

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE CULTURA Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA LOS ARTÍCULOS 39 BIS Y 41 BIS A LA LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICOS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS.

HONORABLE ASAMBLEA

A las comisiones unidas de Cultura y de Estudios Legislativos, Segunda de la Cámara de Senadores les fueron turnados por la Mesa Directiva del Senado de la República los siguientes proyectos de decreto:

- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 34 y 36 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, de las senadoras Juana Leticia Herrera Ale, Hilda Esthela Flores Escalera, Diva Hadamira Gastélum Bajo, Lilia Guadalupe Merodio Reza, Itzel Sarahí Ríos de la Mora, María Cristina Díaz Salazar y Claudia Pavlovich Arellano.
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 39 Bis y 41 Bis a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, de las senadoras Blanca Alcalá Ruiz, Marcela Guerra Castillo, Ana Lilia Herrera Anzaldo y Graciela Ortiz González.
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 y 58 y un capítulo V "De las Zonas de Monumentos Arqueológicos" de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, del Senador Luis Armando Melgar Bravo.
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, en materia de plan de manejo, del Senador Jorge Aréchiga Ávila.

Con fundamento en el Apartado A del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 113, 135, 150, 182 y 190 del Reglamento del Senado de la República, estas comisiones dictaminadoras someten a la consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente dictamen en relación con las iniciativas relacionadas, todas relativas a modificaciones a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, con base en los siguientes:

ANTECEDENTES

1. El 19 de noviembre de 2014, las senadoras Juana Leticia Herrera Ale, Hilda Esthela Flores Escalera, Diva Hadamira Gastélum Bajo, Lilia Guadalupe Merodio Reza, Itzel Sarahí Ríos de la Mora, María Cristina Díaz Salazar y Claudia Pavlovich Arellano, presentaron ante el Pleno Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman
2. los artículos 34 y 36 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.
3. En esa misma fecha la Presidencia de la Mesa Directiva turnó el asunto a las comisiones unidas de Cultura y de Estudios Legislativos, Segunda para su estudio y dictamen.
4. El 23 de abril de 2015, las senadoras Blanca Alcalá Ruiz, Marcela Guerra Castillo, Ana Lilia Herrera Anzaldo y Graciela Ortiz González presentaron ante el Pleno Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 39 Bis y 41 Bis a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.
5. En esa misma fecha la Presidencia de la Mesa Directiva turnó el asunto a las comisiones unidas de Cultura y de Estudios Legislativos, Segunda para su estudio y dictamen.

6. El 30 de junio de 2015, el Senador Luis Armando Melgar Bravo presentó ante el Pleno Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 y 58 y un capítulo V "De las Zonas de Monumentos Arqueológicos" de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.
7. En esa misma fecha la Presidencia de la Mesa Directiva turnó el asunto a las comisiones unidas de Cultura y de Estudios Legislativos, Primera para su estudio y dictamen.
8. Con fecha de 14 de octubre de 2015, la Comisión de Cultura solicitó la rectificación de turno de la iniciativa del Senador Luis Armando Melgar Bravo, con la finalidad de compartir un mismo turno de la comisión de Estudios Legislativos, Segunda para los tres asuntos. Lo anterior con fundamento en los artículos 181, numeral 1, y 183, numeral 3, del Reglamento del Senado. Dicha solicitud fue obsequiada por la Mesa Directiva el 20 de octubre de 2015.
9. Con fecha 7 de enero de 2016, el Senador Jorge Aréchiga Ávila presentó ante el Pleno de la Comisión Permanente, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, en materia de plan de manejo.
10. El 2 de febrero fue notificado por la Presidencia de la Mesa Directiva del Senado la recepción del expediente de la iniciativa de parte de la Comisión Permanente. En esa misma se le dio turno a las comisiones unidas de Cultura y de Estudios Legislativos, Segunda para su estudio y dictamen.
11. Los cuatro turnos fueron distribuidos en su oportunidad entre los integrantes de la Comisión de Cultura para los efectos del numeral I del artículo 183 del Reglamento del Senado de la República.

Con base en los antecedentes señalados, las comisiones que concurren al dictamen realizaron el estudio de las iniciativas a fin de realizar el análisis y valorar la viabilidad de las mismas con base en la siguiente metodología.

