

EN TORNO AL PROYECTO SOBRE
LEYES EN MATERIA DE PATRIMONIO CULTURAL
**La Ley federal sobre monumentos
y zonas arqueológicos, artísticos
e históricos ¿inconstitucional?**

Un análisis de la jurisprudencia de la Ley de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos. Caso San Luis Potosí, Resolutoria de la SCJ, de noviembre de 1999.

Bolfy Cottom

DIRECCIÓN DE ETNOLOGÍA Y ANTROPOLOGÍA SOCIAL

En el momento actual no podemos ignorar que el campo del patrimonio cultural se ha convertido en un tema central de discusión y debate en torno del cual se han vertido diversas opiniones que en mi concepto han enriquecido su concepción y han hecho del mismo problema un punto central en la vida de la nación mexicana.

Uno de esos aspectos, de suma importancia es el legal, el que a su vez tiene distintos matices y aristas. En este caso voy a referirme a uno de los acontecimientos que sin duda están despertando gran inquietud entre quienes de alguna forma desempeñan su labor en el campo de patrimonio cultural ya sea a título individual o como parte de las distintas instituciones involucradas en las tareas de esta materia. Concretamente me refiero por un lado, a la resolutoria emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el pasado noviembre de 1999, y que un diario de circulación nacional destacó con el título de inconstitucional de la Ley Federal de Monumentos de 1972. Por otro lado, se encuentra la reforma a la fracción xxv del art. 73 constitucional, aprobada por el Senado el 10 de diciembre de 1999, en la cual se adenda al ya citado texto constitucional la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de vestigios o restos fósiles que sean de interés nacional. Como ya lo he señalado, voy a referirme al primer punto.

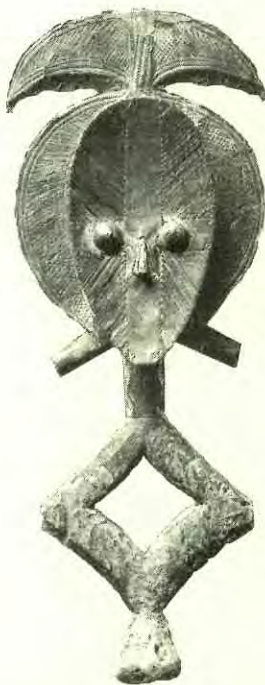
El caso objetivo de la resolutoria de la scj

La resolutoria emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene como objetivo fundamental conceder el amparo promovido por la Congregación de las Hijas del Espíritu Santo, Asociación Religiosa, en San Luis Potosí, a través de su representante legal Ana Ma. Méndez Navarrete.

En dicha promoción se solicita el amparo de la justicia de la Unión contra las siguientes autoridades: *Como autoridades ordenadoras*, el H. Congreso de la Unión, el C. Presidente de la República, los Secretarios de Educación, del Patrimonio Nacional (funciones asumidas por la SEP y SEDESOL), de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, el de Relaciones Exteriores, el Jefe del D.F. y el de Turismo [*sic*]. Como autoridades ejecutoras: el director del Centro INAH, en San Luis Potosí (este último, motivo fundamental de la solicitud de amparo).

Los actos reclamados son los siguientes: reclama dicha Congregación al H. Congreso de la Unión, la expedición y aprobación de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, publicada en mayo de 1972; al C. Presidente de la República reclama la promulgación, sanción y publicación del Decreto de la ley antes mencionada; de los secretarios mencionados reclama el refrendo que le dieron al decreto de la ley de Monumentos ya citada. Reclaman, también, del C. Presidente de la República, la expedición, sanción y publicación del Decreto de fecha 19 de noviembre de 1990, mediante el cual se declara una zona de monumentos históricos en la ciudad de San Luis Potosí, así como el refrendo que de dicho Decreto realizaron los secretarios de Turismo, de Educación y de Desarrollo Social, del Director del Centro INAH, San Luis Potosí, reclama la Emisión del oficio N° 401-8124-1811/96, en el cual se contiene la resolución de fecha 24 de diciembre de 1996, mediante la que se niega la autorización de obra respecto del inmueble de su propiedad, ubicado en una zona que supuestamente es Centro Histórico dentro de la ciudad antes referida.

