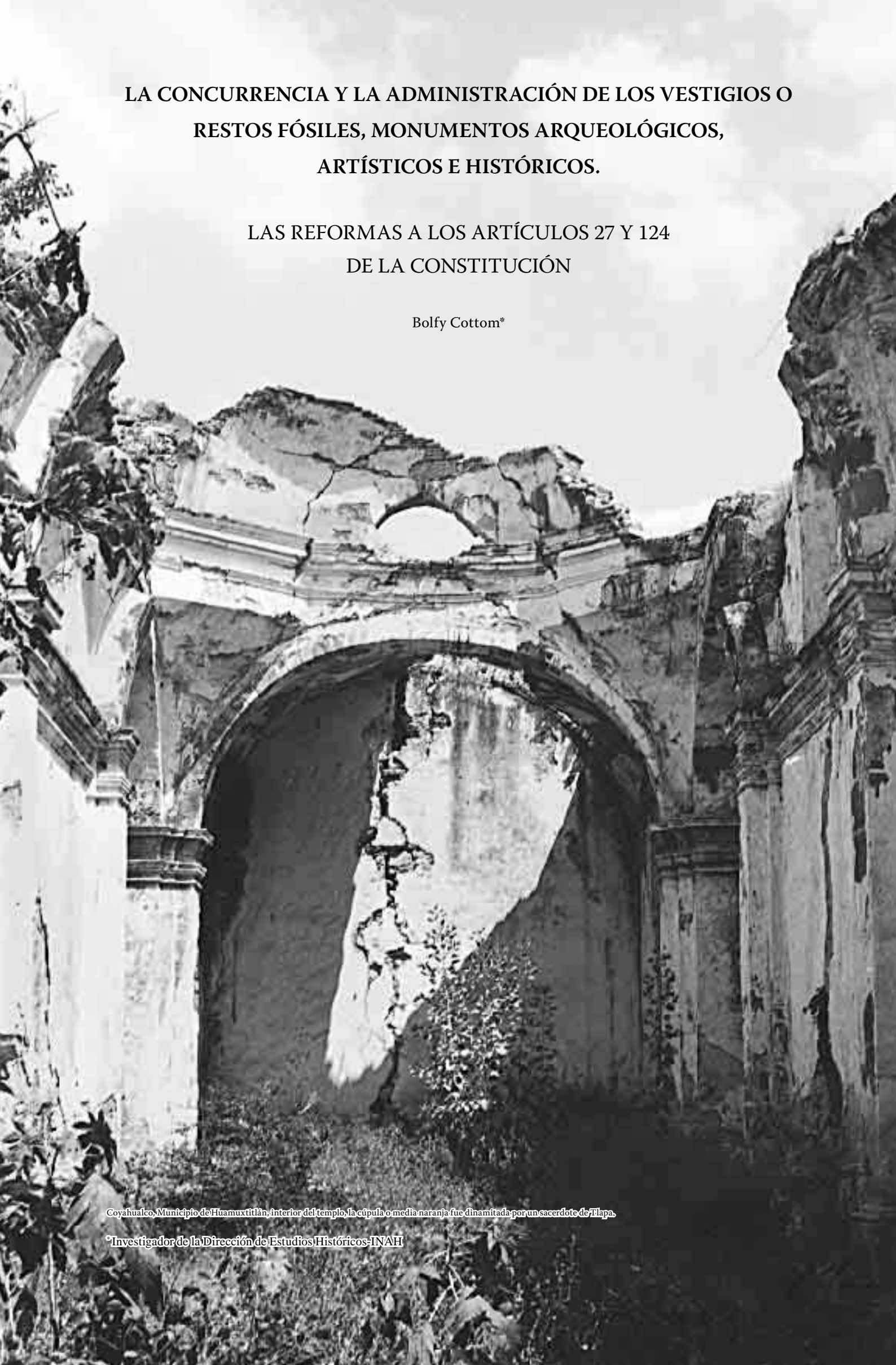


LA CONCURRENCIA Y LA ADMINISTRACIÓN DE LOS VESTIGIOS O  
RESTOS FÓSILES, MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS,  
ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS.

LAS REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 27 Y 124  
DE LA CONSTITUCIÓN

Bolfy Cottom\*



Coyahuaco, Municipio de Huamuxtitlán, interior del templo, la cúpula o media naranja fue dinamitada por un sacerdote de Tlapa.