METODOLOGÍA

El presente instrumento reúne el análisis y estudio de cuatro iniciativas presentadas por integrantes de la Cámara de Senadores durante la LXII Legislatura del Congreso de la Unión que han coincidido en la necesidad de emprender reformas y modificaciones a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas bajo distintas perspectivas de reflexión, con la finalidad de que la protección y preservación de los monumentos y zonas de monumentos responda a criterios de legalidad, a efecto de que la autoridad cumpla con las disposiciones señaladas en la legislación, con base a los criterios que deben guiar su actuación en un Estado de derecho.

El propósito de las comisiones dictaminadoras de reunir en un solo instrumento el análisis y estudio a las iniciativas presentadas, es llevar a cabo una revisión que atienda al conjunto de los enunciados jurídicos propuestos, desde una perspectiva sistemática que evite la lectura aislada de cada una de las reformas o adiciones propuestas en lo individual. Para las dictaminadoras, el cuerpo normativo de la ley no podría entenderse como un conjunto de enunciados jurídicos aislados, sino como disposiciones vinculadas en un contexto normativo cuya interrelación le da sentido a los enunciados individuales.

Sólo desde esta perspectiva es posible entender diversas modificaciones que el Congreso de la Unión ha venido realizando en torno a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas de Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricas, entendida como una norma que establece las bases de una política de Estado respecto a la conservación y valoración de los bienes muebles e inmuebles de orden cultural, cuyo tratamiento requiere de marco especializado que atienda simultáneamente su protección y conservación, además de su investigación y difusión.

En congruencia con el análisis sistemático de la norma y con la finalidad de mantener la integridad de la ley, los miembros de las comisiones dictaminadoras sujetan a un mismo procedimiento legislativo de dictamen, el análisis del conjunto de iniciativas que se refieren específicamente a la misma, turnadas a la Comisión que por temática le corresponde en la materia y al que concurre la comisión de Estudios Legislativos, Segunda del Senado de la República, por disposición expresa de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En el presente instrumento se da cuenta de cada una de las iniciativas analizadas en el apartado de antecedentes, en donde se las identifica a partir de su promovente, el momento de su presentación ante el pleno y el trámite establecido por la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores. Asimismo, se hace una exposición de su contenido en el apartado correspondiente, respecto de las consecuencias jurídicas a que da lugar cada propuesta. Más adelante, en el mismo apartado se presenta un análisis comparativo del conjunto de los proyectos de decreto respecto de los artículos vigentes en la ley y que se propone modificar.

En un segundo apartado se presenta la reflexión conjunta de los integrantes de las comisiones dictaminadoras. Cabe destacar que para efectos expositivos, se hará una reflexión común a las iniciativas en conjunto. Asimismo, cabe destacar que el presente instrumento no constituye una reforma integral de la Ley, sino una actualización de uno de los temas que en otros ámbitos normativos se encuentra regulado de manera muy específica, la referida concretamente a áreas protegidas por el Estado para fines específicos. El propósito es dotar a la autoridad de elementos que hagan más eficiente su labor y precise aspectos que, con toda seguridad, habrán de brindarle concreción a los aspectos de investigación y protección de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos con una perspectiva de sustentabilidad en el tiempo.

CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS

1. La propuesta de las Senadoras Juana Leticia Herrera Ale, Hilda Esthela Flores Escalera, Diva Hadamira Gastélum Bajo, Lilia Guadalupe Merodio Reza, Itzel Sarahí Ríos de la Mora, María Cristina Díaz Salazar y Claudia Pavlovich Arellano, tiene como finalidad garantizar que las personas que representen a las entidades federativas ante la Comisión Nacional de Monumentos Artísticos, posean los conocimientos y la formación profesional idónea para participar en las discusiones en donde se traten o resuelvan asuntos relativos a los monumentos situados en distintas regiones del país. Asimismo, proponen que estas personas cuenten con el “aval” de los municipios en donde, eventualmente, este ubicado el monumento en discusión.

También proponen ampliar hasta el último día del siglo XX, el criterio de determinación de la condición de monumento histórico, en virtud de que la ley vigente establece como elemento de distinción hasta el último día del siglo XIX, sin considerar los acontecimientos y expresiones monumentales generados en etapas posteriores, tales como la Revolución Mexicana o el surgimiento de las instituciones públicas, los movimientos sociales y políticos, así como las gestas y luchas para buscar mejores condiciones de parte de los grupos vulnerables. Por ello, concluyen en la necesidad de incluir a los monumentos y espacios arquitectónicos que han marcado los hechos históricos del siglo XX como una categoría que abarque hasta ese periodo.

