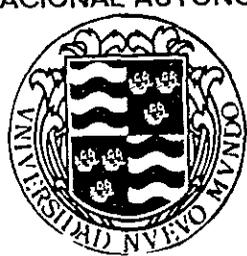


878509  
13  
2e.

UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO

ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



LA CONCESION ADMINISTRATIVA DEL  
INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA;  
PARA UN MEJOR FUNCIONAMIENTO DE ESTE SERVICIO  
PUBLICO, Y UNA MAYOR PROTECCION AL PATRIMONIO  
CULTURAL DE LA NACION.

TESIS  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA:  
ISIDRO LABASTIDA MARTINEZ

DIRECTOR DE TESIS: LIC. MARIA EBEL GIFFARD SANCHEZ

ESTADO DE MEXICO

1998

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

266900



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**

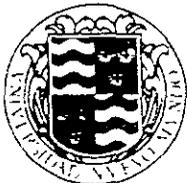


**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



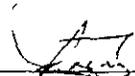
SOLICITUD DE AUTORIZACION PARA LA APROBACION  
E IMPRESION DE TESIS (INDIVIDUAL)

DIRECTOR GENERAL DE INCORPORACION Y  
REVALIDACION DE ESTUDIOS DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E

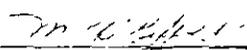
LABASTIDA	MARTINEZ	ESIDRO
APELLIDO PATERNO	MATERNO	NOMBRE (S)
NUMERO DE CUENTA	88655199-5	
ALUMNO DE LA CARRERA DE	LICENCIADO EN DERECHO	
SOLICITA LA AUTORIZACION DE IMPRESION DE LA TESIS TITULADA: LA CONCESION ADMINISTRATIVA DEL I.N.A.H. PARA UN MEJOR FUNCIONAMIENTO DE ESTE SERVICIO PUBLICO, Y UNA MAYOR PROTECCION AL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION DEL AREA. DE DERECHO ADMINISTRATIVO		

MEXICO, D.F., A 11 DE SEPTIEMBRE DE 1997

  
 FIRMA DEL SOLICITANTE

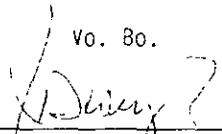
OTRGO EL VOTO APROBATORIO Y  
CONFORMIDAD PARA ASISTIR COMO  
SINDICAL AL EXAMEN PROFESIONAL

Vo. Bo.

  
 DIRECTOR DE TESIS  
 NOMBRE Y FIRMA  
 MA. EBEL GIFFARD SANCHEZ

  
 REVISOR DE TESIS  
 NOMBRE Y FIRMA  
 DR. ALFREDO TRONCOSO MUÑOZ

Vo. Bo.

  
 DIRECTOR DE LA CARRERA  
 NOMBRE Y FIRMA LIC. J. ADALBERTO LOPEZ RUISECO

EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DE EXAMENES  
 HACE CONSTAR LA APROBACION DE LA TESIS OBJETO DE ESTA  
 SOLICITUD, Y AUTORIZA SU IMPRESION.  
 CC. UNIVERSITARIA, D.F. A DE DE  
 "POR MI PAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
 NOMBRE Y FIRMA

Esta tesis esta dedicada con todo mi amor y mi corazón a una mujer excepcional, y a un hombre incomparable:

a mi Madre y a mi Padre.

Agradecimientos: Quiero comenzar agradeciendo el trabajo de esta tesis a Dios por no olvidarse de mi y permitirme llegar hasta donde he llegado, a mi Padre por todas las mil y una lecciones que me ha dado en la vida, las cuales me han enseñado a formarme como ser humano, a mi Madre por su incansable lucha de hacer de mi un verdadero hombre, a mi hermana Paty por recordarme a cada momento que la práctica hace al maestro, a mi hermana Carmen por su apoyo incondicional, a mi hermana Erika por enseñarme que la realidad no se esconde detrás de una mentira, a mi hermana Alejandra por compartir conmigo los pensamientos que ahora se han convertido en sentimientos, a mi asesora la Lic. Ebel Giffard que hecho mano gigante en la preparación de esta tesis, a Mary Carmen del Avellano por su gran ayuda y por todas esas horas de sueño que le robe, a Eduardo Medina H. por que no hay suficientes palabras en el diccionario para agradecerle todo lo que ha hecho por mi, a Jorge Rivero por las negras noches y los muchos años de amistad incondicional que me ha brindado, a Amilcar Caballero para que sepa que se le quiere de aqui hasta donde tú y liz solo saben, a tí Gabriela Requejo por quererme un poquito todavía, a Pilar del Avellano y a su familia por su generosidad y sus atenciones gracias mil, a Rocio Soto por todos estos años en los cuales no hubiera sido fácil sobrevivir sin ella y sin su incomparable amistad, al Lic. Pablo Soto por la oportunidad que me dio de meterme en la piel del del abogado, a la familia Soto por adoptarme, al Lic. Gonzalo González por compartir conmigo su filosofía, a Christian (cuñao) por su amistad y gracia argentina, a Ernesto Higuera del sammy por su noble amistad e incorporación a la familia, a mis amigos de la prepa gracias por todos estos años en los cuales todavía siguen creyendo un poquito en mi, a mis compañeros de la carrera por todos estos años,

a mi abuelo Leandro (E.P.D.) por enseñarme que la vida no es otra cosa más que un buen tango, a mis tíos, primos y primas muchas gracias por su apoyo. muchísimas gracias también con todo respeto a mis sinodales para que me hagan sufrir nomás tantito muchas gracias también a mis maestros de la carrera por todas sus enseñanzas al igual que a mi director de carrera, gracias también a Angie, Botón, Adriana, Aguacate, Liz, Karla, Marcela, Sol, Alejandra que de alguna u otra manera contribuyeron a la realización de esta tesis, a mi amiga Renata por soportarme y ayudarme tanto. gracias mil a tantas aves de paso que con este trabajo han marcado huella, también quiero darle las gracias al tipo que tengo al frente del espejo a aquel que esta metido en mi pellejo y que malvive de pensión en mi corazón osease: a mí, pero sobre todas las cosas muchísimas gracias a tí por tener esto en tus manos.

Isidro Labastida Martínez  
Otoño de 1997

## INTRODUCCION

A través del tiempo, han fascinado al hombre miles de temas los cuales, han durado siglos en decifrarse, uno de estos enigmas como nos atreveríamos a llamarles es el de nuestras culturas prehispanicas, las cuales encierran todo un misterio y un mundo fascinante. Dentro de este entorno prehispanico que desafortunadamente fue destrozado por los descubridores del Nuevo Mundo, quedaron rastros y ruinas repartidas por todo el territorio nacional que con gran tristeza y alegría a la vez, nos atrevemos a visitar.

México es uno de los países más ricos en cuanto a historia se refiere, aunado a esto encontramos toda una gama extensa de riquezas naturales, podríamos mencionar: los bosques, la selva, la tundra, el desierto, los ríos, los cenotes, las montañas, las sierras, y toda una rama impresionante de ecosistemas en los cuales vivieron nuestros antepasados.

El territorio nacional ha sido a través de la historia lastimado como pocos lugares, la situación ha sido muy triste y deplorable. Comenzando por la destrucción de los colonizadores, viniendo después un abandono total de la cultura prehispanica, para unos años después, cuando la arqueología comenzó a tomar fuerza mundial, viniera el inevitable saqueo arqueológico el cual en su mayoría fue realizado por estadounidenses y franceses. Lamentablemente todos estos incidentes fueron a causa de un Gobierno inestable y de incontables crisis y guerras que vivía el país.

Toda esta situación esta totalmente ligada con la situación jurídica del país, y con el mal manejo del derecho con respecto a la arqueología.

Sabemos que México cuenta con una de las mejores Constituciones Políticas del mundo, esto es totalmente cierto incluyendo a las leyes que defienden al patrimonio cultural, la situación que prevalece aquí lamentablemente es la de su aplicación que por un lado casi nunca se realiza como se indica en la ley, y por otro lado el miedo de la autoridades de tener perspectivas más amplias para el futuro del patrimonio cultural.

Ahora bien, actualmente el problema principal de el patrimonio cultural es que no existe una cooperación por parte del gobierno para darle a este rubro la fuerza que necesita, para poder controlar más de esta forma el sector.

Ahora bien, el problema que sufre hoy en día el Instituto Nacional de Antropología e Historia es un problema que como mencionamos anteriormente es consecuencia de la mala administración que ha tenido el Estado, como órgano rector de la Administración Pública, en cuanto a su situación de ingresos del mismo.

Esto se refleja en la disposición de poder económico con el que cuenta el Instituto mencionado anteriormente, trayendo con esto poca atención o pocos ingresos para el mejoramiento del cuidado del patrimonio cultural. Esto no se refiere a la situación únicamente del Instituto como tal, si no al de todos sus funcionarios.

Creemos que el Gobierno Federal considera otras actividades de mayor importancia que la arqueología para el uso de los ingresos, tal vez este en lo cierto, pero no se ha decidido a presentar una propuesta real para que el Instituto pueda llenar esas lagunas existentes en el mismo.

Es por eso que con este trabajo pretendo de alguna manera despertar el interés de los lectores sobre el tema, y el considerar algunas figuras jurídicas como la posible solución a este problema, considerando de vital importancia a la concesión administrativa.

# INDICE

## Capítulo Primero.

1.1 Panorama Histórico en México.	1
1.2 Pensamientos pre-antropológicos en las secuencias culturales de México.	2
1.2.1 Formación Social Mexicana.	3
1.2.2 El Patrimonio Cultural de México.	7
1.2.3 Culturas Prehispanicas.	8
1.2.4 La Colonia y su Legislación	9
1.2.5 La Independencia. Reforma y su Legislación.	12
1.2.6 Revolución Mexicana y época post-revolucionaria.	16
1.2.7 Epoca Contemporánea	19

## Capítulo Segundo

### El Estado y sus Funciones.

#### 2.1 Concepto de Estado.

2.1.1 Puntos de vista de Ignacio Burgoa Orihuela.	21
2.1.2 Puntos de vista de Feliciano Calzada Padrón	21
2.1.3 Puntos de vista de Mario de la Cueva.	22
2.1.4 Puntos de vista de Héctor González Uribe.	24

#### 2.2 Las funciones del Estado. Puntos de vista de diversos autores.

27

2.2.1 Puntos de vista de Ignacio Burgoa Orihuela.	27
2.2.2 Puntos de vista de Feliciano Calzada Padrón.	28
2.2.3 Puntos de vista de Miguel Angel Acosta Romero.	29
2.2.4 Puntos de vista de Rafael I. Martínez Morales.	30

#### 2.3 El régimen financiero del Estado. Puntos de vista de diferentes autores.

31

2.3.1 Gabino Fraga.	31
2.3.1.1 Ingresos del Estado	31
2.3.1.2 Los egresos del Estado.	

2.3.2 Rafael I. Martínez Morales.	33
2.3.2.1 Concepto de Ingreso.	33
2.3.2.2 Formas de Ingreso.	34
2.3.2.3 Clasificación de Ingreso Público.	35
2.3.3 Andrés Serra Rojas.	36
2.3.3.1 Concepto de Ingreso del Estado.	36
2.3.4 Guillermo Cabanelles.	37
2.3.4.1 Concepto de Ingreso e Ingresos.	37
2.4 Régimen patrimonial del Estado. Bienes del dominio privado y bienes del dominio público. Puntos de vista de diversos autores.	37
2.4.1 Gabino Fraga.	38
2.4.1.1 Clasificación de los bienes conforme a las leyes mexicanas.	38
2.4.1.2 Concepto de bienes de uso común y su clasificación.	39
2.4.1.3 Bienes destinados al servicio público.	40
2.4.1.4 Bienes del dominio privado.	40
2.4.1.5 Muebles del dominio de la Federación.	41
2.4.1.6 Bienes de propiedad originaria.	41
2.4.1.7 Bienes del dominio directo.	42
2.4.2 Alfonso Nava Negrete.	42
2.4.2.1 Propiedad pública y propiedad privada.	42
2.4.2.2 Bienes de la propiedad pública.	43
2.4.3 Rafael I. Martínez Morales.	45
2.4.3.1 Concepto de patrimonio del Estado y sus elementos	45

### Capítulo Tercero.

#### La Administración Pública y sus atribuciones con respecto al Patrimonio Cultural de la Nación.

3.1 Estructura de la Administración Pública. <i>Conceptos.</i>	47
3.1.1 La Organización Administrativa.	47
3.1.2 Concepto de Administración Pública.	48
3.1.3 Concepto de Organización Administrativa Centralizada.	49
3.1.3.1 Concepto de Presidencia de la República	49

3.1.3.2 Concepto de Secretarías de Estado.	50
3.1.3.3 Concepto de Departamentos Administrativos.	50
3.1.4 Concepto de Organización Administrativa Paraestatal.	51
3.1.4.1 Concepto de Organismos descentralizados.	51
3.1.4.2 Concepto de Empresas de Participación Mayoritaria	51
3.1.4.3 Concepto de Fideicomisos Públicos.	51
3.2 La Administración Pública Federal y Las Secretarías de Estado.	52
3.3 Las Atribuciones que la Administración Pública le confiere a la Secretaría de Educación Pública.	57
3.4 Las Atribuciones que la Secretaría de Educación Pública le confiere al Instituto Nacional de Antropología e Historia.	67

