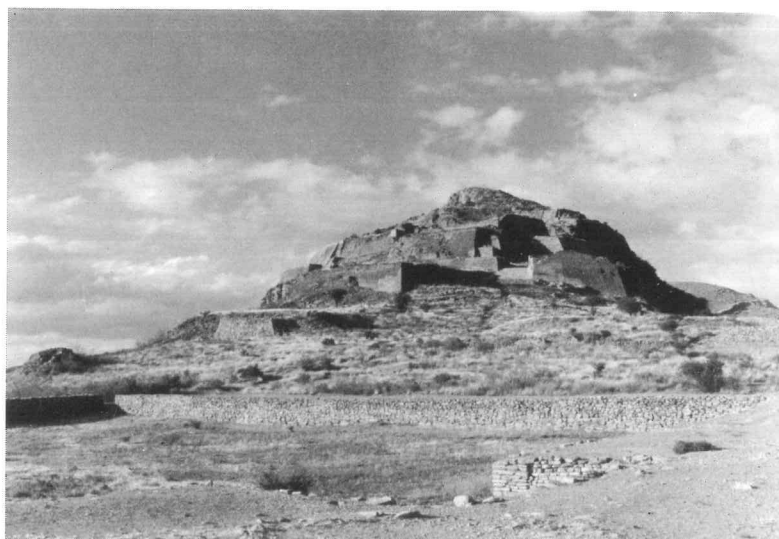
De acuerdo con la iniciativa de ley originaria, el senador Camacho Quiróz únicamente dedica un renglón y medio a la argumentación que sustentaría el cambio de la mencionada fracción del artículo 73 constitucional, esto comparado con las prácticamente nueve páginas que dedica a la exposición de motivos.

Pero no por lo cuantitativo solamente, sino por lo cualitativo de su argumentación deja ver su falta de entendimiento y desconocimiento en el tema, señalando que: *por tratarse de un tema vinculado con el acervo cultura (sic) y la identidad regional de las comunidades que integran el ser nacional, se suprime la referencia en la fracción XXV del artículo 73 de la exclusividad del Congreso de la Unión para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.*

Es decir, que para el señor senador existe el ser nacional y la identidad regional, pero no la identidad nacional. En esa lógica existiría el patrimonio regional y el comunitario, pero no el patrimonio cultural nacional, por lo que no habría manera de hablar de patrimonios estatales ni municipales y menos nacional.

Sin duda, el conocimiento histórico sobre aquellos bienes culturales considerados como monumentos de interés nacional, es nulo, porque se ignora su origen y el fin por el que se luchó por su preservación, incluso desde finales del siglo XVIII.

Así se explica porqué el propio senador Camacho no quiso, no pudo o no supo responder el cuestionamiento de la senadora Dulce María Sauri, cuando preguntó en dos de sus intervenciones, en el sentido que de ser aprobada esta Iniciativa, poniendo como ejemplo al estado de Yucatán: ¿Esto significaría que



dicho estado tendría una Ley de Monumentos Arqueológicos de Yucatán para su correcta Administración? Nada se respondió.

En su segunda intervención la misma senadora señalaba: *yo recuerdo que son 24 atribuciones las que están en la Gaceta Parlamentaria. Y he seguido con atención la lectura. Quisiera precisar cuáles son aquellas que se eliminan, si fuera tan amable de señalar (sic). Me parece haber escuchado derechos de autor, que yo tenía entendido que se iba a eliminar por ser una materia fundamentalmente federal. Y estoy viendo que se eliminó también ejercicio de profesiones, si es correcto. Y está conservando los vestigios o restos fósiles; así como también los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos. Y solamente se le quita la parte cuya conservación sea de interés nacional.*

A esta intervención el senador Camacho, respondió que: *ciertamente está incorporada la materia de Asentamientos Humanos, que no lo estaba; y ejercicio de profesiones que es una facultad de reservar a los estados, está excluida de la lista. (sic)*

Así las cosas, a pesar del señalamiento hecho, respecto de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos de interés nacional, no fueron eliminados de la lista y lo único que hicieron fue quitarles la parte correspondiente al *interés nacional*. De esta

reformulación, podría seguirse, que hace concurrente lo correspondiente a los vestigios o restos fósiles, así como los monumentos arqueológicos artísticos e históricos.