Esta consideración debe reproducirse también en la Comisión Nacional de Zonas y Monumentos Artísticos, la cual tiene como facultad emitir opinión respecto de la expedición de las declaratorias de monumentos y zonas de monumentos históricos, arqueológicos e artísticos.

2. La iniciativa suscrita por las senadoras Blanca Alcalá Ruiz, Marcela Guerra Castillo, Ana Lilia Herrera Anzaldo y Graciela Ortiz González, tiene el propósito de establecer en la Ley la figura de Planes de manejo y operación para todas las zonas de monumentos arqueológicos que cuenten con una declaratoria emitida por el titular del Poder Ejecutivo. Su análisis parte de reconocer que una de las principales aportaciones de la ley vigente, es la inclusión de la figura de zona de monumentos, la cual designa el área específica en la que se localizan diferentes edificaciones, asociadas entre sí, de una misma categoría, ya sea arqueológicas, históricas o artísticas. Asimismo, señalan que la figura de zona de monumentos involucra de manera especial al titular del Ejecutivo como la autoridad facultada para emitir las, en reconocimiento a su condición de jefe de Estado, con independencia de que los conjuntos de monumentos se encuentran en jurisdicciones estatales.

3. Cabe destacar que una de las características de las zonas de monumentos, es que su protección y preservación queda bajo la jurisdicción Federal, aunque con diferencias específicas entre las zonas de monumentos

arqueológicos y las zonas de monumentos históricos o artísticos, ya que, dependiendo el caso, involucraran la participación de las autoridades de los Estados y, en algunos casos, de los municipios, por estar también supeditadas a la legislación del desarrollo urbano y de medio ambiente los sitios que cuentan con declaratoria o eventualmente se declaren como tales. Sin embargo, toda intervención en las edificaciones de cualquier zona, según el sitio, requerirá de la autorización u opinión del Instituto Nacional de Antropología e Historia, a fin de garantizar la salvaguarda e integridad de los monumentos que la conforman, desde un enfoque de conjunto a efecto de no dañar los elementos que identifican la unidad.

Sin embargo, con el paso de los años, ha sido necesario hacer una reflexión sobre diversos aspectos que han estado presentes en la discusión sobre los asuntos que ponen en perspectiva el futuro de las zonas de monumentos, entre ellos, las diferentes actividades que implica la sustentabilidad de las zonas desde la perspectiva de la conservación, la investigación, los usos y aprovechamientos posibles, así como los riesgos y contingencias a que están sujetos por la acción del hombre, el desarrollo urbano o las inclemencias del medio ambiente.

Las senadoras suscribientes señalan que, el caso de las zonas arqueológicas, los decretos de constitución de las mismas, adscriben los bienes al dominio Federal como una unidad, toda vez que la naturaleza jurídica de lo arqueológico, propiedad de la Nación, inalienable e imprescriptible, propicia su adscripción exclusiva al orden

Federal de gobierno. De ahí que la iniciativa proponga el establecimiento de programas de manejo y operación para las zonas de monumentos arqueológicos, por ser un ámbito de competencia Federal y propone la participación de los institutos competentes, cuando así lo soliciten las entidades federativas, en lo referente a la formulación de planes equivalentes para las zonas de monumentos históricos y artísticos declarados. Asimismo, no dejan de observar que, en la integración del expediente que sirvió de base para la declaratoria correspondiente del titular del Ejecutivo, el cual reúne un conjunto de elementos técnicos, éstos no hacen necesariamente referencia a los aspectos sobre el mantenimiento en el tiempo, las características de la restauración, ni establece las formas para resolver los problemas de impacto del uso del suelo, del desarrollo urbano o la protección jurídica del perímetro que la compone. También señalan la necesidad de contar con programas a largo plazo de investigación de cada uno de las zonas, cuyo formulación y aprobación requiera de un proceso regulado internamente en cada institución, pero, de manera especial, que se publiquen dichos planes en el Diario Oficial de la Federación, atendiendo a los principios de transparencia y como mecanismo que garantice su continuidad en el tiempo y no que dependa solo de la decisión de los servidores públicos en turno.