#### Capítulo Cuarto.

##### El Instituto Nacional de Antropología e Historia.

4.1 Fundamento de Creación del I.N.A.H.	71
4.2 México y su Patrimonio Cultural, fundamentado en el Artículo 27 <sup>º</sup> Constitucional.	77
4.3 Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.	81
4.3.1 Contenido de la Ley Orgánica del I.N.A.H.	82
4.4 Naturaleza jurídica del I.N.A.H.	83

#### Capítulo Quinto.

##### La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

5.1 Exposición de motivos de la creación de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.	85
5.2 Contenido de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas	87

## Capítulo Sexto.

### El Fideicomiso Público.

6.1 Breve noción sobre el Fideicomiso.	94
6.2 Concepto de Fideicomiso Público.	95
6.3 Elementos del Fideicomiso Público.	95
6.4 Fines de los Fideicomisos Públicos	97
6.5 Regulación legal del Fideicomiso Público.	97

## Capítulo Séptimo.

### La Privatización en México con respecto al I.N.A.H.

7.1 Noción sobre la Privatización del I.N.A.H.	100
7.2 Concepto de Privatización.	101
7.3 Breviario histórico sobre la privatización en México.	103
7.4 La Privatización en la etapa Salinista.	105

## Capítulo Octavo.

### La Concesión del Servicio Público.

8.1 Gabino Fraga.	108
8.1.1 Concepto de la Concesión.	108
8.1.2 La Concesión en la Legislación Mexicana.	109
8.1.3 Antecedentes y naturaleza jurídica de la Concesión	109
8.1.4 El otorgamiento de la Concesión, su publicación y ejecución.	110
8.1.5 Las relaciones del concesionario con el público.	112
8.1.6 La duración de la Concesión	112
8.1.7 La cesación del objeto de concesión, la caducidad y la rescisión.	113

8.2	Guillermo Cabanellas.	115
8.2.1	Concesión Administrativa.	115
8.3	Luis Humberto Delgado Gutiérrez.	115
8.3.1	Concepto.	115
8.3.2	Naturaleza Jurídica.	116
8.3.2.1	Teoría del contrato administrativo.	116
8.3.2.2	Teoría del acto administrativo.	116
8.3.2.3	Teoría del acto mixto.	116
8.3.3	Bases Constitucionales.	117
8.3.4	Tipos de Concesiones.	118
8.3.4.1	Subjetivo.	119
8.3.4.2	Objetivos.	120
8.3.4.3	Derecho de reversión	120
8.3.4.4	Elementos formales.	121
8.3.5	Extinción.	121
8.3.5.1	Revocación.	121
8.3.5.2	Caducidad.	122
8.3.5.3	Rescate.	122
8.3.5.4	Renuncia.	122
8.3.5.5	Quiebra.	122
8.3.5.6	Muerte del concesionario.	122
8.3.5.7	Conclusión del plazo.	123
8.4	Andrés Serra Rojas.	123
8.4.1	Concepto de Concesión Administrativa.	123
8.4.2	La naturaleza jurídica de la Concesión.	124
8.4.3	Clasificación de las concesiones en el derecho administrativo	126
8.4.4	Modos de otorgar la concesión de explotación de bienes del Estado.	126
8.4.5	Concesión, permiso, autorización y licencia.	127
8.4.6	Término de la concesión de servicio público.	128

## Capítulo Noveno.

La Concesión Administrativa para la explotación y aprovechamiento de áreas y espacios Arqueológicos.

9.1	Ventajas y desventajas de las figuras jurídicas que pudiesen encuadrar en la renovación del I.N.A.H.	129
9.1.1	Ventajas sobre el Fideicomiso Público.	129
9.1.2	Desventajas sobre el Fideicomiso Público	130

9.1.3 Ventajas de la Privatización.	131
9.1.4 Desventajas de la Privatización.	131
9.1.5 Ventajas de la Concesión Administrativa.	132
9.2 Propuesta sobre la Concesión Administrativa que el I.N.A.H. otorgue para la explotación y aprovechamiento de áreas y espacios arqueológicos.	133
9.3 Propuesta de modificación al Artículo 2º de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, para el fundamento legal de la concesión administrativa para la explotación y aprovechamiento de zonas arqueológicas.	135
- Conclusiones	137
- Bibliografía	140

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES HISTORICOS

#### 1.1 Panorama Histórico en México.

Para el desarrollo de esta tesis es necesario el fundamentar de manera precisa con una breve exposición de motivos, de que manera a través de los años la historia ha *evolucionado* y se ha modificado mostrándonos nuevas alternativas y nuevos logros en lo que concierne a la Arqueología y al derecho relacionados entre sí.

Históricamente hablando, tomando en cuenta la interrelación entre la legislación y la arqueología, partimos de varios supuestos básicos, comenzando por; la conquista, las formas ideológicas y las institucionales que se integran dentro del contexto mundial, con las variables que ofrece cada época, por lo cual no pueden explicarse satisfactoriamente en forma aislada. En consecuencia es entonces que presentamos los cuadros de las siguientes etapas de la historia, para entender mejor la situación mexicana y a la vez para fundamentar nuestras opiniones en los diferentes capítulos de este trabajo.

Si el objeto de la antropología mexicana es el estudio de las secuencias culturales en todas las etapas, como base para poder entender y explicar las características de las culturas contemporáneas, debemos *comenzar ese estudio por la etapa prehispánica*, sin apartarnos de la idea viciada relativa a que la antropología solo tiene formas precursoras a partir de la colonia.

Conceptualizamos cada formación social como un todo, en el que están interrelacionados e indeterminados en diferente grado de influencia, la superestructura social, el pensamiento *antropológico*, como parte de la ideología, y la legislación, esto nos lleva a intentar definir la forma y el contenido de cada uno de estos factores dentro de las formaciones que se han sucedido a lo largo de la *historia de México*. Con este procedimiento esperamos mostrar en forma más clara la razón que determinó a la antropología o a su antecedente precursor, la arqueología a tomar la *expresión concreta* que históricamente tuvo dentro de cada formación.

"Todos sabemos que la nación mexicana en su esencia es resultado de un proceso de choque, destrucción, asimilación, fusión y reinterpretación de las culturas prehispánicas y de la castellana, representante en su época de la europea, pero a su vez producto de mezclas culturales, posteriormente se han agregado nuevas influencias por diferentes caminos, pacíficos y violentos."(1)

Las épocas que retomaremos para el mejor estudio de la situación legal a través de los años de la arqueología y el patrimonio cultural, son las siguientes:

- a) Culturas prehispánicas.
- b) La Colonia.
- c) La Independencia y Reforma.
- d) La Revolución mexicana.
- e) La Época contemporánea.

## 1.2 Pensamientos pre-antropológicos en las secuencias culturales de México. 1.2.1 Formación social mexicana 1.2.2 El patrimonio Cultural de México.

Al comenzar a hablar sobre la formación social mexicana y el patrimonio cultural de la nación tendremos que remontarnos a situaciones ajenas a nuestro tiempo pero de vital importancia para una mejor comprensión y estudio de la época contemporánea.

Si bien entendemos por antropología; el estudio tanto físico como moral del hombre a través de los años, también debemos estudiar a la misma en cuanto a su forma de pensar con respecto al pasado, con esto queremos que quede clara la idea de que el hombre y su razonamiento han sido a través de la historia un proceso natural biológico, pero esto tomando en cuenta a que la forma de pensar del ser humano por naturaleza ha sido diferente también a la de un principio. A esto se le atribuye de manera certera el constante movimiento histórico en donde se ha desarrollado el ser humano.

---

(1) Olive Negrete Julio César "Derecho y Arqueología" ED UNAM 1ª ed México, 1980 P 23

Si el ser humano a través de la historia ha sufrido tremendos cambios tanto físicos como mentales, sería un tanto ilógico suponer que el ser humano sigue teniendo la misma concepción de la Iglesia que en la época de la Santa Inquisición, o que el hombre sigue teniendo esa concepción de la tierra, la cual termina en un plano sobre el horizonte, o el seguir pensando que el sol gira alrededor de la Tierra. Todas estas concepciones tan ilógicas pero que en su momento parecían las más factibles comprueban esos pensamientos pre-antropológicos en los que el ser humano se ubicaba sintiendo que la razón lo acompañaba. Para el estudio de nuestro tema las situaciones son parecidas a las mencionadas, el ubicarnos dentro de las primeras Culturas del México Prehispánico nos permite meditar, conocer y comprender lo maravilloso de su sociedad desde cualquier punto de vista que lo veamos.

### 1.2.1 Formación Social Mexicana

Cuando menos desde el siglo XV se alcanzó la separación del derecho, respecto a la religión y la moral, dictándose leyes específicas que son mencionadas por grandes estudiosos de las materias involucradas en cuestión como ejemplo tenemos a Torquemada; Kohler quien las estudió sistemáticamente; y García de Alba quien las arregló conforme al derecho actual.

En el apéndice incluyo esas disposiciones, que en su conjunto nos muestran un derecho clasista, nobiliario y protector de la propiedad privada, que se ocupa preferentemente de los conflictos de tierras, la esclavitud, la guerra, las relaciones familiares y la conducta individual apropiada al mantenimiento de las diferencias de clase.

A este último respecto observamos por ejemplo que aún cuando el adulterio se castigaba con ahorcamiento, los nobles eran polígamos y su mujer principal debería ser de noble linaje, para garantizar la pureza de la estirpe en la transmisión del poder. De que estamos hablando en éstas líneas, de la pureza del ser humano, de la pureza de la nobleza, de una injusticia social, o simplemente hablamos de un tema tan antiguo como la misma Roma, "Las clases sociales". efectivamente hablamos de unas de las diferencias más antiguas en el planeta tierra las clases sociales, o bien de otra forma podríamos llamarle formación social.

Así pues tendremos que comenzar a hablar de las primeras ocupaciones

dentro del territorio nacional y el comienzo de las sociedades.

Citando al autor Semo Enrique diremos lo siguiente "La primera ocupación humana del México prehispánico es anterior a 2000 a.C., seguramente no muy lejos de esta fecha, esa primera ocupación es consecuencia de una serie de desplazamientos desde la porción noroccidental de América, posiblemente durante el subestadio integracional conocido como *farmdale*, el cual representa un retroceso del casquete de hielo polar dentro del último estado glacial registrado en el centro de Norteamérica. La *glaciación Winsconsin*, sería en ese momento cuando habitantes de Alaska tendrían a Beringia inundada y los hielos al sur suficientemente retraídos como para poder penetrar al resto de América. Para esas fechas el hombre a completado su proceso de hominización; este proceso, entonces, no se da en América y, por consiguiente es correcto postular que el hombre americano tiene su origen en Asia."(2)

El tiempo que transcurre desde la primera ocupación del México prehispánico hasta el pleno establecimiento de una economía basada en la agricultura y una cierta *estratificación social* puede dividirse, para los propósitos de una descripción, en tres momentos a partir de un número igual de eventos de cierta significación. Estos tres momentos podemos delimitarlos de la siguiente manera. El primero, sería la importancia que tenía la caza como medio de subsistencia, que a partir de la aparición de artefactos nuevos surge la recolección y se coloca a la par de la caza; El segundo, sería la aparición de un cambio climático hacia el 7000 a.C.; y El tercero sería la aparición de las primeras plantas cultivadas esto sería el inicio de la llamada Revolución Neolítica.

Según Nathan L. Whetten: "Los indios no constituían un grupo homogéneo, formaban cientos de tribus con costumbres, sistemas sociales y lenguajes distintos... eran tan diferentes cultural y socialmente que no opusieron una resistencia organizada a los conquistadores, y un pequeño bando de españoles fue capaz de establecerse como clase dominante sobre las masas heterogéneas, la cultura española tan solo fue sobrepuesta a la base indígena: el pequeño grupo de blancos se convirtió en gobernante y las grandes masas fueron rápidamente sujetadas por él."(3)

---

(2) Semo Enrique "México un pueblo en la historia" Universidad Autónoma de Puebla ED Nueva Imagen 2ª ed México 1982 P 67 a P 68

(3) Nathan L. Whetten "Las clases sociales en México" ED. Nuestro tiempo 15ª ed México 1989 P 92

No hay duda sobre la impresionante heterogeneidad cultural del México prehispánico. el hecho es que antes de la llegada de Cortés se habían desarrollado poderosos centros y complejos organismos políticos. Estas fuertes estructuras políticas como la azteca, la tarasca, la tlaxcalteca, etc. facilitaron la conquista y dieron en sus respectivas zonas un carácter peculiar a la colonia.

La conquista fue acompañada de una especie de pacto entre la clase superior aborigen y los españoles. en realidad los conquistadores constituyeron no la única clase dominante sobre las masas indígenas socialmente indiferenciadas, sino un estrato más colocado en la cumbre de la pirámide.

Resulta difícil entender la estructura socioeconómica y política de la colonia sin tomar en cuenta los antecedentes indígenas. De la misma manera, es forzoso considerar los antecedentes españoles. Sin embargo, este segundo aspecto ha merecido hasta ahora mayores y más serias investigaciones que el primero.

La conquista y la colonización del nuevo mundo no reflejaron la verdadera estructura social de la metrópoli sino solamente un aspecto de ella que, por otra parte, estaba ya en decadencia. Cuando el peso de la influencia americana fue arrojado en la balanza española, decidió la pérdida de equilibrio en favor de la nobleza y en contra de la clase media. El proceso socioeconómico de España se revirtió. La estructura social creada en América se reflejó sobre la metrópoli. España fue feudalizada por América, y a su turno, América fue paralizada en su desarrollo por la influencia de la nueva situación creada en la metrópoli.