La quejosa alega que se cometieron violaciones durante el procedimiento previo como lo fue la inspección que se hizo al inmueble en cuestión, el 4 de mayo de 1996, las audiencias del 4 y 8 del mismo mes y año, en las que la quejosa no fue debidamente citada, así como la resolución de fecha 27 de mayo de 1996 en la que se determina la suspen-



sión de dichas obras, tal resolución fue notificada personalmente el 8 de enero de 1997.

El argumento central

La representante legal de la quejosa argumentó que fueron violadas en su perjuicio las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales se refieren a: Art. 14 segundo párrafo, Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales de procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Art. 16, Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Para argumentar tal violación de garantías, la quejosa menciona que tanto en las inspecciones realizadas como en los oficios correspondientes en los que suspenden las obras, no se fundamentó legalmente la razón de tales obligaciones y sanciones, lo que motivó la promoción de un amparo en el juzgado Cuarto de Distrito, es decir, de competencia federal. Tal amparo promovido les fue otorgado a las quejas para dejar sin efecto el oficio en el que se suspenden las obras, ordenando que en su lugar se emitiera una resolución fundada y motivada. Posteriormente, en cumplimiento de la resolución del Juez de Distrito les fue notificado, a través del oficio N° 401-8124-1811/96, emitido por el Director del Centro INAH San Luis Potosí, que se negaba nuevamente el permiso para las obras de remodelación.

Ante esta resolución, la quejosa promovió el amparo de la justicia federal, alegando que habían sido violadas las garantías ya señaladas, a través de los actos también ya mencionados dado que se fundamentan en el decreto de fecha 19 de diciembre de 1990, mediante el cual se declara la Zona de Monumentos Históricos en la ciudad de San Luis Potosí, el que a su vez tiene como fundamento los artículos 1, 2, 3, 5, 21, 22, 23, 35, 36 (fracción I), 37, 38, 41, 42, 43, y 44 de la Ley Federal de Monumentos..., la cual considera, la Congregación quejosa, que es inconstitucional por no contener el derecho de audiencia de los gobernados ordenado en los artículos constitucionales ya referidos.

Cabe hacer un paréntesis para recordar que los artículos de la Ley Federal de Monumentos..., que se citan, se refiere en su conjunto (arts. 1 al 39) al objeto e interés de la Ley, al desarrollo de la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos, como actividades de utilidad pública, así como a acciones de los institutos de Bellas Artes y Antropología, respectivamente; se refieren también a las autoridades competentes en la aplicación de la Ley Federal. Cabe mencionar de manera particular el Art. 5 en el que se señala que existen dos tipos de declaratoria de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de zonas de monumentos: aquellos que declara la ley misma y los que sean declarados de oficio o a petición de parte; sobre estos úl-



timos señala que el Ejecutivo tiene la facultad de expedir o revocar la declaratoria correspondiente, la cual será publicada en el *Diario Oficial de la Federación*. Cabe aclarar que los decretos de declaratoria constituyen un acto administrativo a diferencia de las declaratorias por determinación de la Ley que son un acto legislativo. Los artículos 21 a 23 citados se refieren a la creación de los Registros Públicos de Monumentos y las obligaciones que corresponden para inscribir los monumentos en la dirección correspondiente, así como el recurso de oposición de los particulares en caso de que así lo consideren. Los artículos 35 y 36 se refieren a la declaratoria por ley de los *monumentos históricos*; los artículos 37 y 38 se refieren expresamente a la facultad del ejecutivo para emitir declaratorias de monumentos y

zonas de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos; los artículos del 41 al 44 hacen referencia al concepto de zona de monumentos históricos, a las restricciones que existen en ellas y a la competencia del INAH en materia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos, e históricos.