4. La iniciativa del Senador Luis Armando Melgar Bravo propone realizar para todas las zonas de monumentos declaradas, un plan de manejo y operación específico para cada una de ellas. Para ello, considera necesario adicionar a la ley, textos a los artículos 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53 y 58 y un capítulo V, denominado, "De las Zonas de Monumentos Arqueológicos". Su exposición parte de reconocer la responsabilidad que tenemos como país de preservar, conservar y estudiar todo lo que integra a la cultura, la cual incluye elementos desde la época prehispánica, colonial, de la etapa independiente y hasta el México moderno. Siguiendo al diccionario de la Real Academia Española, considera que la cultura es el conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etcétera.

5. Subraya que en el país existen 187 sitios arqueológicos abiertos al público bajo custodia y administración del INAH, de los cuales 13 son Patrimonio Cultural de la Humanidad, conforme a la distinción conferida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, reconocimiento que implica una responsabilidad institucional que debe afrontarse bajo instrumentos legales eficaces, que establezcan las obligaciones de cada parte para preservar exitosamente nuestras zonas arqueológicas para las futuras generaciones.

El proponente destaca que los bienes culturales son un motor que ha dado una participación directa en la vida social de las comunidades que están involucradas en el proceso, lo cual ha provocado que, además de ser objetos de estudio arqueológico,

se hayan convertido en elementos generadores de desarrollo económico. En ese sentido, advierte que las zonas de monumentos están expuestas a constantes afectaciones por ese motivo, no sólo a afectaciones producto de la acción de la naturaleza, sino de la sociedad misma, su crecimiento poblacional, sus intereses económicos, los usos del suelo, etcétera, generando obstáculos en el estudio de las grandes culturas. Para documentar su análisis, cita el documento suscrito por la UNESCO en noviembre de 1972, en el cual se señala el riesgo permanente del patrimonio cultural y natural por las causas naturales del deterioro y, también, por la vía de la actuación del hombre a través de su vida social y económica.

En particular, el iniciante señala la exposición del patrimonio cultural al crecimiento urbano sin una adecuada planeación, lo que somete a las zonas arqueológicas a presiones derivadas del crecimiento de las ciudades “adyacentes” que ocasiona, muchas veces, daños irreversibles por las actividades humanas. Para estos efectos, el autor hace referencia a las autorizaciones del INAH respecto de la construcción de tiendas departamentales de la cadena Walmart en Amecameca, Cholula y en Filobobos. Por ello, insiste en regular de la manera más eficaz las construcciones en el entorno de las zonas de monumentos, concretamente, en el área aledaña al “perímetro poligonal que conforma la visita pública al sitio con el objeto de salvaguardar el patrimonio cultural del terreno especificado”. Se insiste en que, al delimitar un perímetro alrededor del área referida, se podrán amortiguar los efectos del deterioro generado por causas humanas en toda la zona y así conservar el patrimonio cultural del país. Para ello, propone crear subzonas e infrazonas con propósitos distintos para proteger a los monumentos y regular el desarrollo específico de actividades susceptibles de realizarse en cada una de éstas.

6. La iniciativa del Senadora Aréchiga Ávila propone también el establecimiento de una regulación específica para las zonas de monumentos arqueológicas que las dote de un instrumento técnico que integre los elementos básicos para garantizar su conservación, así como las acciones a efectuar para lograr su protección y mantenimiento integral, las medidas para lograr su uso y aprovechamiento responsable y racional, el trabajo de fomento y ejecución respecto a investigación, difusión y valoración, al igual que las gestiones para contribuir con el desarrollo sustentable regional y nacional. La iniciativa reconoce la responsabilidad del Instituto Nacional de Antropología e Historia sobre 29 mil zonas arqueológicas registradas en todo el país, aunque se estima en más de 200 mil sitios con vestigios arqueológicos en el territorio nacional. Actualmente tiene abiertas al público 187 zonas. No obstante, ante esta responsabilidad, el legislador advierte que la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas no establece una obligación específica para que las zonas cuenten con un plan de manejo, no obstante que se cuenta con 22 planes de manejo para zonas arqueológicas.