Tiempo después, en la formación de las clases sociales en el México independiente surgieron tres de vital importancia: las clases propietarias, todos aquellos poseedores de grandes fincas e influencia para las grandes riquezas, dueños de grandes industrias manufactureras, dedicadas a la minería, y con gran acceso a la riqueza del país. Las clases medias, propietarios particulares entre los que estaba repartida la propiedad raíz y mobiliaria y las clases proletarias, esta era la clase oprimida que sin mas recurso tuvieron que dedicarse a la agricultura.

"Por triste que sea, Preciso es confesar que tal es el cuadro de nuestra población que para acabar de conocer el conjunto no se necesita mas que

observar la manera de cómo esas diversas clases de la sociedad se repartieron sobre el territorio, formando cuerpos diversos que iban a tener los unos sobre los otros cierta influencia."(4)

Se debe considerar que hubo algunas ciudades, y muy pocas, que se fundaron con miras políticas para servir de centro en la administración, agrupándose en ellas grandes funcionarios, la clase superior del clero y las órdenes monásticas, atrajeron bien pronto a los hombres más distinguidos por su posición social y formaron un conjunto en el que se veía lo más adelantado de todos los elementos sociales.

El periodo de 1910-1940 fue decisivo, se consolidó un nuevo sistema político las clases medias alcanzaron su capacidad de movilización y la profundidad de sus divisiones internas y los recursos y frutos del apaciguamiento social.

A este respecto Loaeza Soledad nos dice: "Para 1910 y 1940 las clases medias dejaron de ser dirigentes del movimiento revolucionario para convertirse en estabilizadores de las instituciones políticas. En esta evolución se distinguen tres momentos importantes: De 1910 a 1924, la oposición a la dictadura y la lucha por la instauración de la democracia constituyeron la base de una frágil unanimidad entre los diversos componentes de las clases medias. de 1924 a 1940 se caracterizó por el estallido de esta amplia coalición con la consecuente manifestación de las contradicciones internas y el surgimiento de violentas luchas intestinas por el poder." (5)

Aquí vemos como se produjo una división a partir del desacuerdo esencial del alcance de la autoridad del Estado, hubo dos familias ideológicas: una defendía la constitución de un poder central fuerte y otros se oponían al autoritarismo inherente a esta propuesta. Y es aquí cuando a partir de la Revolución los cambios sociales se dieron de manera consecuente a la lucha de clases, la cual trataba de que predominara una clase media utópica, la cual en la época contemporánea ha sufrido cambios radicales. Así pues vemos que en la actualidad teóricamente se manejan tres clases sociales principales: Clase alta, Clase media y Clase baja, estas tres utópicas y cambiantes entre sí, de esta manera vemos que la evolución de la formación social en México ha sido demasiado inestable y a esto se le atribuye la mezcla de clases que desde la colonia se manifestó.

---

(4) Otero Manana "Las clases sociales" ED nuestro tiempo, 15ª ed. México, 1989 P 57

(5) Loaeza Soledad "Clases medias y políticas en México". ED. El colegio de México. 1ª ed México, 1988 P 66

### 1.2.2 El Patrimonio Cultural de México.

Para comenzar a hablar de el patrimonio cultural de la nación, como una pequeña introducción, debemos de centrarnos en la importancia que debe de tener con respecto a la sociedad y para la sociedad.

Retomando un poco a Manero Gertz Alejandro nos dice a este respecto: "Hemos visto que nuestra sociedad se expresa culturalmente de diferentes manera, estableciendo la cadena de pasados que se superponen y nunca llegan a asimilarse en una estructura con fuerza colectiva. Todos fuimos prehispánicos, todos fuimos colonia, todos vivimos en el siglo XIX y sus contradicciones, y todos marchamos a la revolución y todavía estamos intentando ser. Octavio Paz lo dice así: "Hago mal en usar el singular cuando hablo de nuestro pasado: son muchos, todos están vivos y todos pelean continuamente en nuestro interior, aztecas, mayas, otomíes, castellanos, moros, fenicios, gallegos: Maraña de raíces y ramas que nos ahogan".(6)

La posibilidad de una cultura mexicana aparece como una utopía en esta confrontación de modos de vida complejos. Pero esta utopía puede ser realidad colectiva si esa ruptura social, que se ha expresado y se continua expresando, surge un impulso para establecer los nexos necesarios para que México se establezca como tal y asuma sus pasados, su presente y se enfrente con un futuro digno.

Si entendemos la cultura como una estructura social, debemos ir proponiendo el reconocimiento de la diversidad de motivaciones culturales que México posee y no insistir en la imposición y la colonización interna de diversos modelos de conducta cultural. Como sería el caso de la influencia que la cultura estadounidense a estado ejerciendo sobre nosotros.

Es más podríamos llegar a hablar de una manera un tanto irónica que ya esta actuando la primera generación de norteamericanos nacidos en México, junto a la cual nos dejamos desordenar nuestras costumbres.

La cultura no se reduce al arte. Todos con nuestras acciones conformamos la cultura. En la medida que establezcamos lazos de unión, no de reducción a una cultura común, sino de confederación donde se establezcan diferencias regionales, comunales o individuales con valores semejantes, estaremos capacitados para defenderla. El que todos nos

(6) Manero Gertz Alejandro "Arqueología y Derecho" ED UNAM  
México 1980 P 12 y P 13

sintamos partícipes de las diferentes maneras y tiempos en que se expresa la cultura mexicana es el mejor baluarte para su defensa. Una sociedad reunida en un pacto cultural necesariamente es una sociedad próspera. por lo que no podemos dejar de sentir como nuestros la variedad de signos desde los imperiales aztecas hasta la gran sabiduría maya, de la fiereza hispana a la suavidad indígena de las pirámides a los palacios virreinales, la sabiduría occidental y la exuberancia americana.

Para alcanzar esos niveles de integración debemos partir de nuestra superposición de culturas y de la unidad nacional que vamos a lograr asimilar, esto debemos hacérselo llegar a la población para que conozca en plenitud el trasfondo cultural, que reconozca en su complejidad y lo aprecie como la mejor muestra de lo que es cada uno de nosotros.

### 1.2.3 Culturas Prehispánicas.

La tradición que existía en la época de la conquista llevaba dos milenios y medio de vida y su evolución había tenido grandes cambios. Hablamos desde los olmecas hasta los mexicas, los mayas, zapotecas, teotihuacanos y toltecas.

El pensamiento historicista se encuentra en los códices, cantos y leyendas. los mitos aluden a los orígenes del mundo y de los hombres, en la "Leyenda de los soles", México, Imprenta Universitaria, 1945, nos habla de los elementos naturales, agua, tierra, aire y fuego, y como en cada sol hay un diferente tipo de poblamiento.

Los primitivos fueron los gigantes, después siguen los toltecas cuya era comienza con el quinto sol.

A la religión corresponde la perpetuación de los monumentos del pasado aunque en la época de Nezahualcōyotl en Texcoco, se estableció un consejo de música y cantos. Con esta idea manifestamos la importancia que llegó a tener la religión al atribuirle a ésta los templos y monumentos Prehispánicos.

Para abrir paso a la propia leyenda escatológica, entre los aztecas se presenta el hecho de destrucción de tradiciones y registros de los pueblos dominados.

Después de vencer a los tepanecas, en la época de Izoatl, los mexicas crean su propia versión de la historia. Esta actitud contrasta con la flexibilidad que demostró ese pueblo al asimilar creencias y deidades de otros grupos, dentro de un sincretismo religioso necesario para organizar su dominación imperial.

Sabemos que con la situación que imperaba en ese momento con los pueblos prehispánicos era difícil para ellos mismos el salvaguardar de alguna manera sus culturas. Los españoles, grupos no tan grandes como algunas culturas prehispánicas en cantidad de personas, pero en tecnología y armas más adelantados considerablemente, arrasaron de manera inconsciente en casi toda América Latina

Las culturas prehispánicas vivían de manera singular entre ellas, en cuanto a su arqueología construían enormes palacios, templos, pirámides, etc. Y en ocasiones por razones inexplicables desaparecían esas culturas o simplemente se mudaban a otro sitio, de esta manera abandonaban sus antiguos recintos dejándolos indefensos y en ocasiones listos para que otros habitantes los ocuparan. La mejor protección que existía para estas antiguas ciudades era la misma selva que se iba tragando a la ciudad y cubriéndola de espesas plantas para que durante siglos descansaran en paz

#### 1.2.4 La Colonia y su legislación.

"La Colonia se inicia con la demolición sistemática de Tenochtitlan, para vencer una resistencia indomable y sepultar todo símbolo que pudiese alentar una posterior resistencia. La destrucción material fue reforzada con la espiritual, gracias a los evangelizadores, entre los que sobresalen por sus actos de fe, en que perecen los registros indígenas, Zumárraga en el centro de México y Diego de Landa en la región maya".(7)

La política que se usó para la destrucción, adopto de hecho una forma legal con las disposiciones de los reyes en 1523, 1538 y 1551, que ordenan y mandan "A nuestros virreyes, audiencias y gobernadores de las Indias, que en todas aquellas provincias hagan derribar y derriben, quitar y quiten los ídolos, aras y adoratorios de la gentilidad y sus sacrificios".(8)

(7) Cortés Hernán: Cartas de Relación México

(8) Recopilación de Leyes de Indias. Ley 1 y ley 2, ff 12, lib 9 163

En su sed de la riqueza y botín, no escaparon de los colonizadores las construcciones religiosas y las sepulturas indígenas. En Nueva España y el Perú, autorizaron el saqueo de tumbas y templos tomando como referencia las reglas jurídicas del derecho romano, precedentes de las siete partidas y adoptadas por la legislación indiana. Dichas leyes contenían disposiciones para que los tesoros hallados en sepulturas, oqueos, templos, adoratorios o heredamiento de los indios, sea la mitad para el rey, habiendo sacado los derechos y quintos.

Por otra parte y a manera de compensación a la situación vivida en lo relatado con anterioridad se organizaron los primeros colegios para indígenas nobles, como fue el de Santa Cruz Tlaltelolco y se averiguaron todos aquellos datos sobre creencias, costumbres, organización, historia, etc. con técnicas precursoras de la antropología. Sus datos transmitidos por los cronistas del siglo XVI, vierten parte del material histórico prehispánico.

Esas fuentes y los manuscritos que alcanzaron a salvarse, han dado un atractivo especial a los estudios de historia antigua de México y son indispensables para integrar la información arqueológica en los siglos XIX y XX.

"Pasada la primera fase de la conquista, se estableció el Consejo de Indias y dentro de él se creó el cargo de cronista mayor. La Ley primera, título doce, libro II, de la recopilación de las leyes de indias es muy interesante por sus conceptos".(9)

Las castas en situación de gran inferioridad iban en aumento y los indios se conservaban marginados y explotados y sujetos a un régimen de incapacidad y tutelaje. Para el siglo XVIII existe ya en embrión el sentimiento de la nacionalidad o el sentimiento nacionalista, criollos y mestizos comienzan a considerarse americanos, respondiendo a la discriminación de la cual son objeto.

A este respecto cabe citar a Julio Cesar Olive que nos dice: "Los criollos intervienen en la polémica sobre las posibilidades y capacidades de los hombres nacidos en las nuevas tierras, se enfrentan a la leyenda del americano indolente y soñador, forma colonial y europea del racismo, se preocupan por dignificar la cultura, que ya por entonces se empieza llamar mexicana".(10)

(9) Idem, Cortés: Hernán ley primera, lib II, ff. II, f 132

(10) Olive Negrete Julio César "Arqueología y Derecho en México" 1ª ed ED UNAM México 1980 P 27

Al final de la colonia, los reyes borbónicos de la ilustración y el surgimiento del liberalismo español, hay un cambio en la organización política y hacendaria en la ideología. Penetran las ideas francesas y se registran las primeras disposiciones oficiales para concentrar y estudiar las antigüedades de México.

A esta época corresponden las instrucciones de Carlos IV para la conservación de los monumentos antiguos, las tentativas de la organización de un museo, las exploraciones a ruinas arqueológicas de Del Río y Dupaix, así como la organización de la junta de antigüedades, primer organismo oficial encargado de conservar y estudiar los monumentos del pasado.

"La Colonia principio con la desorganización de las culturas indígenas y la destrucción de sus monumentos. Conforme se estabiliza el sistema y avanza el proceso de mezcla, empieza a manifestarse el interés por los monumentos prehispánicos, surgiendo al final disposiciones inconexas que se relacionan con ellos y un embrionario organismo para esa función, sin grandes recursos. La intercomunicación científica casi no existe y la comunicación hacia el gran público comienza en la sistematización de la historia antigua de México".(11)

En realidad el poder público no representa los intereses de la colonia, si no los de la metrópoli, y la organización política del imperio español es absolutista, penetrada de las ideas del liberalismo en la segunda mitad del siglo XVIII. La nacionalidad mexicana se esta desarrollando en pugna contra ese aparato político.

En resumen quiero manifestar que el interés por nuestra cultura prehispánica en la colonia surge a través de un sentimiento americanista, germen del posterior nacionalismo y obra principalmente de los criollos. Esto y las tendencias liberales en la etapa de disolución del imperio español y de crecimiento de capitalismo mundial, pusieron a la nueva España en contacto con la cultura universal como resultado de todo este movimiento se empezó a enriquecer con muestras de las obras de otros pueblos nuestro acervo cultural y se manifestó el interés por los monumentos prehispánicos, surgiendo al final disposiciones inconexas sobre la investigación y conservación de los testimonios del pasado y de organización de un museo.