\*Investigador de la Dirección de Estudios Históricos-INAH

## Introducción

En un trabajo que escribí días después de la aprobación, por parte del H. Senado de la República, de diversos artículos del texto constitucional, me referí al problema de la propuesta de eliminar la fracción XXV del artículo 73, la cual otorga la facultad al H. Congreso de la Unión, para legislar en materia de Restos Fósiles, Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas, así como también la incorporación de esta materia al artículo 124 de la misma carta magna, el cual establece las facultades de las entidades federadas en términos residuales.

En aquel trabajo partí de los planteamientos de origen, es decir de las Iniciativas de ley que habían presentado principalmente tres senadores mexiquenses, así como de la versión estenográfica de la sesión en donde se había aprobado “el dictamen correspondiente elaborado, según entiendo, por las comisiones de Puntos Constitucionales, de Federalismo y Desarrollo Municipal, de Salud y Seguridad Social, de Estudios Legislativos, de Estudios Legislativos Primera y Estudios Legislativos Segunda, de la H. Cámara de Senadores. Quiero señalar que la intención de recurrir a las fuentes primarias era con la idea de entender el fondo de las propuestas, su intencionalidad y sus graves re-

percusiones, no sólo para los monumentos de interés nacional, sino para la identidad nacional y el federalismo mexicano

He de decir que en ese momento, muchas existían dudas sobre lo que se aprobó de parte de los senadores, dado que dichas propuestas se agendaron súbitamente en los últimos dos días del último periodo ordinario de sesiones y el documento de dictamen que los senadores tenían (que era el que se había difundido en la Gaceta Parlamentaria) no era el documento final; es decir en esa sesión del día 27 de abril se aprobaron tres cosas 1°.-el dictamen ya mencionado publicado en la Gaceta Parlamentaria, 2°.-las modificaciones a ese dictamen presentados por el Senador Camacho y, 3°.-las reformas constitucionales de los artículos 4°, 27°, 73°, 115°, 116°, 122° y 124°.

Pasado el tiempo, prácticamente mes y medio, he conocido no sólo diversas reacciones sobre el problema, sino además, un proyecto de dictamen el cual según entiendo elaboraron aquellas mismas comisiones, en donde ha jugado un papel central el senador César Camacho Quiroz..

De toda esta complejidad me refiero ahora a dos cuestiones fundamentales que son las reformas a los artículos 27 y 124 constitucionales y, colateralmente al



Rumbo al cerro de Atlixnac, Municipio de Huamuxtitlán. 1980-81.



Coyahuaco, Municipio de Huamuxtlán, muros y contrafuertes del Templo en ruinas.

73, que sigue estando, en mi concepto, en el centro de la discusión.

#### **De las Iniciativas que sustentan estas reformas**

De acuerdo con el documento de Dictamen que se supone que fue lo que aprobó el pleno del Senado de la República y que fue enviado ya a la Cámara de Diputados. Este documento asume como base cinco Iniciativas con proyecto de decreto: una del senador César Jáuregui, de 10 de octubre de 2000, dos del senador César Camacho Quiróz, de fechas 12 de diciembre de 2000 y 21 de agosto de 2002; una del senador Carlos Madrazo, fechada el 21 de octubre de 2001, y una última del Congreso de San Luis Potosí.

En general, todos los puntos argumentativos de las distintas Iniciativas giran en torno de las siguientes cuestiones: a) insuficiencia en la claridad de las atribuciones entre gobierno federal y entidades federadas; b) confusión respecto de la distribución de competencias provocada por el régimen de atribuciones expresas y residuales contenidas en la Constitución; c) necesidad de establecer un *régimen concurrente entre federación, entidades federativas y municipios* de diversas materias como: salubridad, desarrollo económico,

turismo, protección al ambiente, monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, etcétera; d) establecer la participación de estados y municipios en las contribuciones especiales y federales, el concurso de la comunidad en el desarrollo regional, la reformulación del esquema hacendario nacional, crear un Nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con el objeto de construir un “federalismo cooperativo”; e) incluso se llegó al extremo de proponer que las entidades federativas y los municipios, con la aprobación de sus legislaturas, en cuanto a su régimen interior pudieran suscribir tratados internacionales, con la aprobación del Senado; f) finalmente una de las Iniciativas proponía que era conveniente precisar la jerarquía de las normas del sistema jurídico mexicano para que tratados internacionales y leyes federales tengan igual rango y, estando de acuerdo con la Constitución, sean con ésta, Ley Suprema de toda la Unión, punto que ha sido muy polémico en el país.