Desde esa perspectiva es que propone la obligatoriedad de que toda zona arqueológica cuente con un plan de manejo, entendida como el documento que dirige, organiza y regula la ejecución de estrategias, proyectos y actividades encaminadas a la conservación integral, uso responsable y manejo racional de los monumentos y de la zona arqueológica en su conjunto a largo plazo. Asimismo, señala el proponente, se trata de un documento que identifica el universo físico de la zona, el número de estructuras, su emplazamiento, importancia y estado de conservación para su preservación en el tiempo, su investigación y aprovechamiento. Los elementos que se consideran para la elaboración del Plan de Manejo son: planeación, investigación, conservación, preservación y mantenimiento, protección jurídica y técnica, interpretación, educación y difusión, operación y administración. Un plan de tales características contribuiría, por ejemplo, a establecer como requisito inexcusable la capacidad de carga de cada zona y monumento arqueológico, con independencia de que estarían sujetos a evaluación continua, a los principios de máxima publicidad para efectos de transparencia, consulta y participación ciudadana, así como a la inspección y vigilancia de la implementación del contenido del plan de manejo.

Tomados en cuenta los argumentos que sustentan a la propuesta, los integrantes de las comisiones unidas de Cultura y de Estudios Legislativos, Segunda presentan las siguientes consideraciones al Pleno de la Cámara de Senadores.

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1972, tiene su fundamento constitucional en la fracción XXV del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos, el cual establece la facultad del Congreso para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional. La Ley establece los principios y disposiciones fundamentales para la preservación de los bienes culturales que, por decisión de la autoridad legitimada para ello o por determinación de ley, integran el conjunto de bienes que la Nación considera de utilidad pública su conservación en el tiempo.

SEGUNDA.- La Ley recoge la experiencia que en materia de protección del patrimonio cultural se desarrolló en nuestro país a lo largo del siglo XX, tanto desde la perspectiva científica y técnica como desde el punto de vista jurídico. El espíritu normativo de la ley sitúa a la protección y conservación de los bienes culturales tangibles como un asunto de interés social y nacional, y deposita en el orden Federal de gobierno el principio de autoridad para llevar a cabo las acciones que, en representación del interés público, sean necesarias para proteger, conservar, investigar y difundir el legado cultural de la Nación.

La legislación vigente, inscribe en un régimen de protección a los bienes muebles e inmuebles que son resultado de las expresiones y manifestaciones de las civilizaciones que habitaron el territorio nacional antes del establecimiento de la hispánica, de los bienes que por determinación de ley o por la vía de declaratoria estén vinculados con la historia de la nación o, bien, fueron destinados al culto religioso, así como los que por sus cualidades revisten un valor estético relevante cuya protección es de interés nacional.

TERCERA.- El marco jurídico al que se adscribe el patrimonio cultural bajo las figuras de monumentos y zonas de monumentos, le otorga una condición jurídica que, en el caso de los bienes arqueológicos, por disposición expresa de la ley, los hace propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles y, en el caso de los bienes artísticos y los bienes históricos, los sujeta a modalidades de uso, conservación y traslado de dominio con el propósito esencial de garantizar su salvaguarda, con independencia de si se trata de bienes públicos o de propiedad particular. Esta naturaleza jurídica resume, en gran medida, un debate histórico e ideológico para mantener libres del comercio y del saqueo a los bienes arqueológicos y evitar, entre otros fines, la destrucción de los inmuebles arqueológicos, históricos o artísticos, amenazados por el desarrollo urbano y los intereses inmobiliarios. La Ley sienta las bases de una Política de Estado sustentada en el interés social y el orden público, privilegiando la acción gubernamental en la defensa de los elementos que se considera son la expresión de la historia, identidad e idiosincrasia nacionales.

CUARTA.- Además de la protección, la conservación y la recuperación del patrimonio cultural, actividades declaradas de utilidad pública, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas de 1972, declara de utilidad pública, además, a la investigación y a la restauración de los monumentos y zonas de monumentos, reconocimiento que sitúa a estas actividades como elementos de primer orden en los propósitos de la Ley. Desde esta perspectiva, la protección, conservación y recuperación no pueden ser disociadas de las labores de la investigación y restauración.

QUINTA.- Una característica relevante de la Ley promulgada en 1972, fue la introducción del concepto de zona de monumentos, para designar el área específica en la que se localizan diferentes edificaciones, asociadas entre sí, de una misma categoría, ya sean arqueológicas, históricas o artísticas. Esta figura jurídica, se sustenta únicamente en la ley y da continuidad a otras modalidades jurídicas que, en diferentes momentos fueron adoptadas en leyes

previas, entre ellas, La Ley de Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural, de 1934; la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural, de 1932; y la Ley del

Patrimonio Cultural de la Nación, la cual contenía un capítulo referido a Lugares típicos, pintorescos o de belleza natural.