---

(11) Olivé Negrete Op. Cit P 28

### 1.2.5 La Independencia, Reforma y su legislación.

En esta época de la Independencia tenemos que se divide en dos grandes fases: La primera, es de mantenimiento de la estructura socioeconómica y de casi todas las superestructuras coloniales, con la sola eliminación del peninsular. Se abre una etapa de lucha entre los herederos del viejo orden colonial y las nuevas clases en formación que se manifiesta por la inestabilidad jurídica y política, en un ambiente de caos económico.

El conflicto entre conservadores y liberales se complica con las intervenciones de los países imperialistas que se disputan el botín de los recursos y del comercio de las ex-poseciones españolas.

Esta fase culmina con lo que es la guerra de Reforma, la intervención francesa el gobierno de Maximiliano, el triunfo de la República, con los liberales, quienes implantan la estructura de carácter burgués sobre cuyas bases fundamentales aún nos asentamos.

"No deja de llamar la atención que a pesar del encono de las luchas sociales y políticas y del radical antagonismo ideológico, haya cierto consenso entre liberales y conservadores, para el rescate del pasado y su estudio; y es que, como quiera que sea, en ambos sectores se manifiesta el incipiente espíritu nacionalista. Así tanto Lucas Alamán y Anastasio Bustamante por un lado como Vicente Guerrero y Guadalupe Victoria por otro, favorecen la reanudación de la junta de Antigüedades y la formación del conservatorio de Antigüedades en la universidad, desde 1822, a raíz de la Independencia. Alamán interviene decisivamente y obtiene un acuerdo de Guadalupe Victoria, al rector de la Universidad, para formar el museo mexicano, obra de la que se encarga Ignacio de Cubas, quien ya tenía a su cargo las antigüedades".(12)

El primer director del museo fue Isidro Ignacio de Icaza, quien por un ordenamiento del presidente de la república hizo el primer reglamento del museo, esto fue un trabajo notable ya que intervino de manera con el propio jefe del ejecutivo. Entre muchas otras colecciones debería contener: Toda clase de monumentos mexicanos anteriores o inmediatos a la invasión española, pueblos antiguos de otro continente, demás naciones americanas, estatuas, pinturas, jeroglíficos, etc Esta institución alcanzó vida legal con

---

(12) Olve Negrete Op Cit P.30 y P 31

el decreto del 21 de Noviembre de 1831 y obtuvo su independencia respecto de la Universidad, con la llamada Ley de institución pública para el distrito federal, que se expidió en 1833 por Valentín Gómez Farías con la que se inicio la reforma educativa liberal encaminada a la implantación de la escuela primaria gratuita y a eliminar la influencia del clero

El museo nació al amparo de la constitución federal del 4 de octubre de 1824. En 1843 cuando regían las bases conservadoras y el centralismo de Santa Ana, la Institución se anexo al Colegio de Minería. Durante la invasión Norteamericana de 1847, se cerro y se trato de salvar las colecciones poniéndolas en manos de particulares. Así nació pues, la primera Institución arqueológica destinada a proteger el patrimonio histórico de México, con evidentes características nacionalistas como lo indica su propio nombre: Museo Mexicano.

En cuanto al ámbito de la preservación y exploración de monumentos arqueológicos, cabe señalar que Francia, Inglaterra y Los Estados Unidos de Norteamérica, estuvieron siempre en constante lucha por conseguir el dominio de América Latina, en cuanto a arqueología se refiere, y siempre entraban al país con el fin de explorar y redescubrir tesoros nacionales, usando como pretexto alguna visita diplomática o reunión pacífica con el país. La carencia de leyes federales en ese momento hicieron más fácil el saqueo arqueológico que en manos de franceses, norteamericanos e ingleses se llevaron a cabo.

Con lo que respecta a nuestro país, el barón de Humboldt, abrió el camino en México por sus viajes a principios del siglo XIX. Su agudeza y penetración servirían para llamar la atención de muchos aventureros y exploradores para alimentar el espíritu ambicioso de los gobiernos Imperialistas.

Mucho contribuyó el despojo de nuestros tesoros para que se iniciara la discriminación nacional de las antigüedades prehispanicas la política de la colonización, que a la larga nos hizo perder inclusive territorio, con la idea de atraer al extranjero para fortalecer la población mexicana, idea que descansa en una real discriminación de las potencialidades del indígena y del mestizo.

Aunque ya existía el museo, como institución para concentrar monumentos de la antigüedad indígena, no había una verdadera legislación protectora y la arqueología no está contemplada con su verdadera naturaleza científica, que obliga a respetar los sitios arqueológicos. El museo comienza

apenas una obra de comunicación de tipo educativo.

La segunda fase de la época independiente representa el triunfo total del liberalismo y de la burguesía, quedando destruidas las superestructuras coloniales y el país acabó de abrir al capitalismo internacional y la Iglesia fue eliminada como poder civil.

Pasos fundamentales fueron, La Constitución liberal de 1857, Las Leyes de Reforma de acuerdo con las bases proyectadas por Gomez Farias y el Doctor Mora.

A partir de que se reanuda la constitución de 1857, se rompe con la tradición española y se introduce el derecho francés, de filiación románica - Individualista y producto de la sociedad burguesa liberal. Dejan de aplicarse los conceptos jurídicos coloniales conforme a los cuales la propiedad privada emanaba de la corona.

"Dentro de los nuevos conceptos jurídicos resulta así absoluto el derecho de propiedad, anterior al propietario y ello es importante para la arqueología por la idea de que el subsuelo y lo que dentro de él se encuentra pertenece al dueño de la superficie, concepto que en la técnica jurídica se conoce con el nombre de propiedad vertical".(13)

El código civil mexicano de 1884, generalizo los conceptos jurídicos de la tradición románico - francesa difundidos mundialmente a partir de que se expidió el código civil de Napoleón en 1804.

Llama la atención, por ello, que la primera norma legal de nuestro país, destinada a proteger los monumentos, del 3 de Junio de 1896, reglamentaba los permisos a particulares para llevar a cabo exploraciones arqueológicas, partiendo de la premisa que los objetos que se encontrasen, aún en sitios de propiedad privada, serían de propiedad del gobierno nacional.

El mecanismo que se utilizo para dar los permisos de exploración fue el de la concesión, contrato de tipo administrativo celebrado entre el estado y los particulares y que se desarrollo más ampliamente en la época porfirista.

A finales de siglo surgieron varias leyes que tenían el fin de la protección de los monumentos arqueológicos esta situación se dio en varios países de

---

(13) Olivé Negrete Op Cit P.35

todo el mundo, esto quiere decir que la arqueología y el derecho en ese momento jugaban un papel muy importante dentro de la historia al igual que en el ámbito internacional.

Sin embargo reinaba la incompreensión internacional y se medían con distinta vara los poderosos y los débiles. Los grandes museos continuaron excavaciones y saqueos hasta entrado el siglo XX, a pesar de la resistencia de autoridades y leyes nacionales.

Surgió una ley el 11 de Mayo de 1897, la cual fue promulgada por el Lic. Ignacio L. Vallarta, en esta ley no vaciló en declarar de la nación todos los monumentos arqueológicos que en esa época se conocían con diversos nombres y características especiales.

Por lo que respecta a los bienes muebles, únicamente podían ser exportados previo permiso legal, bajo pena de multa, y se dispuso que el ejecutivo concentrase en el Museo Nacional de las Antigüedades, los tesoros que se encontraran. Esto de notoria manera era insuficiente para la protección de nuestra arqueología y no había una visión completa de ella.

A partir de 1906 se dan cursos de arqueología en el Museo Nacional, con conceptos y programas realmente avanzados, mientras la inspección de monumentos se conduce de forma política. Exalta la obra del gobernante y explota la mexicanidad, así surge un propósito realizado por el gobierno de manifestar la grandeza mexicana del país, llevándose a cabo las excavaciones en Teotihuacan, que pusieron al descubierto la pirámide del sol, esto tuvo como propósito dar un marco grandioso a las fiestas del primer centenario de la Independencia y consagrar a Porfirio Díaz. Justo Sierra aprovecha la situación para remozar, actualizar y engrandecer el Museo Nacional.

Esos avances son de alguna manera producto de la Reforma y se sustentan en el equilibrio económico, que por primera vez permite el mantenimiento de una superestructura educativa y científica.

En ese entonces surgió la Escuela Internacional de Arqueología y Etnografía Americanas, proyectadas desde la Universidad de Columbia, Nueva York, entre 1904 y 1908 por el doctor Nicolás Murray Butler. El gobierno mexicano la acogió con beneplácito e inauguró sus trabajos en 1911, en el salón de actos del Museo Nacional.

### 1.2.6 Revolución Mexicana y época post-revolucionaria.

La Escuela Internacional de Arqueología y Etnografía Americanas, durante el tiempo que funcionó, que fue hasta 1914 fue dirigida por eminentes Antropólogos, como Boas y Seler. En ella empezó a distinguirse Don Manuel Gamio, quien organizó las primeras excavaciones científicamente planeadas con la aplicación de la estratigrafía y la tipología, el establecimiento inicial científico, de las secuencias culturales del centro de México, y de manera muy importante, el respeto a las leyes mexicanas en la realización de sus trabajos arqueológicos y etnológicos.

La experiencia de la Escuela Internacional muestra la nueva composición del imperialismo del siglo XX y sus rivalidades.

"La Revolución Mexicana cambió internamente el panorama y durante los años de conflicto armado y de Guerra Mundial. La Escuela Internacional se extinguió y el Museo languideció. Ni siquiera podía pensarse en hacer efectiva la ley porfirista, teóricamente vigente de monumentos, sustraído como estaba la mayor parte de nuestro territorio al imperio de una autoridad central, por la disputa entre las fracciones revolucionarias. Debe recordarse además, que en las regiones del sur y de la costa, donde están buena parte de nuestras riquezas arqueológicas, y también yacimientos petroleros.

"Se dice que aun antes de la Revolución los sitios arqueológicos eran lugares inaccesibles por ser propiedades particulares. Para dar idea de esta situación basta leer los informes de la Escuela Internacional, de sus visitas a Chichen Itzá y otras zonas, grandes propiedades de hacendados. Teotihuacan de acuerdo con el informe de Batres, estaba dividido entre 200 propietarios.

"La normalización de la vida nacional, bajo la constitución de 1917, sentó las bases que permitieron llegar hasta la actual ley de monumentos. El artículo 27 de esa constitución, abandono la idea liberal y consideró la propiedad como función social, sujeta a las modificaciones que dicte el interés público y también estableció el precedente de nacionalización de los recursos del subsuelo. El nuevo código civil de 1928, vigente en 1932, aplicó ese criterio y dio preferencia al interés colectivo sobre el privado, socializando varios aspectos del derecho civil.

"El 30 de Enero de 1930, se expidió por fin la primera ley global sobre

protección y conservación de Monumentos y bellezas naturales, pero se enfrentó el problema de que no podía aplicarse conforme a la constitución, al campo de actividad de los poderes federales, sin que estuviera incluido lo relativo a esta materia. La ley en consecuencia solo tuvo vida para el distrito y territorios federales". (14)

Ese ordenamiento considero que eran monumentos las cosas muebles o inmuebles cuya protección y conservación fuese de interés público, ya fuera por su valor artístico, arqueológico o histórico, y enumeraba una lista de cosas que podían tener ese carácter, sin comprometerse con un criterio preciso.

En cuanto a lo que respecta a la información se prohibió la salida del país sin autorización a toda clase de monumentos aún cuando no hubieren sido objeto de declaración que les confiere esa calidad.

Se le sustituyó por la ley del 19 de Enero de 1934, que dio un paso adelante al establecer que eran del dominio de la nación todos los monumentos arqueológicos inmuebles y dar ese mismo carácter a los objetos que se encontrasen dentro de ellos, aplicando la doctrina jurídica del destino de los bienes.

Esa ley dio la facultad exclusiva al Estado para autorizar los trabajos arqueológicos, mediante la vía de concesiones, cuya tradición mantuvo, esta materia y la de exportaciones fueron ampliamente detalladas en el reglamento de esa ley, que como dato curioso tenemos que en la práctica funcionó hasta 1972.

Esta ley de alguna forma con todo y sus lagunas fijo mejores condiciones para el control de la arqueología en beneficio de la nación, sin embargo hacia falta un órgano adecuado para aplicarla, ya que la Dirección de Antropología corrió una suerte política y regresó con carácter secundario a la Secretaría de Educación Pública, como departamentos de monumentos.

En 1939 se da la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia, en la época Cardenista, cuando revivió el interés para resolver los problemas indígenas, y se creó una atmósfera nacionalista. El Instituto se organizó para cubrir las funciones de: Exploración de las zonas arqueológicas; vigilancia, conservación y restauración de monumentos

---

(14) Olive Negrete Op. Cit. P 38 y P 39

arqueológicos históricos y artísticos: Investigación científica en materia arqueológica y antropológica en general, así como histórica; y publicación de obras relacionadas con esos temas.

Dentro del Instituto quedó la Escuela Nacional de Antropología e Historia, nacida en el Instituto Politécnico Nacional cuando surgió cierta preocupación por formar técnicos y abrir al pueblo la educación superior.