En el Dictamen se hace referencia a la coincidencia entre la posición del Ejecutivo Federal y los legisladores en el sentido de revisar y analizar cambios al federalismo mexicano, en especial la revisión de las facultades entre federación y entidades federadas. Destaca una especie de conclusión que exponen en el sentido de la coincidencia de que es necesaria la reordenación institucional y el fortalecimiento de las instituciones de la República, lo que supone consolidar la colaboración y el equilibrio entre poderes, *revisar las bases jurídicas que sustentan el pacto federal*, reorientar los montos y la manera de distribuir los recursos para *vigorizar a los estados y poner fin a la sobrerregulación federal de la vida local*, ya que, según lo expresa el documento, *se ha restringido el campo de acción de estados y municipios*.

El Dictamen contiene una parte que se refiere a los Considerandos, los cuales, según el documento suman tres: el primero habla del origen y evolución de la Federación Mexicana; otro se refiere a la Situación Financiera de la Federación en su conjunto, y un último considerando trata lo que ellos llaman el federalismo del siglo XXI. En este último se expone fundamentalmente el contenido de las reformas aprobadas por el Senado.

#### **Sobre los puntos que motivan las reformas**

En los primeros dos Considerandos, nada, ni una sola línea se dedica a explicar por qué es necesario que se modifique el status legal del patrimonio cultural de interés nacional, y no es sino hasta en el tercer Considerando cuando se abordan dos cuestiones que sin duda afectan a dichos bienes culturales: la adición al artículo 27 y la ya conocida adición al artículo 124 del texto constitucional.

Previo a explicar esta problemática, cabe decir que en distintas entrevistas en los medios, el senador Camacho hacía notar que quienes habíamos opinado sobre dichas reformas, habíamos leído mal y por ende estábamos equivocados y a pregunta expresa de uno de sus entrevistadores, sobre el por qué no había consultado a especialistas, respondió *que no, porque la discusión todavía no había empezado*, es decir, que interpretando sus palabras, hasta que todo estuviera aprobado, entonces empezaría la discusión.

### **Sobre el artículo 27 constitucional**

Un primer problema serio que afecta a la materia que aquí nos incumbe es la adición que se hace a la fracción VI del artículo 27, la que tiene como fin *establecer que las entidades federativas y los municipios, puedan participar conjuntamente con el gobierno federal, en la administración integral del Patrimonio Nacional, siempre en los términos de la ley que expida el Congreso de la Unión, debiendo contar con un registro de los bienes que integren su patrimonio.*

Sabemos que en el caso de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos cuya conservación es de interés nacional, no tienen como fundamento constitucional este artículo, sino el 73 en su fracción XXV; sin embargo, sí puede llegar a afectar el aspecto de la administración de dichos bienes inmuebles, sobre todo si se interpreta esta disposición constitucional con la adición que proponen para el artículo 124, en el sentido de que el gobierno federal se verá obligado por mandato constitucional a firmar convenios o acuerdos con las entidades federativas para ceder la administración de ciertos monumentos de propiedad e interés nacional, quedando diluido así el sujeto gobierno federal responsable de velar por el interés nacional.

Esto, por más que a última hora hayan decidido dejar vigente la fracción XXV del artículo 73, y se haya eliminado la parte *de interés nacional* a la adición hecha en materia de restos fósiles y monumentos arqueológicos, artísticos e históricos como materia concurrente.

Pero es todavía más seria esta adición de párrafos hecha a la fracción VI del artículo 27, porque puedo afirmar, de acuerdo con los elementos con que cuento, que esto fue una probable invención de los redactores del Dictamen, ya que en ese documento en ninguna parte las distintas Iniciativas propusieron nada sobre dicho artículo.

De igual manera, al revisar las distintas intervenciones recogidas en la versión estenográfica del debate, nunca se dice nada que tenga que ver con este artículo, por lo tanto a la hora de recoger las distintas votaciones por parte de la secretaria de la Mesa Directiva, la senadora Castellanos Cortés, jamás se hizo referencia (a no

ser por la votación en general) a algo que tuviera que ver con esta misma disposición constitucional, es decir, resulta serio que en una minuta se incluya algo que en el pleno del senado no se haya discutido y que no se hayan percatado de que no existía una iniciativa de reforma sobre este artículo

Así las cosas, hay una doble pregunta elemental que tiene necesariamente que responderse ¿quién decidió adicionar dicha disposición y dónde queda la acción legislativa del pleno del Senado? Ya que éste es, desde mi punto de vista, un argumento de fondo y forma, para que las respectivas comisiones de la H. Cámara de Diputados no apruebe dicha reforma.