Retomando nuestra línea de análisis que dejamos momentáneamente, los numerales constitucionales, ya citados por la quejosa, se refieren no solamente a los tribunales en la emisión de sentencias, sino a cualquier autoridad en el ámbito de su competencia, lo que traería como consecuencia que los particulares tengan derecho a defenderse.

Uno de los conceptos centrales que maneja la parte demandante se refiere a que estos derechos constitucionales se extienden también al poder legislativo, el cual queda obligado a consignar a sus leyes los procedimientos necesarios para que los interesados puedan defenderse, de tal manera que emitir una ley sin tal requisito sería inconstitucional por violar la garantía de audiencia; tal sería el sentido de la jurisprudencia N° 80 que aparece en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995, misma que sin embargo acota tal obligación del legislativo, en el sentido de que este criterio no debe llevarse hasta el extremo de tener que oír a los posibles afectados por una ley antes de que esta se expida, pues resulta imposible de antemano saber quienes serán afectados por la ley.

La congregación quejosa cuestiona, además, la declaratoria por ley de monumentos que aparece expresada en el artículo 5 de la Ley de Monumentos, así como la facultad del Ejecutivo de emitir declaratorias de monumentos y zonas de monumentos, contenida en el artículo 37 de la misma ley, ya que ambos actos, el primero legislativo y el segundo administrativo, serían inconstitucionales; el primero por no contar con las garantías de audiencia que consagra el artículo 14 constitucional, y en consecuencia el segundo, en este caso el decreto de declaratoria de fecha 19 de noviembre de 1990, que declara una zona de monumentos históricos en la ciudad de San Luis Potosí, resulta igualmente inconstitucional, en primer término por emanar de una ley (según la quejosa) contraria a la Constitución; en segundo término (continúa argumentando la quejosa), porque aún cuando la ley de donde proviene el decreto mencionado no establezca un procedimiento a seguir para garantizar la defensa de los afectados, el Presidente de la República tenía la

obligación de oír a los interesados mediante un procedimiento o recurso, dado el alcance de la garantía de audiencia, como se establece en la jurisprudencia N° 95 que aparece en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995. Tal jurisprudencia hace referencia a la obligación que tienen las autoridades de respetar el derecho de audiencia emanado del artículo 14 constitucional, cuando dicho recurso no esté contemplado.

Con base en toda esta argumentación presentada por la quejosa, el oficio N° 401-8124-181/96, de fecha 24 de diciembre de 1996, que contiene la resolución dictada por el director del Centro INAH San Luis Potosí, en la que se niega a la Congregación religiosa de las Hijas del Espíritu Santo, la autorización de obra respecto de un inmueble de su propiedad, así como los actos de procedimiento entre los que destaca la suspensión de obras de fecha 27 de mayo de 1996, resultan (según la congregación quejosa), violatorios de garantías, por provenir de una ley y un decreto inconstitucionales.

En este último caso la quejosa reclama que debe aplicarse el procedimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que aparece en el Semanario Judicial de La Federación en su primera parte, el que se titula Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos, Ley Federal Sobre. Es violatoria de la Garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional. Dicha jurisprudencia resuelve que a Ley de Monumentos es violatoria del artículo 14 constitucional por no contemplar el recurso de audiencia no obstante que la ley en cuestión prevea un recurso de oposición contra la inscripción de la declaratoria en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricos, ambos dependientes del INAH, pues la oposición en referencia opera contra la inscripción, pero no contra la declaratoria de que un bien es monumento histórico, que es la causa perjuicio, por la serie de obligaciones que impone.