La actividad que desempeñó el Instituto fue muy importante para lograr que en enero de 1976 se modificara la fracción XX del artículo 73 de la Constitución, facultándose al Congreso de la Unión para legislar en todo lo referente a monumentos arqueológicos, Artísticos e Históricos, y en general a la cultura nacional.

En el proceso de la ley vigente nos referimos con esto a la de 1972, se notó ya lo obsoleto de la institución oficial y su falta de fomentación el proyecto oficial de ley fue impulsado por los grupos profesionales de los antropólogos, y por fortuna, en una de las raras aperturas democráticas del Congreso de la Unión, se obtuvo el rechazo al proyecto oficial y a la elaboración de otro formulado por profesionales de la antropología como asesores de una comisión de la cámara de Diputados, la cual trabajó con gran acierto, independencia y patriotismo.

"Otro avance fue igualar la condición de bienes muebles e inmuebles e incluir como monumento no lo magnificente sino lo científico, todo lo que es fuente del conocer en esta materia: restos de la flora y la fauna, inclusive".(15)

La cuestión planteada más candente fue sin duda la del régimen de propiedad de los bienes arqueológicos muebles, incluyendo el comercio de ellos. Se logró demostrar que aceptar propiedad privada y comercio implicaba saqueo y destrucción no sólo de cosas y de sitios, sino también y en forma irreparable de datos científicos indispensables para conocer el pasado. Al aceptar este punto de vista el pensamiento legal sobre la arqueología reconoció el carácter científico de nuestra disciplina.

---

(15) Olive Negrete Op. Cit. P.44

### 1.2.7 Epoca Contemporánea.

"Los logros de la legislación mexicana sólo pueden ser efectivos en un marco mundial respetuoso de nuestras normas y autoridades y bajo la base de la colaboración Internacional".(16)

La organización de Estados Americanos y la sociedad de las Naciones ya se interesaron en los temas de la Arqueología los monumentos y los museos produciéndose conferencias tan importantes como la de Atenas, en 1931, en la que se reconoció la preferencia de la colectividad sobre la propiedad privada de los monumentos y se urgió a los gobiernos para que adoptaran medidas de protección y conservación de ellos.

México y Estados Unidos tienen celebrado un convenio bilateral de cooperación para recuperación de bienes arqueológicos.

Ese derecho internacional, debidamente aprovechado, de la posibilidad de mejorar todo lo relativo a la protección de las riquezas arqueológicas, incrementar la investigación y difundir los conocimientos. En sus enfoques no sólo facilita las legislaciones nacionales, sino que exige de los estados para que atiendan a la protección de su patrimonio cultural lo investiguen y lo den a conocer.

El pensamiento legal sobre la arqueología en México, en la actualidad está de acuerdo con los avances de la ciencia y con las necesidades del país, según las experiencias de los profesionales.

Dicho pensamiento también cubre los requerimientos que internacionalmente se han considerado indispensables, como producto de estudios y reuniones de expertos.

El mismo pensamiento legal contempló la necesidad de fortalecer los servicios arqueológicos y actualizar su funcionamiento, sentando las bases para ello.

Esas bases no se han desarrollado y la reglamentación y el funcionamiento están muy por debajo de las posibilidades que ofrecen las leyes nacionales o internacionales.

---

(16) Lluak King Jaime. "Arqueología y Derecho en México". 1ªed. ED. U.N.A.M. México 1980. P 44 y P 45

El desajuste entre la ley y sus posibilidades, y la realidad se debe a factores políticos, existiendo una ruptura entre el manejo burocrático de la Institución oficial, que tiene a su cargo las responsabilidades del control y desarrollo de la arqueología en todos los aspectos que hemos mencionado, y los puntos de vista y las experiencias de los profesionales, que son quienes conocen los problemas.

Y ubicándonos de manera concreta dentro de la formación de el Derecho y la Arqueología en México, tenemos que se encuentra como primer protector de la cultura en México, El instituto Nacional de Antropología e Historia supervisado y dirigido de manera directa por la Secretaría de Educación Pública dependiente también de este órgano la Escuela Nacional de Antropología e Historia, estos organismos se crean por sus propias leyes y reglamentos.

## CAPITULO SEGUNDO

### EL ESTADO, Y SUS FUNCIONES.

#### 2.1 Concepto de Estado. Puntos de vista de diversos autores.

##### 2.1.1 Puntos de vista de Ignacio Burgoa Orihuela.

Concepto general del estado. El constitucionalista Burgoa expresa lo siguiente: "La divergencia y contrariedad que se advierten en la doctrina sobre el Estado nada tienen de asombroso y si mucho de explicable, pues siendo el fenómeno estatal tan complejo, es susceptible de apreciarse a través de sus distintos aspectos o manifestaciones con un criterio parcial o fraccionario, que culmina en conceptos incompletos necesariamente. Es evidente que el estado es no sólo territorio ni población, pero tampoco su concepto debe contraerse al poder ni al orden jurídico. Se da como un hecho o como un supuesto y corresponde al jurista desentrañar su ser esencial y definirlo conceptualmente con el objeto primordial de deslindarlo de aquellas ideas con las que se suele confundir."(17)

##### 2.1.2 Puntos de vista de Feliciano Calzada Padrón.

"La ciencia política considera a Aristóteles como precursor remoto de la división de poderes. El tratadista André Hauriou, por su parte, sostiene:... corresponde a Aristóteles el mérito de haber sido el primero en distinguir tres categorías de poderes en el estado. Por lo demás, se sitúa más bien en la perspectiva de las funciones que habría que asumir en la de los poderes que había que ejercer. Pero indica claramente que las funciones diferentes deben ser confiadas a titulares diferentes. El mismo autor resume los encargos de las funciones públicas: La función deliberativa, confiada al pueblo, consiste en el voto de las leyes y de los tratados, además del control de los

---

(17) Burgoa Ignacio *Derecho Constitucional Mexicano* ED. Porrúa S.A. 6ª ed. p 93

magistrados; a su vez las magistraturas, entendidas como el ejercicio de la autoridad, lo que llamamos hoy el *Poder Ejecutivo* eran habitualmente otorgadas por elección; y finalmente, en lo que se refiere a la función judicial, se aseguraba mediante una serie de tribunales, desde los que entienden en asesinatos o en procesos civiles hasta los que reciben las cuentas públicas o juzgan los atentados contra la Constitución."(18)

### 2.1.3 Punto de vista de Mario de la Cueva.

Ilustre Maestro de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Cueva nos dice, invocando al alemán Herbert Kruger: "... Precisó magníficamente la significación de la terminología (de estado). La palabra Estado proviene de la palabra latina *status*. Pero esto no quiere decir que los romanos la hubieran utilizado con la significación actual de estado, ni siquiera que tuviera un significado más o menos próximo. Al hablar de su comunidad usaban preferentemente el término pueblo romano o el de *res publica*. La palabra *status* significaba algo radicalmente distinto, a saber, condición o en todo caso constitución. Con estos significados, la palabra *status* exija un genitivo que expresara de *que constitución* o *condición* se trataba. De lo que se deduce inequívocamente que en la medida en que el término *status* no se encuentra solo, si no que va acompañado de un genitivo, no puede tener el significado específico de Estado.

El Estado moderno es el resultado, por un lado, de las pugnas políticas entre los poderes medievales: La Iglesia y El Imperio, La Iglesia y El Rey de Francia, este mismo monarca y el emperador, y los reyes y los señores feudales, y del otro, de la formación de las comunidades nacionales, particularmente España, Francia e Inglaterra, comunidades asentadas firmemente sobre porciones específicas del territorio europeo.

El Estado moderno nació en Florencia como una obra de arte, escribió Jacob Buckhardt. Nació con el despertar de la idea de la *res publica*, que quiere decir, cuando el problema de Florencia dejó de ser cosa del rey o del príncipe y devino la cosa del pueblo. Florencia añadió el historiador suizo, merece el nombre de primer Estado moderno, por que ahí se iniciaron la más alta conciencia política y la mayor riqueza en forma de desarrollo.

---

(18) Calzada Padrón Feliciano. "Derecho Constitucional". ED Harla, S.A de CV Colección Terceros Jurídicos 1ª ed 1992. México. P 186 y 187

La historia siguió dos rumbos diferentes: uno en Inglaterra, donde la nobleza y la burguesía naciente se impusieron a la corona, inventaron el sistema parlamentario de gobierno y consignaron las libertades del hombre frente al poder público, y el otro en el continente, particularmente en España, Francia y Prusia, países que caminaron hacia el absolutismo del monarca, hasta llegar, con Luis XIV y Federico el Grande al despotismo ilustrado. El pueblo continuaba trabajando en beneficio de las clases privilegiadas y en los ejércitos de sus majestades que aspiraban constantemente a extender sus dominios. Este nuevo aparato de poder se vistió con un cierto número de caracteres, que lo diferenciaron claramente de las organizaciones políticas del pasado, la mayor parte de las cuales subsiste hasta nuestros días: El Estado moderno, es territorio, nacional monárquico, centralizador de todos los poderes públicos, y soberano.

La idea del Estado contemporáneo se forjó en los siglos de las luces como una obra de arte, y fue el resultado de una actitud nueva del hombre frente a sí mismo y a la vida social: si los dos últimos siglos de la edad media produjeron la quiebra de las potencias universales: La Iglesia y El Imperio, y a través de ella la independencia de los pueblos, el siglo de las luces causó la quiebra del absolutismo de los reyes y de la nobleza y la declaración de los derechos naturales del hombre y del ciudadano, una declaración equivalente a la idea del gobierno del pueblo, formado por hombres iguales, para la libertad de todos los seres humanos, o expresado con otras palabras: La democracia devino la base sobre la que se elevarían los derechos del hombre: La igualdad y la libertad. El siglo XVIII se desarrolló dentro del marco de la filosofía de la ilustración, pero a ella se agregaron, y el segundo es más bien su culminación, dos grandes acontecimientos: La independencia de las colonias inglesas y la revolución francesa.

El ilustre catedrático señala que " La historia del pensamiento político anterior a la Revolución francesa prueba que la idea contemporánea del Estado no fue ni conocida ni imaginada siquiera por los filósofos políticos del pasado: la teocracia del mundo antiguo, la democracia ateniense, la teoría del derecho del más fuerte de Calicles, la República de Platón y el gobierno de los sabios, la idea de gobierno mixto de Polibio y Cicerón la figura del emperador romano, la teoría del derecho divino de los reyes y su ratificación bíblica por Bossuete, el gobierno de El Príncipe de Maquiavelo, la doctrina de la República con poder soberano de Bodino, el individualismo de Hobbes y Locke, o El contrato social de Juan Jacobo Rousseau, para citar algunas de las más destacadas doctrinas, son incompatibles con la idea de un Estado

existente en sí y por sí y titular de los todos los poderes públicos. Los grandes maestros de la historia antigua medieval y moderna, no sintieron, ya no la necesidad, ni siquiera la conveniencia de crear un ente supuestamente real abstracto o fingido substitutivo del poder del pueblo o de los reyes; la tan citada frase de Luis XIV: El Estado soy yo, ratifica que los reyes de la era del absolutismo estaban conscientes de que eran los titulares únicos del poder y de que lo ejercían, según su criterio, para gobernar a los hombres y defender a su reino frente a los reyes y emperadores de Europa." La doctrina de la soberanía del pueblo de Rousseau, que inicia, al lado el pensamiento general del Siglo de la Luces, la idea del Estado contemporáneo, derrocó al trono del poder sobre el que estaba sentado, pero la burguesía conquistadora y victoriosa, haciendo gala de hipocresía, no se atrevió a proclamar, como lo hicieron los reyes con la teoría del origen divino de su poder la existencia de algún principio que justificara su derecho de mando sobre las clases desposeídas. El Estado del mundo occidental de nuestros días, igual que el del pasado, es la consecuencia inevitable de las diferencias económicas y tiene como finalidad suprema la defensa de la propiedad privada, mediante ejércitos y cárceles o a través de un ordenamiento jurídico que otorgue un grado más o menos importante de libertad compatible con la estabilidad del sistema. una definición del estado en el mundo socialista es imposible, por que la Revolución social lo sustituirá por la dictadura del proletariado, cuyo fin es la socialización de la riqueza, la defensa contra los intentos de la burguesía para recuperar su poder económico y político y la construcción del mundo socialista. Cumplidos estos fines desaparecerán los restos del Estado, que fijarán a su último nicho en el panteón de las antigüedades. "Cita que hace De la Cueva del pensamiento de Federico Engels, como corolario de la obra en comento."(19)

#### 2.1.4 Puntos de vista de Héctor González Uribe.

Este autor expresa lo siguiente: "El término Estado, para designar la organización política fundamental de los hombres, es de acuñación relativamente reciente en la historia de la cultura occidental. Se remonta apenas al renacimiento humanista de los siglos XV y XVI en Italia. Y sirve para denominar ese tipo histórico que hoy conocemos y estudiamos como el Estado moderno. Para el fenómeno político, en sus rasgos esenciales, ha existido desde los tiempos más remotos de la evolución humana. Y ha recibido, en el transcurso del tiempo, diversos nombres que nos dan a

(19) de la Cueva Mano "La idea del Estado" Facultad de derecho de la UNAM (fondo de cultura economica) 4ª ed 1994 México, D.F P 47 y 48

entender las variadas formas que ha adoptado en su desarrollo múltiple y complejo.