Pero es interesante ver que la argumentación que en este aspecto utiliza el proyecto de dictamen es la que formuló la Primera Convención Hacendaria, y que va en el sentido de proponer una estrategia y acciones **para optimizar el aprovechamiento del patrimonio público** “a favor de la sociedad mexicana, así como para identificar y establecer criterios *para el aprovechamiento, uso y disposición del patrimonio público* (sic) y **generar criterios técnico jurídicos que posibiliten la uniformidad en el control patrimonial, el mejoramiento del régimen jurídico del patrimonio público, tanto federal, como estatal y municipal.** En esta lógica, se propuso como estrategia en aquella instancia, **eficientar la adquisición, administración, uso aprovechamiento, explotación y enajenación del patrimonio público mediante una serie de acciones**, entre las que destaca la siguiente que tiene que ver con los monumentos:

Se establece en el numeral 5, de las acciones propuestas por aquella Convención Hacendaria, el referente al Patrimonio Cultural: *se propone la celebración de convenios de colaboración entre la SEP a través del INBA e INAH, con los estados y los municipios, para otorgarles participación en la administración de los inmuebles que se localicen dentro de su circunscripción, de aquellos considerados como históricos, artísticos y arqueológicos, propiedad de la nación, y que se encuentren administrados por estas dependencias, así como de los recursos económicos que de ella se generan.*

Es decir, entonces, que, derivado del debate interno en los pasillos del Senado, decidieron matizar el planteamiento inicial que consistía en eliminar la fracción XXV del artículo 73 y trasladarla al 124, por la elemental observación hecha tanto por la senadora (por Yucatán) Dulce Ma. Sauri y el senador (por el estado de Morelos) David Jiménez, en el sentido de que las zonas arqueológicas eran de interés nacional y por lo tanto competencia de la federación.

Esto se expresa en uno de los párrafos del numeral romano VIII, del tercer considerando, llamado El

Sistema Federal del Siglo XXI que a la letra dice: *...se resolvió preservar como exclusivas las facultades expresamente asignadas a la Federación, pero abriendo la posibilidad de que ésta las delegue, en ejercicio de su potestad, a los Estados y Municipios, atendiendo a conveniencias particulares y conforme a los términos que decida el Congreso de la Unión en cada caso.*<sup>1</sup>

Pero tal decisión (entendiendo que fue de las comisiones dictaminadoras) aparte de ser muy confusa y complicada,<sup>3</sup> pierde sentido cuando se lee la adición efectuada al artículo 124, en el cual se establecen **como facultades concurrentes, las materias de ...vestigios o restos fósiles, monumentos arqueológicos, artísticos e históricos...**

Según los redactores, esto queda salvado y suficientemente claro por el hecho de que eliminan la parte que se refiere al interés nacional, o incluso cuando en los considerandos<sup>2</sup> **establecen la excepción de aquellos que son considerados de interés nacional, referidos en la fracción XXV del artículo 73 constitucional.** Y no sirve de nada por dos razones: a) porque muestran un profundo desconocimiento de cómo están integrados y

clasificados estos bienes, y b) porque si no se plasma en el texto constitucional no se convierte en obligatorio.

### Sobre el Interés nacional

Todo lo anterior muestra claramente que tanto la historia como el propio interés nacional quedan anulados o en el mejor de los casos desdeñados e incluso ni siquiera cuando se aborda la parte correspondiente al origen y evolución de la federación mexicana, se menciona una sola idea sobre este tema, ya que se habla de la nación mexicana y de sendos personajes que son citados como don Miguel Ramos Arizpe, Fray Servando Teresa de Mier, don Mariano Otero o el propio general Jara.

Es más, cuando citan por ejemplo a Fray Servando Teresa de Mier, me parece que su interpretación para el caso del patrimonio de interés nacional es totalmente contrario, así decía Fray Servando: *se nos ha censurado (proponer) un gobierno federal en el nombre y central en la realidad... Pero, ¿qué no hay más de un modo de federarse? En cada parte ha sido o es diferente y aún puede haberla de otras varias maneras. Siempre he opinado por un medio (...) en que no se destruya*



Coyahualco Municipio de Huamuxtitlán. Base de pilastra derecha de un templo en ruinas, construido a finales del siglo XV ó principios del XVI. 1979-1980.