Es oportuno decir que en las pasadas recientes discusiones en torno de la Iniciativa de Ley General de Patrimonio Cultural de la Nación, presentada por la Comisión de Cultura de la H. Cámara de Senadores, en la

exposición de motivos de dicha iniciativa se esgrimía este argumento, lo que motivó a los impulsores de dicho proyecto a proponer la inclusión de un apartado referente al derecho de audiencia. Al respecto señalé oportunamente que había que esperar a revisar las resolutorias respectivas de la SCJ, para emitir una opinión responsable; en este tenor comento los siguientes:



El recurso de oposición contenido en el artículo 23 de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos, desde mi punto de vista opera no únicamente contra la inscripción en el registro correspondiente, sino también contra de la declaratoria puesto que la primera necesariamente es consecuencia de la segunda; en tal sentido no puede inscribirse en el registro un edificio que no haya sido declarado monumento arqueológico o histórico en este caso, lo que habría que considerar respecto del derecho de audiencia reclamado.

Otro aspecto de violación que plantea la quejosa se refiere a la resolución que emitió el Centro INAH San Luis Potosí; dicho acto, argumenta, resulta igualmente violatorio de las garantías de legalidad y seguridad jurídicas establecidas en el artículo 16 constitucional ya citado. En este caso, tanto la resolución mencionada como los actos previos de procedimiento adolecen de los requisitos que emanan del mandato constitucional, pues dicha autoridad (el director del Centro INAH San Luis Potosí) carece de facultades y por lo mismo es incompetente para emitir los actos que se reclaman, la resolución y la orden de suspensión de obra. En este caso se argumenta que la resolución o la orden no proviene directamente de la Dirección General del INAH, sino de un centro regional, en tal sentido no existe fundamento legal que conceda tales facultades en general a los Centros INAH, ni la ley orgánica ni algún otro instrumento legal, convenio o acuerdo.

Un tercer concepto de violación que plantea la quejosa, se refiere a la resolución emitida por el director del Centro INAH San Luis Potosí, en cuanto niega la autorización de obra en el inmueble propiedad de la Congregación religiosa, manifestando en el considerando tercero de la resolución citada, que el inmueble objeto de esa resolución está considerado por el (INAH) como monumento histórico por sus características urbano - arquitectónicas, necesarias para considerar el inmueble como monumento histórico, violando así la garantía de legalidad al no fundar y motivar el acto reclamado.

Finalmente —considera la quejosa— que los actos procedimentales previos no se sujetaron a las normas establecidas, ya que en la inspección realizada el día 4 de mayo de 1996 no se cumplieron los requisitos del artículo 15 del Reglamento de la Ley General [sic] sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricos [sic], ya que no se dio constancia de las instrucciones recibidas por la autoridad que dispuso la inspección, ni se acreditó la inspectora como enviada de la dependencia respectiva; tampoco se identificó previamente ante los particulares ni se determinó cuál era el motivo y el objeto de la inspección, tal como lo dispone el artículo 16 constitucional. No se cumplieron, además, los requisitos establecidos en el artículo 36 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que la notificación respectiva no fue enviada a la representante legal de la quejosa sino a nombre de otra persona, por lo que se violaron las garantías constitucionales.

Respecto de toda esta serie de reclamaciones, el Juez Tercero de Distrito en Materia Administrativa, con sede en el estado de San Luis Potosí, admitió la demanda por auto de fecha 15 de mayo de 1997. El fallo que se emitió fue en contra de la quejosa, ya que dicho Juez sobresee (es decir se da por concluido) en el juicio de garantías constitucionales respecto de los actos reclamados en contra de varias secretarías de Estado, y por otro lado sobresee respecto del acto reclamado en contra del INAH-San Luis Potosí, consistente en la resolución emitida en contra de la congregación religiosa, por tal razón dicha congregación, inconforme con esta sentencia, interpuso el recurso de revisión.

Al respecto, el Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, quien conoció del recurso de revisión, se

declaró incompetente mediante la resolución fechada el 12 de marzo de 1998, ordenando a su vez remitir los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No es el lugar ni mi intención presentar detalladamente el estudio que realiza el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del juicio de amparo promovido por la Congregación religiosa, baste con señalar que prácticamente todas las resoluciones del Juez de Distrito, con sede en San Luis Potosí, que estudió el caso fueron refutadas por el ministro del máximo órgano jurídico del país, llegando a emitir una resolutoria favorable a la quejosa en lo que se refiere a las cuestiones de forma o de procedimiento, e incluso realizó el estudio de las causales de improcedencia que el Juez de Distrito no tomó en cuenta para emitir su sentencia en lo que se refiere a los conceptos de violación de garantías que argumentó la quejosa, siendo la fundamental la de inconstitucionalidad de la Ley de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, de lo cual presentó algunos de los puntos más relevantes, para luego concluir señalando cuál fue el fallo de la SCJ, y cuál mi punto de vista al respecto.