SEXTA.- Cabe destacar que al promulgar la Ley de 1972, se enmendaron imprecisiones y preceptos inconstitucionales del texto de la Ley del Patrimonio Cultural promulgada en 1970. Asimismo, su ámbito de protección se enmarcó únicamente en las facultades legislativas del Congreso de la Unión en materia de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación fuera de interés nacional, dejando de lado los demás bienes calificados como de *interés cultural* de acuerdo a ley federal previa. Sin duda, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, como ha sido señalado, representó un esfuerzo genuino por alcanzar un instrumento jurídico que garantizara la protección y conservación efectiva del patrimonio cultural, con apego a los principios constitucionales y a las garantías individuales.

SÉPTIMA.- La ley vigente define en diferentes artículos la naturaleza de las diferentes zonas de monumentos que pueden constituirse al amparo de la legislación. En el artículo 39 se define a las zonas de monumentos arqueológicos, como el área que comprende varios monumentos arqueológicos inmuebles, o en que se presume su existencia. En el artículo 40, se establece que la zona de monumentos artísticos, es el área que comprende varios monumentos artísticos asociados entre sí, con espacios abiertos o elementos topográficos, cuyo conjunto revista valor estético en forma relevante. Y, finalmente, el artículo 41 establece que son la zona de monumentos históricos, es el área que comprende varios monumentos históricos relacionados con un suceso nacional o la que se encuentre vinculada a hechos pretéritos de relevancia para el país.

OCTAVA.- El procedimiento de declaratoria de zona de monumentos está a cargo del titular del Ejecutivo quien a título personal o, bien, a solicitud del Instituto Nacional de Antropología e Historia, INAH, en materia de monumentos arqueológicos o históricos, o el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, en materia de bienes artísticos, propone la emisión de una declaratoria para establecer un área perimetral en la que se encuentran un conjunto de monumentos que conforman una unidad, cuya conservación se considera de interés público bajo la figura de zona de monumentos, precisamente para salvaguardarlos en su integridad respecto de fenómenos como el desarrollo urbano, las modificaciones de uso de suelo o el deterioro normal que el ambiente y el tiempo producen en los bienes inmuebles, entre otras razones. Además, la figura de zona de monumentos permite la realización de trabajos de investigación y difusión de los bienes inmuebles de orden cultural desde una perspectiva integral.

NOVENA.- De acuerdo con el Atlas de Infraestructura y Patrimonio Cultural de México 2010, existen 42 mil 614 sitios arqueológicos y, de acuerdo a información del Instituto Nacional de Antropología e Historia, hay 187 zonas arqueológicas abiertas al público. Debe señalarse que no todas cuentan con declaratoria de zonas de monumentos, sino únicamente 47 las que cuentan con esta calidad, todas abiertas a la visita pública. Por la su condición jurídica, al ser los bienes arqueológicos propiedad de la nación, inalienables e imprescriptibles, las zonas quedan sujetas a la jurisdicción Federal, lo que permite una atención bajo normas técnicas y criterios comunes, dependiendo el tipo y la región, respecto de la restauración y preservación de los bienes.

DÉCIMA.- De la misma forma, existen declaradas actualmente 57 zonas de monumentos históricos pero, por la naturaleza jurídica de los bienes inmuebles históricos, a diferencia de los bienes arqueológicos, se establecen criterios distintos en cuanto a su administración y salvaguarda, puesto que, no obstante que la ley regula que toda intervención deberá ser autorizada por el Instituto, así como las atender las normas técnicas para su restauración, su administración no siempre es responsabilidad del mismo. Por ello, la relevancia de que se enfatice en la ley los esfuerzos de coordinación entre las autoridades de las entidades federativas y el INAH. Las zonas históricas, además de estar reguladas por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y,

en algunos casos, por la Ley de Bienes Nacionales, también les aplica la legislación Federal y estatal en materia de desarrollo urbano, asentamientos humanos y medio ambiente, esto implica, regulación tanto Federal como estatal.