*la unidad, ahora más que nunca indispensable.*<sup>4</sup> Y en mi concepto, si hay bienes culturales que contribuyen enormemente a mantener la unidad en medio de la diversidad que ahora ponen en riesgo, son aquellos que hasta ahora se han preservado en las tres categorías, lo arqueológico, lo artístico e histórico.

Otro elemento de análisis más, es el que tiene que ver no sólo con el interés sino con la propiedad nacional de aquellos bienes. Estos conceptos se refieren a dos cosas diferentes, es decir una cosa es la propiedad de la nación, y otra es el interés nacional, en otras palabras, todo lo que es de propiedad nacional es de interés nacional, pero no todo aquello que tiene interés para la nación, es de propiedad nacional.

En el caso de los vestigios y monumentos arqueológicos, ambos tipos de bienes, sean muebles o inmuebles reúnen estas dos características, es decir, son de interés y propiedad nacional, por ende no procede la desmesurada idea que han sugerido de que en estos casos hay vestigios o restos fósiles, así como monumentos arqueológicos de interés nacional y otros que no los son; es decir, como si planteáramos la idea de que hay dos tipos de estos bienes, aquellos de primera y otros de segunda.

Cabe recordar que en las consultas públicas que se desarrollaron en 1970-71, con motivo de la promulgación de la Ley de Monumentos, actualmente vigente, ésta era exactamente la misma argumentación que ofrecían los coleccionistas de piezas arqueológicas, cuando planteaban que podía distinguirse entre piezas u objetos y monumentos arqueológicos, pidiendo que se permitiera que las piezas u objetos fueran de propiedad particular y con posibilidades de venderse fuera del país.

En aquel entonces se dejó suficientemente claro que para la ciencia arqueológica todos los bienes son importantes y no hay manera de establecer esta diferencia, dado que no interesa su tamaño sino su contenido científico, histórico y cultural.

Pero en el caso de los monumentos históricos y artísticos es diferente, de hecho la propia Ley de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas y Históricas establece dos tipos de declaratoria para saber cuáles son aquellos de interés nacional, la declaratoria de ley o por determinación de ley y la declaratoria administrativa, ambas contenidas en el artículo 35, 36 y 37 de aquel ordenamiento jurídico; el 36 el que establece por ley, cuáles son monumentos históricos de interés nacional, los que al mismo tiempo según la ley que deriva del artículo 27 constitucional, la Ley General de Bienes Nacionales, son de propiedad nacional y de acuerdo con el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, deben ser administrados por la Secretaría de Educación Pública.

En una interpretación adecuada del actual artículo 124 de la constitución, existe la posibilidad de que las propias entidades federadas puedan declarar y legislar sobre sus propios monumentos históricos y artísticos, siempre y cuando no contradigan lo establecido en la fracción XXV del artículo 73 constitucional ya mencionado. De hecho así se asumió y prácticamente todas las entidades federativas cuando han emitido su ley local en esta materia, se abocan a definir sus propios monumentos tanto históricos como artísticos de interés local, los que fundamentalmente asumen el criterio de que tengan relevancia o significado para el estado local.

Esto deja claro dos cosas, 1) que han respetado la facultad del gobierno federal establecida en las leyes respectivas, y 2) que han asumido con toda legalidad una facultad que la propia Constitución General les otorga sobre su patrimonio cultural propio.

Con todos estos elementos se demuestra que para el caso del “patrimonio cultural” no se aplica el argumento que esgrime el dictamen en comento, que afirma, *los ámbitos de gobierno trabajan aún sin la armonía necesaria y sus esfuerzos no se articulan con suficiente eficacia. Esta situación persistirá en tanto la Federación concentre competencias y recursos, en perjuicio de los gobiernos locales*, y no aplica porque la federación no concentra ni todo el patrimonio, ni todos los recursos y en todo caso sí procura en esta materia, hacer realidad aquello que se plantea respecto de la Constitución de 1824, en el sentido de buscar *ser una comunidad para estar...unidos en lo común* y lo común es la historia y un patrimonio ancestral que fue clave para construir la idea de la nación mexicana.

### **A manera de conclusión y propuesta**

Como he demostrado, hay problemas en esta propuesta de reformas ya “aprobadas por el H. Senado de la República” (en algún caso es discutible dicha aprobación) y en el mejor de los casos los argumentos son pobres o de plano inexistentes. En el caso de aquellos argumentos existentes, éstos provienen de un espacio respetable pero desconocedor de la naturaleza jurídica y función social de dichos bienes, por ello su enfoque y pretensión es meramente administrativista y mercantil.