La supuesta inconstitucionalidad de varios artículos de la ley

Como se ha expuesto al principio de este trabajo, la Congregación religiosa considera que los artículos 1º al 5º, 21 a 23, 35, 36 fracc. 1, 37, 38, 41 a 44 de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, son inconstitucionales por que violan la garantía constitucional contenida en el artículo 14 de la misma.

El argumento fundamental reside en que la declaración [*sic*] debe decir la declaratoria, de monumento histórico prevista en los artículos correspondientes (el 5º para ser exactos) resulta atentatoria a la Garantía de audiencia, toda vez que no se establece en la Ley reclamada un procedimiento seguido en forma de juicio, donde el posible afectado de la declaratoria pueda probar y alegar lo que a su derecho convenga. En esta argumentación, reproducida en la página 64 de la resolutoria de la SCJ, hay una segunda parte que dice: "...toda vez que se debió prever un procedimiento para que se diera oportunidad de defensa a los interesados ante la emisión del decreto que declara monumento histórico un determinado bien inmueble".

El fallo del ministro de la SCJ coincide con la apreciación de la quejosa y por lo tanto considera que los artículos que cita ella misma son violatorios de la Garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 constitucional, porque el legislador no estableció en el propio ordenamiento legal un procedimiento para impugnar los actos de aplicación del mismo, principalmente la **declaratoria de que un bien es monumento histórico que emitan las autoridades administrativas**.

Por tanto, señala el ministro, es fundado el concepto de violación que formula la quejosa y suficiente para otorgarle la protección constitucional, pues efectivamente, la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas no contempla recurso o procedimiento alguno para que los afectados puedan impugnar la **declaratoria administrativa**, de que un bien es monumento histórico, lo que desde luego resulta violatorio del artículo 14 constitucional. No obstante lo anterior, el hecho de que los artículos 23 y 24 de la ley en cita contemplen un recurso

de oposición contra la inscripción de la declaratoria en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, dependiente del INAH.

La oposición de referencia opera contra la inscripción en el registro, no contra la declaratoria de que un bien es **monumento histórico**, que es la causa perjuicio a la quejosa por la serie de obligaciones que impone; por tanto, si independientemente de la inscripción en el registro la sola declaratoria impone obligaciones a los quejosos y si la ley no contempla procedimiento alguno para que los afectados impugnen dicho acto de aplicación, es claro que ese ordenamiento es violatorio del artículo 14 constitucional, por lo que en este aspecto debe revocarse la sentencia recurrida (es decir la que emitió el Juez de Distrito), y concederle el amparo a la quejosa contra la ley reclamada y los actos de aplicación.

Para fundamentar tal decisión, remite el amparo que la SCJ concedió a Elda J. Cantón, Viuda de Cásares y otros, en sesión celebrada el 22 de mayo de 1984, el cual se resuelve en los mismos términos y en el mismo sentido de éste.

Así pues, como puede verse en la resolutoria de la SCJ, al haber estudiado el anterior concepto de violación constitucional, considera que el análisis del resto de los actos reclamados se hace innecesario, esto fundado en la jurisprudencia N° 168, contenida en el Tomo VI del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1995, en virtud de lo cual llega a emitir tres puntos de resolución.

1ro. En lo que es materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.

2do. Queda firme el sobreseimiento decretado en el considerando segundo de la sentencia recurrida respecto del acto reclamado al Secretario del Patrimonio Nacional (esta es la única resolución del Juez de Distrito que se mantiene).