DÉCIMA PRIMERA.- Además de la emisión de normas técnicas para la restauración y conservación de los monumentos, El INAH ha emitido los Lineamientos para la apertura de Zonas Arqueológicas a la Visita Pública y los Lineamientos para el manejo y operación de Zonas Arqueológicas con Visita Pública, con fundamento en la fracción VII el Artículo 7° de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia. El primero establece los requerimientos mínimos que deberán observarse en la apertura de las zonas arqueológicas a la visita pública por parte del INAH para garantizar su conservación integral, favorecer su investigación, asegurar que su uso sea responsable, impulsar su manejo racional, fomentar su conocimiento y valoración, así como para contribuir con el desarrollo sustentable regional y nacional. El segundo, establece las condiciones mínimas que deberán observarse en el manejo y operación de las zonas arqueológicas con visita pública para garantizar su conservación integral y protección; fomentar su investigación, difusión y valoración; asegurar que su uso sea responsable; impulsar su manejo racional, así como coadyuvar con el desarrollo sustentable regional y nacional.

DÉCIMA SEGUNDA.- Asimismo, en el documento de Lineamientos para el Manejo y Operación de Zonas Arqueológicas con Visita Pública se define como Plan de Manejo de la zona arqueológica, al *documento resultado de un proceso de planeación que dirige, organiza y regula la ejecución de estrategias, proyectos y actividades encaminadas a la conservación integral, uso responsable y manejo racional de una zona arqueológica a largo plazo*. También, en el apartado 7 del mismo instrumento se establecen una serie de disposiciones relevantes respecto de la planeación, la investigación, conservación, preservación y mantenimiento, protección jurídica y técnica, interpretación, educación y difusión, operación y administración. En ellas se establecen señalamientos específicos sobre cada uno de los temas que deben observar las autoridades responsables tanto del propio instituto como los responsables directos de las zonas arqueológicas.

DÉCIMA TERCERA.- Es de observarse que los instrumentos citados no establecen señalamiento expreso de que se trata de disposiciones obligatorias para los responsables directos de las zonas arqueológicas y de aquellos servidores públicos que, desde otros ámbitos del propio instituto, tengan relación con los diferentes procesos a que dan lugar los lineamientos, como la investigación o la restauración. Asimismo, no se señala la integración de un documento único que contenga todos los elementos señalados en los lineamientos.

DÉCIMA CUARTA.- Con independencia de lo anterior, es importante señalar que los lineamientos no establecen criterios para la autorización del uso de las zonas arqueológicas para propósitos diferentes a la visita pública, como ocurre en muchos sitios, cuando se les vincula a proyectos de difusión, tales como eventos de luz y sonido o festivales, como el del sitio arqueológico del Tajín. La idea de quienes concurren al dictamen no es limitar, sino regular aspectos relativos a lo anterior, sobre la base de tener en cuenta un conjunto de fenómenos sociales, ambientales e, incluso, políticos, que inciden sobre la preservación normal las zonas arqueológicas y, en general, sobre cualquier tipo de monumento en lo individual.

DÉCIMA QUINTA.- La idea es establecer un mecanismo de regulación que facilite a las autoridades del INAH contar con elementos legales de mayor fortaleza, para la toma de decisiones sobre los usos, aprovechamientos y permisos sobre una base común general de aplicación en las zonas arqueológicas abiertas al público que, además, cuenten con declaratoria de zona de monumentos. Este último elemento es de la mayor relevancia, en virtud de que, una defensa jurídica apropiada de cualquier sitio, sólo puede realizarse con la base jurídica que representa la emisión de una declaratoria, por la delimitación de la poligonal a que se sujetarán los diferentes procesos, sean de investigación, conservación, protección civil, mitigación y adaptación, etcétera.

DÉCIMA SEXTA.- Quienes integran las comisiones dictaminadoras, son de la idea de que, también, debe establecerse un procedimiento institucionalizado para que, la autoridad correspondiente, publique en el Diario Oficial de la Federación los Planes de Manejo y Operación de cada una de las zonas arqueológicas abiertas al