Nada se dice de grandes personajes que sustentaron, en sus orígenes, la política del estado mexicano de preservación de estos bienes, los cuales han sido, son y deben seguir siendo parte fundamental de la identidad nacional.

Por tal circunstancia, si son coherentes con la decisión de dejar intacta la fracción XXV del artículo 73 del texto constitucional, entonces deben eliminar el párrafo adicionado al 124, en donde claramente caen en

una contradicción al establecer facultades concurrentes en esta materia de vestigios o restos fósiles y de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos de interés nacional; de lo contrario en persistir en esta idea van a provocar un caos, un desorden y fuertes disputas entre varias entidades federativas y el gobierno federal y sus dependencias, además de prácticamente desaparecerlas como es el caso de los dos institutos nacionales de Antropología y Bellas Artes respectivamente.

Otra alternativa consiste en dejar la posibilidad de concurrencia únicamente en los rubros de monumentos históricos y artísticos, siempre y cuando no sean de interés nacional tal y como lo establece actualmente la constitución y las leyes respectivas.

Una tercera y última alternativa es que dejen intacto el artículo 124, tal como se encuentra actualmente, ya que dicho ordenamiento, sin duda, ha permitido que en este ámbito se construya un federalismo.

Pero también debe quedar claro y entenderse que es urgente complementar el marco jurídico de nuestras instituciones e interesarse más por lograr que lo que disponen las leyes vigentes se aplique en relación con la participación la sociedad nacional, y de las entidades federativas y los municipios, pongo como ejemplo la falta de seriedad y sistematización de un registro nacional de asociaciones de campesinos, vecinales o civiles en general que concrete lo que la misma ley contempla en cuanto a la participación de la sociedad; de igual manera es lamentable que a estas alturas no se haya formalizado la creación de un solo Consejo asesor estatal, para contribuir en la formulación de políticas en estas materias, tal y como lo establece la ley orgánica de del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

En suma, concreto la propuesta, en el sentido de que a la hora de dictaminar, la H. Cámara de Diputados tome en cuenta los argumentos y observe esto a la Minuta, para que sea corregido por la Cámara de origen. Asimismo, que vigilen cuidadosamente que no se escatimen recursos a los institutos, pero que también exijan la rendición de cuentas en lo referente a su ejercicio, de parte de sus autoridades.

Pero pido no olvidar a todos los interesados en defender este patrimonio, a iniciar una jornada de cartas o misivas a medios, institutos culturales, secretarías, y en su caso a los legisladores salientes y entrantes. En este último caso, sabemos ya de la elección de los nuevos legisladores, habrá que buscar la conformación de una o varias comisiones que se aboquen a un intenso cabildeo, para explicar la improcedencia de estas reformas y, avanzar en retomar el espíritu fundacional de nuestras instituciones, atendiendo a nuevos retos y sacarlos de la vorágine de visiones e intenciones confusas que se



San Miguel Totolapa. Muros del templo y casas del pueblo.1979.

suman a estas propuestas de reformas constitucionales y por la vía de los hechos pretenden mermar, si no es que dismantelar a nuestras instituciones, debilitando sus funciones sustantivas.

#### Notas

<sup>1</sup> **Dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales...**p. 18, copia que generosamente el Comité Sindical de Académicos del INAH se sirvió proporcionarme.

<sup>2</sup> Confusa y complicada porque por un lado establecen a nivel constitucional, que *las entidades federativas y los municipios, podrán participar conjuntamente con el gobierno federal, en la administración integral del Patrimonio Nacional, en términos de la ley que expida el Congreso de la Unión*. Esto significa que está otorgando un derecho a las entidades federativas y a los municipios, que tarde o temprano reclamarán, ello genera una fuerte disputa y confrontación que deja en una situación endeble al gobierno federal ya sus dependencias; y más aún, este dictamen cae en una tremenda contradicción, porque deja a una ley secundaria la facultad de decidir en qué casos sí y en cuáles no podrían proceder, en este caso el otorgamiento de convenios de administración de bienes culturales de interés y propiedad nacional, cuando esto había sido una crítica muy resaltada de una de las Inicativas, que aparece descrita en el numeral romano II, de este dictamen.

<sup>3</sup> Penúltimo párrafo, p. 19, del Dictamen.

<sup>4</sup> Esta cita está tomada de la célebre obra **Ideario Político**, 1978.