3ro. Con la salvedad anterior, la Justicia de la Unión ampara y protege a la Congregación de las Hijas del Espíritu Santo, Asociación Religiosa, en contra de los actos señalados en el resultado primero de esta ejecutoria.

Algunos comentarios a la sentencia de la SCJ

En primer término hay que decir que el inicio de este pleito jurídico es de fecha 4 de mayo de 1996, cuando se realizó una inspección al inmueble propiedad de la Congregación, por parte de una persona que dijo ser empleada del INAH. A raíz de este acto se llevaron a cabo otros que desembocaron el oficio de fecha 2 de agosto de 1996, mediante el cual se niega a la Congregación la autorización para continuar con las obras de remodelación del citado inmueble; posteriormente, a raíz del otorgamiento del amparo que promovió la quejosa y que fue otorgado por el Juzgado Cuarto de Distrito, el INAH San Luis Potosí emitió una nueva resolución contenida en el oficio de fecha 8 de enero de 1997, en el cual se les niega nuevamente el permiso para las obras de remodelación.

Es preciso señalar que en la resolutoria se citan varios de los actos reclamados de parte de la quejosa, que el INAH-San Luis Potosí no desmiente; dichos errores cometidos evidentemente son de procedimiento que incluso hablan del desconocimiento de la normatividad jurídica que rige los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos e incluso el que norma la actividad del INAH, de parte de funcionarios del mismo instituto o en todo caso existe una gran deficiencia en su aplicación.

Errores tan elementales como no identificarse al momento de realizar una inspección, motivar y fundamentar legalmente la falta cometida, emitir oficios expresamente a la representante legal de quien se reclama una falta y sobre todo el desconocimiento de la normatividad supletoria de la Ley de Monumentos, hablan de que existen serias deficiencias no en el marco normativo sino en la preparación de aquellos que tiene el deber de aplicarlas correctamente. En tal sentido resulta apremiante hacer una evaluación acerca de los conocimientos y las formas en que se está aplicando la norma jurídica en todo el país, para luego pensar probablemente en una mejor capacitación de quienes desempeñan responsabilidades de autoridad ejecutiva en el Instituto y por supuesto un buen departamento jurídico.

Por otra parte, el agravio fundamental que reclama la Congregación quejosa es la ausencia del recurso de audiencia en Ley de Monumentos, que indique el procedimiento por el cual el supuesto afectado tenga oportunidad de defenderse. Sin embargo, en la misma exposición de los conceptos de violación que expone la quejosa, acepta y cita la jurisprudencia N° 82 que aparece en el Tomo VI del Apéndice (1917-1995) al Semanario Judicial de la Federación, en la que se dice: en los casos en que los actos reclamados impliquen privación de derechos, existe la obligación por parte de las autoridades responsables de dar oportunidad al agraviado para que exponga todo cuanto considere conveniente en defensa de sus intereses; **obligación que resulta inexcusable aun cuando la Ley que rige el acto reclamado no establezca tal garantía**, toda vez que el artículo 14 de la Constitución Federal impone a todas las autoridades tal obligación, y consecuentemente, su inobservancia dejaría a su arbitrio decidir acerca de los intereses de los particulares, con violación de la garantía establecida por el invocado precepto constitucional.

También debe considerarse, como ya lo expuse, que en los artículos 23 y 24 de la Ley de Monumentos, contemplan el recurso de oposición contra la inscripción de la declaratoria en el Registro Público, en este caso de Monumentos Históricos, recurso que a pesar de lo que señala el ministro de la SCJ, sí abarca el que tiene que ver con la declaratoria ya que la inscripción de un monumento en el Registro correspondiente es consecuencia de la declaratoria que de él se haga como tal y no de otra manera ya que no puede registrarse un inmueble que no esté considerado como monumento, luego entonces oponerse al registro mediante pruebas fundadas es oponerse a la declaratoria de un bien determinado.