público. Este propósito cumple un principio de transparencia y máxima publicidad, además de brindarle seguridad a la reflexión y análisis sobre los proyectos que analicen los distintos consejos consultivos y autoridades que operan en el instituto, en relación con la aprobación de planes de investigación arqueológica, restauración, así como de administración, servicios o difusión, entre otros.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Con respecto a las iniciativas presentadas que dan motivo al contenido del proyecto de decreto a someter al Pleno, es de señalarse que expresan perspectivas diferentes de análisis, aunque son coincidentes en la necesidad de institucionalizar como una política pública el que cada zona de monumentos arqueológicos cuente con su propio Plan de Manejo y Operación. No obstante, se considera que, a fin de no cargar la norma de una serie de disposiciones que podrían resultar excesivas a temas que, de suyo, requieren de una alta especialidad técnica en materias de investigación sobre los vestigios de las culturas pretéritas y respecto de su preservación. Por ese motivo, se propone la formulación de enunciados jurídicos de mayor generalidad que institucionalicen el procedimiento, con la finalidad de que, los cuerpos consultivos del instituto, integrados por especialistas en las diversas disciplinas que concurren a la elaboración de los diferentes capítulos de programas de esta naturaleza, desarrollen por la vía reglamentaria los aspectos específicos para cada tema.

DÉCIMA OCTAVA.- De manera general, se tiene conocimiento de los planes de manejo de las zonas arqueológicas de Monte Albán y Teotihuacán. En ellos se da cuenta para cada zona del polígono de protección, la topografía, análisis de las autoridades conforme a la jurisdicción en la que se localizan los sitios, así como los grupos sociales residentes en la región, los usos del suelo, las reservas, los elementos de conservación del medio ambiente, los regímenes de propiedad dentro del polígono, los programas de mantenimiento, de protección civil, los servicios al público, el registro de los bienes inmuebles y su estado de conservación, la programación de intervenciones, etcétera. Todos estos elementos constituyen, conjuntamente con los proyectos de investigación, la reglamentación de la visita pública y la delimitación de actividades dentro de la zona, los elementos que hacen viable la preservación en el tiempo de las zonas arqueológicas, sobre todo, de aquellas que tienen un alto índice de visitas, como Tulum, Teotihuacán o Xochicalco.

DÉCIMA NOVENA.- Cabe destacar que tan sólo en los aspectos de defensa jurídica, resulta relevante considerar acciones constantes y sistemáticas de defensa del terreno poligonal, temas sobre averiguaciones previas en materia de seguridad en la zona; atención de procedimientos administrativos; juicios de garantías; convenios de colaboración con dependencias públicas, instituciones académicas, educativas, con autoridades municipales o comunales, entre otros tantos. La imposibilidad de que cada zona arqueológica tenga un área especializada para atender los asuntos de orden jurídico en los tribunales locales, implica una mayor carga de trabajo para las delegaciones regionales del INAH o el área central jurídica del instituto.

VIGÉSIMA.- La formalización de los Planes de Manejo y Operación limita, además, cualquier decisión discrecional de alguna autoridad transitoria en las zonas arqueológicas y le brinda viabilidad en el tiempo al conjunto de programas y actividades programados y autorizados por la autoridad competente, con la consulta de los consejos que, en su caso, intervengan en cada proyecto.

Con base en las anteriores consideraciones, los integrantes de las comisiones unidas de Cultura y de Estudios legislativos, Segunda someten a consideración del pleno de la Cámara de Senadores, con fundamento en el apartado A del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el siguiente Proyecto de Decreto:

“PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA LOS ARTÍCULOS 39 BIS Y 41 BIS A LA LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICAS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adiciona el artículo 39 bis y el artículo 41 bis a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas para quedar como siguen:

Artículo 39 bis.- El Instituto Nacional de Antropología e Historia emitirá los Planes de manejo y operación de las zonas de monumentos arqueológicos declaradas y abiertas a la visita pública, los que deberán ser publicados en el Diario Oficial de la Federación. Éstos contemplarán, al menos, los rubros de Preservación general de bienes; Investigación; Protección técnica y legal; Difusión y vinculación social; Protección civil y contra riesgos climatológicos y otros fenómenos naturales; Medidas de protección de la zonificación de su polígono y el conjunto de disposiciones y lineamientos para su uso y visita pública.

El Plan de manejo y operación es el documento técnico operativo que regula, para cada zona de monumentos arqueológicos abierta a la visita pública, las estrategias, proyectos y actividades de protección, preservación, investigación y difusión de las mismas.

Artículo 41 bis.- Los institutos competentes, en su caso, colaborarán con las autoridades de las entidades federativas y municipales en la elaboración de los planes de manejo y operación en las zonas de monumentos artísticos e históricos.

TRANSITORIOS.-

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

Ciudad de México a 28 de abril de 2016.