En esta lógica, la pregunta elemental siguiente sería y ¿cuáles son esos monumentos que no son de interés nacional? En mi concepto, en cualquiera de los tres rubros de monumentos, los monumentos que no son de interés nacional son aquellos a los que la legislación actual no ha definido por ministerio de ley, o no ha declarado en términos de la declaratoria administrativa respectiva.

Es decir, según el diseño actual de la arquitectura constitucional en esta materia, la facultad exclusiva establecida en la fracción XXV del artículo 73, ha logrado definir en la ley secundaria de Monumentos aquellos que son de interés nacional; por tanto, interpretando correctamente el 124 de la misma carta magna, aquellos que no entran en esa definición por ley o no han sido declarados administrativamente, los estados pueden declararlos monumentos históricos o artísticos y por tanto emitir sus propias leyes, como es actualmente. No es así en el caso de los monumentos arqueológicos, o los restos fósiles, los cuales además de ser de interés nacional, son propiedad de la nación, según la Ley General de Bienes Nacionales que deriva del artículo 27 constitucional.

Por tal razón el razonamiento de la senadora Sauri, aunque incompleto, está en la línea correcta.

Así las cosas, si este sistema de distribución de competencias se ha aplicado, funciona, pero además, históricamente ha definido el modelo jurídico mexicano, no se justifica la eliminación de esa parte de la fracción XXV del artículo 73. Ése es el espíritu en el que el propio Senado de la República observó el dictamen aprobado y por eso (aunque limitadamente) se eliminó la frase *de interés nacional*. **Luego entonces la propuesta concreta que hago, es que se exija a la H. Cámara de Diputados, se observe la minuta enviada por el H. Senado de la República, en el sentido de eliminar de la lista de facultades incluidas en la reforma al 124, lo correspondiente a restos fósiles, monumentos arqueológicos, artísticos e históricos** pues atenta en contra de la identidad nacional, en contra del pacto federal establecido en los artículos 40 y 41 de la Constitución, en contra del patrimonio cultural de interés y propiedad nacional y en contra de las instituciones federales que tienen competencia en dicha materia.

#### **4. Probables consecuencias en caso de prosperar la reforma**

En realidad, dada la magnitud de los alcances de esta reforma aprobada por el Senado, es muy difícil prever cuáles serían las consecuencias, producto de esta acción legislativa. Sin embargo, me atrevo a plantear algunas.

1º. La primera consecuencia que advierto, es que se generará una ola de reacciones fuertes en contra del Poder Legislativo, por la aprobación de esta propuesta, prácticamente por línea y sin argumentación, como lo he demostrado antes. Pero además, porque me parece grave la confusión política y jurídica, ya que al aceptar esta modificación se estaría usurpando el papel de la Constitución Mexicana, entendida como el conjunto de decisiones políticas fundamentales, resultado de un movimiento social y político que decidió conservar un conjunto de bienes que considera de





importancia para definir su identidad nacional. En otras palabras se estaría actuando como poder constituyente. En tal lógica, un proceso constitucional no es lo mismo que una modificación legal al texto constitucional; por tanto, esto debería ser motivo de una consulta con las instituciones en la materia, con los especialistas y con la sociedad, pues a fin de cuentas lo que está en juego es la existencia de referentes vitales para la identidad nacional, no regional ni comunitaria como piensa el senador Camacho.

2. Dada la ambigüedad que distingue a esta reforma, se generaría un caos respecto de las facultades de la federación, los estados e incluso los municipios, generándose un vacío jurídico y por tanto las condiciones para una pérdida de control de los monumentos referidos y, en tal sentido el caldo de cultivo para el saqueo y el tráfico clandestino de dichos bienes que en tiempos recientes tienden a fortalecerse por la injerencia de la delincuencia organizada.

3. En términos políticos, es altamente probable que se genere una serie de enfrentamientos y disputas entre estados, municipios y gobierno federal, por el control de aquellos monumentos, lo que pondría en riesgo la estabilidad política y social del país.