Me parece pues que la manera más adecuada para solucionar este problema del recurso de audiencia consistiría en que la autoridad competente (la Dirección General) gire instrucciones inmediatas a la Coordinación de Asuntos Jurídicos y a todos los Centros INAH, para que se ajusten a la normatividad supletoria de la Ley de Monumentos, esto es, tengan que aplicar los considerandos en el mandato constitucional y aplicar en lo correspondiente el contenido de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Con esta medida se estará evitando que se sigan dando este tipo de casos que generan reacciones contrarias al marco normativo vigente.

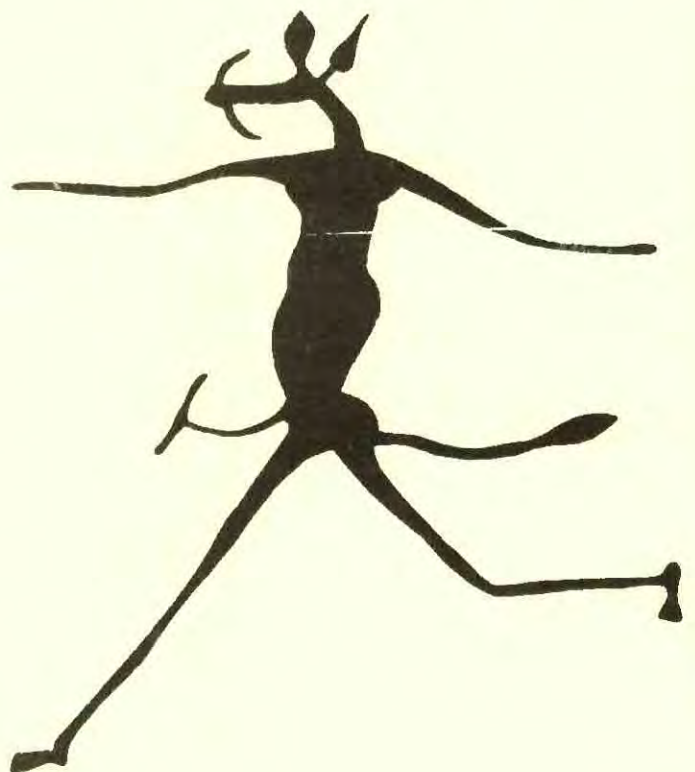
Por otra parte, quisiera decir que la resolución de la SCJ debe entenderse en relación con las declaratorias de monumentos históricos y zonas de monumentos históricos, que por decreto del Ejecutivo se llevan a cabo según los



artículos 5, 36 y 37 de la Ley de Monumentos; en este sentido la quejosa alega que en dicha Ley se debió prever un procedimiento para que se diera oportunidad de defensa a los interesados ante la emisión **del decreto** que declara monumento histórico un determinado bien inmueble; en este sentido el argumento de la quejosa no se sostiene, puesto que no distingue entre estos dos tipos de declaratoria. Por tal se declaran inconstitucionales, por ejemplo, los artículos 35 y 36 de la Ley de Monumentos, lo cual es ilegal ya que dichos artículos declaran por determinación de la Ley lo que son los monumentos históricos, y en todo caso si alguien no estaba de acuerdo con tal declaratoria por ley debió haberla impugnado al momento de su entrada en vigor y no como considera uno de los juzgadores al momento de su primera aplicación,

en donde afecte el interés de un particular ya que con este criterio no podría una ley tener plena vigencia ni facultad para declarar un objeto determinado. En este tenor hay que recordar que cuando por ley se declaran monumentos nacionales se está considerando la prevalencia del interés de la nación por encima del interés particular y si se niega la facultad de hacer declaratorias por Ley se estaría atentando contra los intereses mismos de la nación, luego entonces se terminaría no solo con una tradición jurídica que proviene del siglo XIX, sino con el patrimonio cultural nacional mismo. De otra forma, si se entendiera que la resolutoria de la SCJ se refiere también a la declaratoria por determinación de ley, realmente no podría existir ninguna ley en la materia ni en muchas otras, ya que en varias de éstas se emiten declaratorias por ejemplo de zonas de reserva ecológica, monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, zonas de amortiguamiento, zonas asentamientos humanos, etcétera. En tal sentido pues, el amparo **es en contra de las declaratorias por decreto**, lo que implica cumplir con todos los requerimientos administrativos a las autoridades respectivas.