Fue precisamente en Florencia en donde comenzó a usarse, por vez primera, una palabra nueva que iba a reducir a unidad ese conjunto de situaciones políticas: La palabra Estado. Apareció entre las primeras fases de un opúsculo intitulado El Príncipe, escrito por el político florentino Nicolás Maquiavelo. Pero se admite corrientemente en nuestros días la palabra Estado para designar la comunidad política total, y no por ello dejan de emplearse otros términos sinónimos. Especialmente en el Derecho Internacional suele hablarse de las potencias, las naciones, los pueblos para indicar las organizaciones políticas respectivas.

resulta, pues, que el Estado es:

- 1- Una sociedad humana,
- 2- Establecida permanentemente en su territorio,
- 3- Regida por un poder supremo,
- 4- Bajo un orden supremo,
- 5- Y que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana (bien público temporal, según Dabin).

Esta definición conceptual del Estado, que intenta recoger todas sus notas características, no es fruto de una idea preconcebida, ni es una mera síntesis de las definiciones dadas por los principales tratadistas de la ciencia política. Ha sido obtenida más bien por el análisis fenomenológico de las características o propiedades con que se presenta la realidad estatal, a nuestra observación empírica y a nuestra reflexión inmediata. Es, por ello, una definición objetiva y veraz. Así, cuando decimos que el Estado es una sociedad humana expresamos substancialmente lo mismo que Jellinek, cuando habla de unidad o asociación, o Sáchez Agesta, cuando se refiere a una comunidad organizada. Al hablar de la vida sedentaria en un territorio determinado hacemos hincapié en un dato que todas las definiciones admiten. En lo que respecta al poder, hay también una coincidencia fundamental. Pero queremos subrayar que ese poder es supremo, soberano, y que intrínseco al Estado. No le viene de fuera, sino que es originario, como señala Jellinek

Los dos elementos finales, el jurídico y el valorativo, creemos que son la esencia del Estado moderno, que después de una larga evolución ha

llegado a ser un *Estado de Derecha*. Por eso insistimos en que el formidable poder soberano del Estado actúa siempre bajo un orden jurídico. E insistimos, posteriormente, en que el fin del Estado persigue - - un fin que es un bien - - es un elemento imprescindible de su definición. Sin él habrá una estructura formal, descarnada, pero no el Estado vivo, real, que se da en centro mismo de la existencia humana."

Al examinar González Uribe los fines y alcances de la soberanía del Estado, se cuestiona: Queda, pues, viva la interrogación: ¿Quién y cómo va a limitar la soberanía del Estado?. Las soluciones tendrán que venir, obviamente, de la organización jurídica - - leyes, tribunales - - y de la organización política y social, tanto interna divide las posibles soluciones en dos grupos: de orden *supranacional* y de orden *nacional o interna*

Al Estado hay que juzgarlo en el ámbito mismo en que realiza su acción y con los elementos que están perfectamente al alcance de los que lo han de enjuiciar. Estas soluciones internas pueden ser de carácter *político* o de indole *jurisdiccional* y las unas no se oponen a las otras, sino que puedan cambiarse acumularse. Entre las primeras está, ante todo, la que resulta inmediatamente de la clara diferenciación entre gobernantes y gobernados, y la ineludible responsabilidad de aquéllos frente a éstos. Sea cual fuere su forma de organización - -monarquía, presidencial, parlamentaria- - la democracia supone que el poder reside originariamente en el pueblo y que los gobernantes sólo ejercitan ese poder por *delegación* del mismo pueblo. Hay, pues, una obligación de parte de los detentadores de la autoridad pública de dar cuenta de sus actos, y hay múltiples medios de control de parte del pueblo.

Otra solución política al problema de la limitación de la soberanía del Estado se encuentra en la organización misma del poder en el *interior* del propio Estado. El poder político se organiza de tal manera que la autoridad con todos sus atributos no reside en una sola persona o institución - - llámesele, jefe de Estado, parlamento, partido único- - sino que está repartido o distribuido entre diversos organismos o personas. En la vieja idea de la *división de poderes* a las que remozó y dio nuevo renombre Montesquieu en su obra *El Espíritu de las leyes*. Modernamente, esa idea se realiza de múltiples formas, que se han vuelto práctica constitucional corriente en los Estados democráticos, como por ejemplo, la separación de poderes, el sistema de las dos cámaras, la responsabilidad ministerial, la organización administrativa jerárquica con estricta sumisión al principio de la legalidad, las

constituciones rígidas, los recursos administrativos y jurisdiccionales, otras fórmulas y procedimientos más que determinan las leyes de cada país. Estrechamente ligadas con estas limitaciones de orden político, ya sea extrínsecas al Estado, están las que revisten un carácter propiamente *jurisdiccional*. Son todas aquellas que suponen un enjuiciamiento de la actividad del Estado por órganos judiciales. Es típico, a este respecto, el caso de los Estados Unidos de Norte América, en donde existe un control de la constitucionalidad de las leyes o actos del Estado por parte de la Suprema Corte de Justicia, procedimiento hasta tal punto importante que ha llevado a los autores a calificar al gobierno estadounidense de *gobierno de los jueces*. Hay que mencionar también el *Juicio de Amparo* o Juicio Constitucional, reconocido por los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal Mexicana de 1917 y organizado por su correspondiente Ley Orgánica, llamada Ley de Amparo. Y otros procedimientos más, de sumo interés que se dan tanto en países de *Common Law* como en los de Constitución escrita y rígida."(20)

## 2.2. Las funciones del Estado. Puntos de vista de diversos autores.

### 2.2.1 Puntos de vista de Ignacio Burgoa Orihuela.

Retomando la exposición del maestro Burgoa de sus puntos de vista en relación con el concepto de Estado, continuaremos con dichos puntos de vista, en esta ocasión referidos concretamente a las funciones del propio Estado y la interrelación entre dichas funciones que constituyen los temperamentos.

Así tenemos que el constitucionalista mencionado expresa: "Pese a la nítida distinción que existe entre poder público y órganos de autoridad a quienes se confían las funciones que comprenden, nuestra Constitución incurre en graves confusiones entremezclando ambos conceptos con mengua de la pureza técnico-jurídica. Así, en algunos preceptos emplea el término "poder" en su significación correcta y en otros imputándolo al órgano al que su ejercicio encomienda. En efecto, la ley fundamental declara que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo y que de éste dimana todo poder público (Art. 39), cuyo ejercicio, tratándose del federal, se divide en legislativo, ejecutivo y judicial (Art. 49). En puntual congruencia con estas declaraciones, que no son sino la expresión de las

(20) González Unbe Héctor "Teoría Política" ED Porrúa S.A. 6ª ed 1987 México, D.F Mexico P 143 y 144

ideas que hemos apuntado, los artículos 50, 80 y 94 Constitucionales "depositan" el ejercicio de dichos poderes específicos, respectivamente, en un congreso general compuesto por dos cámaras (*de diputados y senadores*) (poder legislativo), en un individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" (*poder ejecutivo*) y en una Suprema Corte, Tribunales de Circuito y Jueces de Distrito (*poder judicial*). De estas disposiciones se advierte que nuestra Constitución distingue al poder propiamente, dicho como función de imperio, de los órganos a quienes confía su desempeño. Sin embargo, en otros preceptos identifica ambos conceptos al estimar equivalentes el poder y el órgano, es decir, confunde la función con quien la realiza. Así, al establecer que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, considera a éstos susceptibles de tener "competencia" (Art. 41), la que sólo debe imputarse al órgano como conjunto de facultades con que está investido para desempeñar una función, llámese legislativa, ejecutiva o judicial. Debe enfatizarse que la competencia corresponde no al "poder", sino al funcionario o entidad que lo ejerce. Además, en diversas disposiciones se alude al "poder ejecutivo" y al "poder judicial". Como sinónimos de "Presidente de la República" o de órganos judiciales, según se observa de los artículos 68,72,73,89, fracción XII, y 102."(21)

### 2.2.2 Puntos de vista de Feliciano Calzada Padrón.

"La División de poderes en la Carta de 1917.- De acuerdo con la organización federal de nuestro país, los "poderes de la Unión o federales", así como los de sus estados miembros corresponden a la misma estructura de la federación: es decir, que cada estado en particular poseerá los mismos tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

**Relación entre las funciones del Estado y sus órganos.-** De acuerdo con uno de sus más distinguidos estudiosos, Jorge Carpizo, nuestra Constitución se basa fundamentalmente en dos principios para otorgar "la competencia a los órganos estatales, a saber: 1) el principio de colaboración y 2) la noción de funciones formales y materiales. Por el primer principio, dos o los tres órganos del Estado realizan parte de la función establecida. Ej: la iniciativa y el veto presidencial en el proceso de formación de leyes. El segundo principio nos indica que no siempre coinciden las funciones formales con las materiales: así el órgano legislativo realiza funciones administrativas y jurisdiccionales.

[21] Burgoa Op cit P 538

Cabe señalar que en el régimen constitucional mexicano, para proteger la coordinación de funciones, en el artículo 125 de la Carta Magna estipula las condiciones que impiden que se presente un caso de duplicidad de "funciones".<sup>(22)</sup>

### 2.2.3 Puntos de vista de Miguel Angel Acosta Romero.

Ex Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y Catedrático de Derecho Administrativo y otras materias en esa Universidad y en varias más, nacionales y extranjeras Acosta Romero enseña: "la actividad de la Administración Pública está íntimamente ligada con conceptos muy controvertidos en Derecho Administrativo y que la doctrina usa con frecuencia para designar a las actividades del Estado; esos términos son los de atribuciones, funciones, actos cometidos y poder jurídico. Estimamos que los conceptos, atribuciones, cometidos y funciones corresponden a áreas de la actividad del Estado que para algunos sectores de la doctrina, significan lo mismo, mientras que otros hacen una diferenciación. En nuestra opinión, Actividad del Estado es el concepto genérico que comprende toda acción estatal, con independencia del poder u órgano del Estado que la realice. Atribuciones y cometidos son conceptos específicos que se refieren a la actividad concreta de ciertos órganos del Estado, que les está señalada por el orden jurídico y por las ideas filosóficas, políticas y sociales de los gobernantes."

Por función, entendemos el ejercicio concreto de la competencia o poder jurídico del órgano del Estado. La función es una operación teleológica, en el sentido de que siempre está subordinado a la realización de un objeto o de una finalidad. De manera más concreta, ella sirve para designar una actividad o una acción que no se puede concebir sin objeto o fin. Los autores hacen alusión por ejemplo, a nociones de función legislativa, función jurisdiccional y función administrativa. No creemos en el criterio formalista que sostiene que el Estado únicamente realiza actos jurídicos, aunque estos sean parte importantísima de su actividad, pues la realización de operaciones materiales se puede apreciar a cada momento en la actividad administrativa. Por operación material entendemos la realización de hechos que cambian o modifican la estructura del ser natural y que no tienen directamente consecuencias de derecho, aunque en forma indirecta puede ser afecto o

---

(22) Calzada Op. cit P. 194 y 195

causa de ellas además de las operaciones materiales, la Administración Pública realiza toda una serie de actos jurídicos, ya sea aislados o concatenados entre sí, para el logro de sus objetivos.

Por otra parte de su exposición Acosta Romero manifiesta:

Podría decirse que lo normal es que el acto legislativo sea creador de una situación jurídica general, el judicial resuelve controversias cuando situaciones jurídicas concretas, y el administrativo, realizaria todo lo que no fuera legislar o sentenciar, de donde resultaria un criterio, por exclusión que abarcaría actos creadores de situación jurídica general y a la vez también actos creadores de situaciones jurídicas concretas.

Precisemos: En el acto administrativo siempre existe una decisión unilateral por parte del órgano que lo emite, para realizar ese acto, con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte, aun tratándose de contratos y convenios. Esa decisión implica dar un contenido a la actividad administrativa. El juez no decide si dicta, no dicta sentencia, pues siempre tiene que actuar en ese sentido, es decir, resolver la controversia."(23)

#### 2.2.4 Puntos de vista de Rafael I. Martínez Morales.

Profesor de carrera definitivo por oposición en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en las cátedras de derecho administrativo, derecho constitucional y derecho internacional público, Martínez Morales nos dice en relación con el tema de las funciones del Estado y los temperamentos lo siguiente:

"Cuando la gran mayoría de los tratadistas de derecho administrativo abandonan la idea de *servicio público* como explicación de todas las tareas que efectúa el poder público mediante los órganos del ejecutivo, surge una variedad de teorías para conceptuar la actividad estatal en el orden administrativo. Las diversas teorías emplean distinta terminología, la cual muchas veces se contradice o pretende innovar y, en realidad, solamente está recurriendo a sinónimos para designara una misma actividad.

(23) Miguel Angel Acosta Romero "Teoría General de Derecho Administrativo", primer curso ED Porrúa, S.A. 10ª ed 1991 México P 617 y 618

tradicionalmente, se parte de la idea de la división de poderes y se indica que a cada uno de ellos le corresponde efectuar una función (legislativa, administrativa o jurisdiccional). Este planteamiento no resulta tan sencillo si tenemos en cuenta lo siguiente: ¿porqué y para qué realizan esas funciones los poderes del Estado? ¿Existen diferencias entre los vocablos: fines, atribuciones, cometidos, funciones, competencia y facultad?... además, no todos los actos que realizan cada uno de los poderes corresponden a la función que se supone que deben realizar. (por ejemplo, parte de las tareas del Congreso de la Unión no son de carácter legislativo.)"(24)

## 2.3 El régimen financiero del Estado. Puntos de vista de diferentes autores.

### 2.3.1 Gabino Fraga.

#### 2.3.1.1 Ingresos del Estado.

"El sostenimiento de la organización y funcionamiento del Estado implica necesariamente gastos que éste debe atender procurándose los recursos indispensables.