4. De prosperar esta reforma, el gobierno federal automáticamente perdería la facultad de continuar emitiendo declaratorias de monumentos y zonas de monumentos históricos y artísticos de interés nacional, dado que se entendería que únicamente podrían existir de orden "regional y comunitario", de acuerdo con la argumentación del impulsor de la iniciativa.

5. Respecto de la legislación vigente en la materia, sin duda tendría que desaparecer, pues al no existir un materia federal exclusiva, no se justificaría una legislación federal, por tanto lo que procede-



ría sería emitir o una ley general en la materia, al estilo Ley de Fomento y Difusión de la Cultura; o un ley de coordinación de monumentos.

6. En esta misma lógica no se justificarían instituciones de carácter federal para hacerse cargo de dichos bienes, puesto que habría un desmembramiento del carácter nacional de aquellos monumentos, desapareciendo el objeto normado y de ejercicio de la autoridad de aquellas instituciones, e incluso el aspecto científico de investigación estaría en serio riesgo de mermar o incluso desaparecer.

7. Si subsistieran las actuales instituciones federales, léase INAH e INBA, sería con un carácter meramente técnico, sólo en el ámbito de su relativa competencia y, como ya lo señalé, sin ser autoridad en la materia.

Antes de finalizar este breve texto, pienso que el panorama es más grave de lo que podemos imaginar como nación y como institución. Esta circunstancia debe llevarnos a analizar, a evaluar y reflexionar sobre nuestro desempeño y el papel social que como institución hemos jugado. Me atrevo a plantear que los ataques de fuera de las instituciones son claros y ahora identificables en cuanto a su contenido; no así

los de dentro que pueden tener muchas aristas, desde nuestra falta de conciencia y compromiso con el país y con la institución.

Tengo una gran confianza en que podamos actuar como sujetos pensantes y decididos a defender un proyecto de nación cultural y con una inmensa riqueza histórica expresada en eso que llamamos patrimonio cultural nacional.

### ¿Qué sigue?

a) Esperamos que no se convoque a un periodo extraordinario de sesiones del poder legislativo. De no ser así, se debe evitar que se incluya en la agenda esta minuta aprobada por la Cámara de Senadores.

b) Por ello, es preciso retomar toda experiencia anterior y la recién vivida que llevó a detener la llamada ley Bermúdez, involucrando a varias comisiones legislativas más, para que soliciten turno de dicha minuta y así poder discutir, y oponerse o matizar esta reforma constitucional, por los alcances que tiene; con ello ampliaremos la discusión y se evitaría que pueda incluirse en un periodo extraordinario de sesiones si es que fuera convocado.

c) De no haber periodo extraordinario, esta minuta aprobada por el Senado se estaría discutiendo hasta la próxima legislatura, que inicia en el mes de septiembre, lo que significaría que habría tiempo para organizar a todo nivel una serie de acciones y eventos que informen, expliquen y analicen la problemática. Por ello será fundamental dosificar dichas acciones, de tal manera que no caigamos en un proceso de desgaste y cansancio, pero no olvidemos que la clave está en evitar que pase esta minuta, tal cual en la Cámara de Diputados.

d) Finalmente, creo que hoy más que nunca vale la pena acercarnos a la gente, a los grupos de la sociedad organizados a las instituciones culturales de los estados y dialogar sobre el problema, explicando la magnitud del mismo, recordando que aparte de las cuestiones de fondo que tienen que ver con la iden-

idad nacional, se encuentra lo que ha sido en varias ocasiones el fracaso de las llamadas concurrencias entre federación y estados.

Termino recordando que de acuerdo con el artículo 135 del propio texto Constitucional, para llevar a cabo reformas o adiciones a la Constitución, se requiere que el Congreso de la Unión vote por dos terceras partes de los individuos presentes y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados. En el primer caso ya en el Senado se cumplió el primer requisito, donde votaron a favor más de dos tercios, de tal manera que el siguiente paso será su discusión y votación en la Cámara de Diputados, para luego (si se aprueba en sus mismos términos) pasar a las legislaturas locales, debiéndose sumar 16 votos para ser aprobadas la reformas.