Otro elemento que tampoco se considera del todo es el que tiene que ver con la aplicación de las leyes supletorias y el inicio del pleito. En tal sentido la quejosa





asume que existe una ley supletoria que incluso fue expedida para subsanar la carencia del procedimiento administrativo que no contenían las leyes federales; tal ley es la del Procedimiento Administrativo que entro en vigor el 4 de agosto de 1994, lo que impide que una ley pueda aplicarse por una autoridad administrativa, sin ajustarse los procedimientos de dicho ordenamiento. Así pues, tanto el ordenamiento constitucional en jerarquía de norma suprema y la Ley de Procedimiento Administrativo no se aplicaron, lo cual en todo caso evitaría considerar que la Ley de Monumentos es inconstitucional y en consecuencia las faltas cometidas por la autoridad serían estrictamente de forma y de procedimiento.

Acciones urgentes

Finalmente, me interesa llamar la atención sobre dos aspectos, uno que tiene que ver con la normatividad del propio INAH, y otro que tiene que ver con los casos resueltos en el mismo sentido por la SCJ.

Sobre el primero quisiera recordar que en los casos reclamamos por la ya citada Congregación religiosa al INAH, tiene que ver con la incompetencia de los directores de los Centros INAH en los estados para emitir resoluciones; en otras palabras, no están facultados para emitir oficios que suspendan o nieguen o autoricen permisos a particulares, en este caso para realizar obras o modificaciones a una construcción considerada monumento histórico, ya que los Centros INAH responden a la estructura orgánica del INAH, pero no han sido creados por ley o decreto alguno. No así el INAH, que como institución tiene su fundamento legal en la Ley Orgánica del INAH con fecha de publicación de el *Diario Oficial* del 3 de febrero de 1939, en la que la única persona facultada para realizar estos actos

es el o la directora general. Tampoco existe un decreto o acuerdo delegatorio específico que otorgue facultades para dichos directores de los centros en cuestión. Por tal razón el propio Instituto debe tomar la iniciativa para que este vacío de su marco legal sea subsanado, así como los ya señalados anteriormente, de tal manera que ésta sea la mejor defensa que se haga en términos legales.

Otro aspecto sobre el que me interesa llamar la atención es el que tiene que ver con los fallos de la SCJ en contra de la Ley de Monumentos... Debemos recordar que en el caso del derecho mexicano, la jurisprudencia es fuente de Derecho y esto se da cuando el máximo órgano colegiado a nivel jurídico resuelve o emite cinco fallos o sentencias en el mismo sentido; en otras palabras, cuando esos cinco casos se resuelven en el mismo sentido, se hace jurisprudencia y por lo tanto se convierte en Ley, teniendo que aplicarse ya no solamente para las partes involucradas en un caso concreto, sino de manera obligatoria a nivel general y por lo tanto se tendría que reforzar la Ley de Monumentos. Hasta donde tengo conocimiento, en el caso de la jurisprudencia de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, se llevan resueltos por los menos tres casos en el mismo sentido; ante tal situación es urgente que como Instituto tomemos la iniciativa de proponer las soluciones y no esperar a que de fuera vengan iniciativas que perjudiquen no solamente al INAH sino incluso al patrimonio cultural de la nación.

Es claro que la sentencia final emitida por la SCJ debe acatarse, pues es el máximo órgano jurídico que existe en el país con el fin de garantizar la certeza jurídica. Por ende, tal resolutoria no puede apelarse ni revocarse. Sin embargo sí es posible que en un futuro, cuando se presente otro caso similar, pueda cambiar sus criterios y tomar en cuenta estos otros elementos que hemos señalado, lo que sin duda redundaría en el beneficio de la materia que nos ocupa.