Esta materia y la regulación que exige forman parte de una sección del derecho administrativo que, por su importancia y por sus especiales relaciones con la economía, tiende a segregarse constituyendo el derecho financiero o derecho de las finanzas públicas como una rama especial y autónoma del derecho público.

Como indudablemente la actividad del Estado está íntimamente vinculada con el desarrollo de las funciones públicas y como la forma que la propia

---

(24) Rajaeli Martínez Morales. "Derecho Administrativo. Primer Curso." ED. Harla S.A. de C.V. 1991 México D.F. México P. 200

actividad reviste la coloca principalmente dentro de la competencia del Poder Administrativo, no podemos prescindir de estudiarla aunque sea a grandes rasgos."

para ello debemos precisar los diversos aspectos que en el caso nos interesan, y a ese efecto creemos que podemos reducirlo a los siguientes.

- a) Ingresos del Estado.
- b) Gastos del mismo.
- c) La contabilidad pública y el control sobre la actividad financiera.

Los ingresos del Estado se originan normalmente por los impuestos que decreta, por los derechos, los productos y aprovechamientos que obtiene por sus actividades, y excepcionalmente por los financiamientos que contrata dentro o fuera del país.

Los impuestos son definidos por el Código Fiscal de la Federación como las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir los gastos públicos (art. 2º)

El mismo código fiscal define los derechos como "las contraprestaciones establecidas por el poder público conforme a la ley, en pago de un servicio" (art. 3º); Los productos, como "los ingresos que percibe la federación por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales" (art. 4º), y los aprovechamientos, como "los recargos, las multas, y los demás ingresos de derecho público no clasificables como impuesto, derechos o productos" (art. 5º).

Los financiamientos provienen de la contratación de créditos, empréstitos o préstamos derivados de. I) La suscripción de bonos o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; II) la adquisición de bienes o contratación de obras o servicios pagaderos a plazo; III) los pasivos contingentes relacionados con los actos anteriores y IV) la celebración de actos jurídicos análogos a los mencionados y todos los pasivos creados por esas operaciones constituyen la deuda pública estatal (arts. 1º y 2º, Ley General de Deuda Pública, D.O., 31 de diciembre de 1976).

### 2.3.1.2 Los egresos del Estado.

Una vez que se ha obtenido el ingreso de la contribución de los particulares, el poder público debe proceder a su inversión .

De la misma manera que el sostenimiento de las actividades privadas exige un cálculo de ingresos y una previsión de gastos, el desarrollo de las actividades del Estado, que constituye la más vasta de las empresas, requiere con mayor razón tales cálculos y previsiones.

Por lo mismo, la inversión de los fondos públicos no debe quedar al arbitrio de la Administración, ya que si así se procediera vendría un desorden perjudicial a la eficaz atención de los servicios que aquélla tiene encomendados. Para evitar esas consecuencias debe sujetarse a un programa determinado que prevea todas las necesidades que reclamen satisfacción y muy claros a la disposición del artículo 126 de la Constitución Federal, según el cual "no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior."(25)

### 2.3.2 Rafael I. Martínez Morales.

#### 2.3.2.1 Concepto de Ingreso.

"Como ya se ha indicado, el Estado requiere una inmensa masa de recursos pecuniarios para hacer frente a los gastos públicos y para lograr la realización de los fines que, como organización política le son inherentes.

El Estado, mediante diversas figuras tributarias de carácter legal, establece la obligación de los individuos, cuyo cumplimiento permite solventar los gastos comunes

La importancia de la captación de recursos monetarios se aprecia en la actividad forense: el litigio en materia fiscal es el más numeroso de los que se dan en el derecho administrativo.

(25) Gabino Fraga "Derecho Administrativo" ED. Porrúa, S.A 31ª ed México, 1992. P.315.

### 2.3.2.2 Formas de ingresos.

Con respecto a este tema el maestro Rafael I. Martínez Morales nos dice al respecto "El Estado obtiene ingresos por vía de derecho público y por vía del derecho privado. Para obtener los primeros actúa como ente soberano, y para el particular significa uno de los fundamentales sacrificios que le impone la vida en sociedad: los de derecho privado los obtiene cuando se sujeta a las reglas que lo colocan en una situación de relativa igualdad con los propios gobernados.

Son ejemplos de ingresos por vía del derecho privado aquellos que provienen de su actividad industrial y comercial mediante empresas públicas, cuando realiza contratos, como la compraventa; Los que obtiene por regalías derivadas de la explotación de patentes, marcas o derechos de autor; así como los que recibe en calidad de dividendos por acciones en sociedades mercantiles o bien cuando es beneficiado con un legado. En estos supuestos y en términos generales, la legislación ordinaria será la aplicable aunque siempre habrán reglas que le confieren un trato especial a la intervención del Estado.

Los ingresos por vía del derecho privado se pueden clasificar, según la rama jurídica que los regule, en: civiles, administrativos (no escapa a nuestro comentario la aparente contradicción que existe al incluir a este renglón ingresos privados que están previstos en leyes administrativas: por ejemplo, los derivados de marcas, patentes, etc.)

Para los ingresos de derecho público y su mejor estudio y conceptualización el maestro Martínez Morales, les da el siguiente calificativo. Suele estudiarse y adoptarse con más frecuencia la noción de tributo y no la de ingreso de derecho público, que más amplia; de aquel podemos decir que es un *aporte económico que los gobernados hacen al Estado de manera obligatoria para sufragar los gastos públicos.*

Otro concepto de tributo: "prestación precuniaria que el Estado, o un ente público autorizado al efecto por aquél, en virtud de su soberanía territorial, exige de sujetos económicos sometidos a la misma" (Ernest Bluenstein).

### 2.3.2.3 Clasificación de ingreso público.

Aparte de la clasificación de ingresos por vía del derecho público y por la vía del derecho privado, tenemos otras

a) La clasificación que establece la Constitución y que se refiere a ingresos federales, locales o estatales y municipales (art 31, frac IV)

b) La que tradicionalmente ha dividido los ingresos en ordinarios y también en extraordinarios. Los primeros serán aquellos tributos que establezca la ley anual de ingresos; los extraordinarios serán los que el poder público eventualmente llegue a fijar, ante una situación de emergencia para hacer frente a esta.

Esta segunda clasificación, como suele suceder en la mayoría de los casos, es insuficiente, pues no contempla percepciones, como las relativas al financiamiento, que deben ser consideradas como un ingreso provisional del Estado, puesto que han de restituirse y, además, no son proporcionadas de forma obligatoria.

Para algunos autores, los ingresos extraordinarios son: los empréstitos las multas, la emisión de moneda, la expropiación. Opinamos que la principal crítica que puede hacerse a esta clasificación en el sentido de que la expropiación implica un egreso precuniario y no un ingreso

c) La Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1997 determinó que el poder público puede captar los diez rubros siguientes:

- a- Impuestos
- b- Aportaciones de seguridad social
- c- Contribuciones de mejoras
- ch- Derechos
- d- Contribuciones no comprendidas en las fracciones precedentes causadas en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o de pago (rezagos)
- e- Accesorios de las contribuciones
- f- Productos
- g- Aprovechamientos
- h- Ingresos derivados de financiamientos
- i- Otros ingresos.

ch) Por nuestra parte, y de acuerdo, en principio, con el Código Fiscal de la Federación del 31 de diciembre de 1981, anotamos la siguiente clasificación:

- Contribuciones: comprende impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social y contribuciones de mejoras
- Recargos
- Multas
- Productos
- Aprovechamientos.

Con la expresión *contribuciones*, el legislador quiso utilizar la terminología del art. 31 frac IV, de la Constitución Federal, que establece la obligación de los mexicanos de *contribuir* al gasto público; también se ha dicho, de forma quizá un poco ingenua, que el término *contribución* no resulta tan compulsivo como el de *tributa* el cual, sin embargo, es más técnico".(26)

### 2.3.3 Andrés Serra Rojas.

#### 2.3.3.1 Concepto de ingresos del Estado.

Ingreso Público es el dinero que reciben el Estado y los demás entes de derecho público, por diferentes conceptos legales y en virtud de su poder de imperio o autoridad. Toda recepción de numerario en las arcas del Estado debe considerarse como un ingreso, aunque no tenga el carácter de definitivo.

El art. 4º del Código Fiscal de la Federación define los *créditos fiscales en estos términos*:

Art. 4º "Son créditos fiscales los que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, de aprovechamientos o de sus accesorios incluyendo los que deriven de responsabilidades que el Estado tenga derecho a exigir de sus servidores públicos o de los particulares, así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a percibir por cuenta ajena. La

(26) Martínez Morales Rafael I "Derecho Administrativo Segundo Curso" ED. Harfa México O F México 1991 P 82, 83 y 84

recaudación proveniente de todos los ingresos de la federación, aun cuando se destinen a un fin específico, se hará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por las oficinas que dicha Secretaría autorice.

Numerosas clasificaciones se han formulado de los ingresos del Estado. Las leyes administrativas determinan la naturaleza del ingreso público que tienen en ocasiones finalidades exclusivas como en "los ingresos para atenuar gastos" que son retenciones que hace el Estado para propósitos ulteriores; y los ingresos propiamente dichos como los impuestos. Indudablemente las vías de derecho público, revisten mayor importancia que las vías de derecho privado."<sup>(27)</sup>

### **2.3.4 Guillermo Canaballes.**

#### **2.3.4.1 Concepto de ingreso e Ingresos.**

"INGRESO. Entrada. Examen previo en ciertos establecimientos o estudios. Incorporación. Toma de posesión de un sillón académico, en solemne sesión y luego de un discurso o tesis del nuevo miembro. Caudal o suma que se recibe, y queda a cargo en la cuenta propia.

INGRESOS. Total de sueldos, rentas y productos de toda clase que se obtienen mensual o anualmente. Parte o partida activa del presupuesto contrapuesta a la de los gastos."<sup>(28)</sup>

## **2.4 Régimen patrimonial del Estado. Bienes del dominio privado y bienes del dominio público. Puntos de vista de diversos autores.**

<sup>(27)</sup> Serra Rojas Andrés. *Derecho Administrativo*. Segundo Curso. ED Porrúa 18ª ed México DF México 1995 P 25 y 26

<sup>(28)</sup> Op Cit Guillermo Canaballes P 756

## 2.4.1 Gabino Fraga.

### 2.4.1.1 Clasificación de los bienes conforme a las leyes mexicanas

“El conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al estado para realizar sus atribuciones constituye el dominio o el patrimonio del propio Estado.

En los términos de la Ley General de Bienes Nacionales, el patrimonio nacional se compone de:

- I. Bienes de dominio público de la Federación, y
- II. Bienes de dominio privado de la Federación (Art. 1º).

**Los bienes de dominio público son:**

- I. Los de uso común;
- II. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto y quinto, octavo y 42 fracción IV, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. Los enumerados en la fracción II del artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II del artículo 3º de la Ley;
- IV. El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marítimas interiores;
- V. Los inmuebles destinados por la federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la Ley;
- VI. Los monumentos históricos o artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;
- VII. Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;
- VIII. Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la Ley inalienables e imprescriptibles;
- IX. Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar: ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.
- X. Las servidumbres cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

XI. Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes de tipo de la flora y de la fauna; las colecciones científicas o técnicas, de armas, numismáticas y filatélicas; los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos y.

XII. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles de la Federación o del patrimonio de los organismos descentralizados, cuya conservación sea de interés nacional.

XIII. Las meteoritas o aerolitos y todos los objetos minerales, metálicos, pétreos, o de naturaleza mixta, procedentes del espacio exterior caídos y recuperados en el territorio mexicano, en los términos del reglamento respectivo (Art. 2º).

**Son bienes de dominio privado:**

I. Las tierras y las aguas no comprendidas en el artículo 2º de esta Ley, que sean susceptibles de enajenación de los particulares;

II. Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 Constitucional, que no se hubieran construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;

III. Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, considerados por la legislación común como vacantes;

IV. Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden, en la proporción que corresponda a la Federación.

V. Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior;

VI. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la federación;

VII. Los bienes muebles e inmuebles que la federación adquiera en el extranjero".

VIII. Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la

tenencia de la tierra.

También se consideran bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Art. 3º).

#### 2.4.1.2 Concepto de bienes de uso común y su clasificación.

Con respecto a los bienes de uso común el maestro Gabino nos dice lo siguiente: "En los bienes de uso común, las legislaciones modernas han adoptado diversos criterios que pueden agruparse en estas dos orientaciones: una, que los considera como bienes sometidos al derecho de propiedad, y otra, como insuseptibles de tal derecho."

Los bienes de uso común pueden clasificarse desde dos puntos de vista diferentes: 1º desde el punto de vista de la naturaleza de los propios bienes, y 2º desde el punto de vista de la forma de su incorporación al dominio público.

Partiendo del primer criterio, se pueden agrupar los bienes en las siguientes categorías:

- a) Dominio público aéreo.
- b) Dominio público marítimo.
- c) Dominio público terrestre.

#### 2.4.1.3 Bienes destinados al servicio público.

Al lado de los bienes de uso común, la Ley de Bienes Nacionales considera como bienes del dominio público a los destinados a un servicio público y a los equiparados a estos (art. 2º, frac. III).

Corresponden a esta clase de bienes todos los inmuebles afectados al uso de oficinas públicas y sus dependencias; los predios rústicos utilizados directamente por los servicios de la Federación, los establecimientos fabriles

del Gobierno Federal; los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los Estados y Municipios dentro de sus respectivas jurisdicciones; los que constituyen el patrimonio de los organismos públicos creados por la ley federal, y los otros adquiridos por medios de derechos públicos salvo los nacionalizados (art. 34).

En la misma ley se declaran equiparados a los anteriores los templos y anexidades cuando estén legalmente abiertos al culto público; los afectos, mediante convenio que se publicará en el *Diario Oficial* de la federación, a actividades de organizaciones internacionales de que México sea miembro y los afectos, mediante decreto, a actividades de interés social a cargo de asociaciones o instituciones privadas que no persigan propósitos de lucro (art. 35).

#### **2.4.1.4 Bienes del dominio privado.**

los inmuebles del dominio privado están sujetos en todo lo no previsto por la Ley General de Bienes Nacionales, al Código civil Federal y en las materias que dicho Código no regule, a las disposiciones de policía, de urbanismo, así como a las referentes al plano regulador, vigentes en el lugar de su ubicación. De todas maneras, estos inmuebles son inembargables y aunque pueden adquirirse por prescripción, ésta sólo se completa duplicando los términos establecidos por el Código Civil Federal (arts. 4º y 60).

Los inmuebles del dominio privado pueden ser enajenados a título gratuito o a título oneroso. Lo primero, cuando se destinen a los servicios públicos de los Estados de la Federación y Municipios o a instituciones o asociaciones privadas, cuyas actividades sean de interés social y no persigan fines de lucro. Lo segundo, se hará mediante venta en subasta a los precios que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, o fuera de subasta, pero al precio que fije dicha comisión, en el caso en el que el Ejecutivo lo autorice mediante acuerdo a la Secretaría (Art. 57).

#### **2.4.1.5 Muebles del dominio de la Federación.**

En capítulo especial la Ley se ocupa de los muebles de dominio privado, los cuales se sujetarán a los sistemas de inventario y estimación de su depreciación y al destino y afectación que pueda dárseles de acuerdo con la

normas que fije la Secretaría de Comercio. A dicha Secretaría corresponde la adquisición de los bienes muebles para el servicio de las distintas dependencias del Gobierno Federal y la enajenación de dichos muebles, cuando por su uso y aprovechamiento o estado de conservación, no sean ya adecuados para el servicio. De la misma manera, las Secretarías o Departamentos de Estado, con aprobación de la Secretaría de Comercio, podrán donar bienes muebles de propiedad federal a los Estados, Municipios o instituciones de beneficencia, educativas o culturales, a quienes atiendan la prestación de servicios sociales, a beneficiarios de escasos recursos de algún servicio asistencial público, a las comunidades agrarias y ejidos y entidades paraestatales que los necesiten para sus fines y siempre que no excedan a diez mil días de salario mínimo general (art. 81).

#### **2.4.1.6 Bienes de propiedad originario.**

Los bienes de propiedad *originaria* nos dice el maestro Fraga: Que los encontramos en *otro grupo de bienes* que según la Ley de Bienes Nacionales están sujetos a una legislación especial. Entre estos bienes se encuentran los comprendidos en el párrafo primero del artículo 27 Constitucional.

Las características especiales de la propiedad originaria de la Nación que consagra el ese primer párrafo del artículo 27 de la Constitución vigente, no puede ser debidamente comprendidas y apreciadas sin conocer los precedentes singulares de la propiedad territorial en México, los cuales datan de la época de la Colonia.

Dentro de la propiedad originaria encontramos: la propiedad de las tierras, la revisión de títulos y otros caracteres de la propiedad colonial, el concepto colonial de la propiedad de las tierras y la Ley de Terrenos Baldíos y Nacionales. (Actualmente Ley Agraria, disposiciones sobre baldíos)

#### **2.4.1.7 Bienes de dominio directo.**

Ahora nos vamos a ocupar de la determinación de los caracteres jurídicos que reúne otro de los elementos del patrimonio del Estado: El dominio directo que el artículo 27 establece en favor de la Nación respecto de las sustancias minerales, incluyendo en éstas los carburos de hidrógeno.

El párrafo cuarto de dicho precepto establece: "Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zocalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales y orgánicos de materias susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y el espacio situado sobre el territorio nacional en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional."(29)

## 2.4.2 Alfonso Nava Negrete.

### 2.4.2.1 Propiedad pública y propiedad privada.

"Por larga tradición se habla en el derecho administrativo del dominio que tiene el Estado sobre sus bienes. Este dominio se convierte en público y privado. Son dos formas jurídicas de agrupar los bienes del Estado. La distinción entre los dos dominios se explica, pues reside en la dualidad de regímenes jurídicos a los cuales están respectivamente sometidos. Así, el dominio público esta sujeto al derecho administrativo y el dominio privado al derecho privado.

Sin embargo a la práctica y a la luz de la legislación, la separación no es absoluta. No lo es porque tampoco lo están sus respectivos regímenes. Es decir, en el régimen del dominio público, cabe y se autoriza la aplicación de normas de derecho civil, y en el régimen del dominio privado la presencia de buena forma de la legislación administrativa. Esto permite concluir que el régimen jurídico de los bienes agrupados bajo el dominio público es fundamentalmente de derecho público y de que los bienes agrupados bajo el dominio privado es fundamentalmente de derecho privado.

(29) Gabino Fraga "Derecho Administrativo". ED Porrúa, S.A. 31ª ed. México D.F. México. 1992 P. 344 a 352

Eso hace pensar que la separación entre los dos es relativa y más aún si se examina la situación que priva en cada país. es posible que ciertos bienes estén ubicados en uno u otro dominio según la legislación de que se trate.

Este criterio de distinción, basado en dos regímenes, es el que sigue la Ley General de Bienes Nacionales, reguladora de los dominios de la Federación. En las varias leyes de esta especie que han regulado el dominio del Estado y por las diversas reformas que han sufrido, se puede advertir y corroborar que los bienes se colocan en uno u otro dominio según la voluntad del legislador y no siempre por su naturaleza.

En la hora actual resulta incontrovertible que el Estado o los gobiernos antes señalados son propietarios de su dominio público y privado.”

#### 2.4.2.2 Bienes de la propiedad pública.

Los bienes de la propiedad pública que menciona el maestro Nava Negrete los podemos enumerar de la siguiente manera:

- 1- Bienes del dominio público.
- 2- Bienes de uso común.
- 3- Los bienes que se señalan en el párrafo cuarto del artículo 27 Constitucional.
- 4- Los bienes a que se refiere el párrafo quinto del artículo 27 Constitucional.
- 5- Bien que señala el párrafo octavo del artículo 27 Constitucional.
- 6- Bienes de las asociaciones religiosas.
- 7 - Bienes destinados a un servicio público.
- 8- *Monumentos Históricos o Artísticos.*
- 9- *Monumentos Arqueológicos*

- 10- Bienes inalienables e imprescriptibles.
- 11- Los terrenos baldíos.
- 12- Las servidumbres administrativas.
- 13- Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles.
  - a) Documentos y expedientes de las oficinas.
  - b) Los manuscritos.
  - c) Libros incunables.
  - d) Ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas.
  - e) Mapas planos.
  - f) Folletos y grabados.
  - g) *Las piezas etnológicas y paleontológicas.*
  - h) Los especímenes tipo de la flora y la fauna.
  - i) Las colecciones científicas o técnicas de armas, numismáticas y filatélicas.
  - j) Archivos, películas, grabaciones, cintas y cualquier otro objeto que mantenga imágenes y sonidos.
  - k) *Las piezas artísticas o históricas de los museos.* <sup>(30)</sup>

### 2.4.3 Rafael I. Martínez Morales.

#### 2.4.3.1 Concepto de patrimonio del Estado y sus elementos.

---

(30) Nava Negrele Alfonso. "Derecho Administrativo Mexicano". ED. Fondo de Cultura Económica. 1ª ed México D.F México 1995, P. 234 y 235.

"Existe una gran cantidad de conceptos de patrimonio del Estado, muchos de ellos insisten en aportar el mayor número de notas posibles; por nuestra parte consideramos que debe definirse de forma abreviada.

*Universalidad de bienes, derechos y recursos financieros con que cuenta el Estado para cumplir sus atribuciones.*

Jorge Olivera Toro conceptualiza el patrimonio del Estado como el conjunto de bienes, recursos e inversiones que destina o afecta en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social o económica.

Creemos que con estas ideas acerca de los recursos materiales del Estado se puede conformar una concepción general acerca de éstos, la cual será precisada cuando veamos la amplia variedad de bienes que dentro de ella quedan comprendidos."

*Elementos del patrimonio del Estado:*

- a) *El titular del patrimonio* El Estado, como persona jurídica colectiva que es
- b) *Qué integra dicho patrimonio* cosas, derechos y recursos financieros; es decir, medios de tipo económico.
- c) *Una finalidad* sus fines que pueden ser de diversa naturaleza. (31)

## CAPITULO TERCERO

### LA ADMINISTRACION PUBLICA Y SUS ATRIBUCIONES CON RESPECTO AL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACION

#### 3.1 Estructura de la Administración Pública. Conceptos.

##### 3.1.1 La Organización Administrativa.

Para una mejor comprensión de este tema es de vital importancia analizar de alguna manera como se organiza y trabaja la Administración Pública, es por eso que en este punto plantearemos de forma breve, pero precisa los conceptos de los elementos que integran a la Administración.

Según nos plantea el maestro Gabino Fraga: "En el estudio de la Administración Pública será necesario examinar los siguientes puntos:

1º Cuáles son los elementos que integran la Organización Administrativa.

2º La forma de como se coordinan los diversos elementos para dar una estructura unitaria a la Administración Pública.

3º Que otros elementos fuera de los que integran la Administración colaboran con el Estado en la realización de la función administrativa.

La amplitud de la función administrativa impone por una parte la necesidad de crear múltiples órganos que se caracterizan por ser esferas especiales de competencia, y por otra parte, por requerir de personas físicas que ejerciten esa competencia.

Un examen cuidadoso demuestra que no es posible ni debido confundir el órgano con su titular, porque siendo este último una persona física, tiene, junto con la necesidad de satisfacer sus intereses particulares, una actividad que se realiza en interés del Estado, y solamente desde el último punto de vista se le puede considerar con la categoría de titular encargado de las funciones que al órgano le corresponden. Además, el órgano constituye una unidad abstracta de carácter permanente, a pesar de los cambios que haya en los individuos que son titulares de él." (32)

A manera de organigrama es:

### Organización Administrativa

Centralizada	---	
	-----	Presidencia de la República.
Dependencias	-----	Secretarías de Estado.
	-----	Deptos. Administrativos.
Desconcentración	---	
Paraestatal	---	Descentralizados.
	-----	Empresas de participación estatal
Entidades	---	mayoritaria.
		Fideicomisos Públicos.

### 3.1.2 Concepto de Administración Pública.

Podemos definir a la administración de manera simple como: "El conjunto de actos mediante los cuales los órganos del Poder Ejecutivo atienden a la realización de los servicios públicos.

Y de manera más precisa a la Administración Pública como el conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado, las entidades de la Federación, los municipios y los organismos descentralizados atienden a la

satisfacción de las necesidades generales que constituyen el objeto de los servicios públicos."(33)

### 3.1.3 Concepto de Organización Administrativa Centralizada.

"La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración Pública.

La centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración." (34)

Creemos que el papel que juega dentro de la Administración Pública la centralización es de importancia sobresaliente en los que se refiere a los servicios que se prestan ya que como sabemos de aquí se desprenden las dependencias nacionales más importantes del país, las cuales rigen la estructura orgánica del mismo y sus dependencias desconcentradas.

En virtud a lo que nos dice el maestro Rafael de Pina Vara en su Diccionario de Derecho, la Administración Pública Federal Centralizada se integra: "Por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, y los Departamentos Administrativos. (Art. 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal)." (35)

#### 3.1.3.1 Concepto de Presidencia de la República.

Ahora bien, Debemos de entender por Presidencia de la República lo que el maestro Gabino Fraga nos dice a continuación: "El Presidente de la República, único titular del Poder Ejecutivo, tiene en nuestra organización constitucional un doble carácter: de órgano político y de órgano administrativo.

En otros términos, cuando el Presidente de la República obra como autoridad administrativa está realizando o siguiendo la voluntad del

(33) De Pina Vara Rafael "Diccionario de Derecho" ED Porrúa S.A. 18ª ed México DF México 1992 P.60.

(34) Fraga Gabino . Op Cit P. 165 y 166.

(35) De Pina Vara Op Cit P 60

legislador. a diferencia de cuando obra como órgano político, caso en el cual se realiza su propia voluntad. la cual resulta ser la voluntad del Estado dado el carácter representativo con que la realiza.

Como autoridad administrativa, el Presidente de la República constituye el jefe de la Administración pública federal. Ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión de mando y jerárquico necesarios para mantener la unidad en la Administración".(36)

### 3.1.3.2 Concepto de Secretarías de Estado.

"Forman parte de la Administración Pública Centralizada, y tienen por objeto el estudio, planeación y despacho de los negocios de orden administrativo. Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango y entre ellos no habrá por lo tanto, permanencia alguna. Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República" (37)

### 3.1.3.3 Concepto de Departamentos Administrativos.

Según el Diccionario de Derecho del maestro Rafael de Pina Vara los Departamentos Administrativos "Forman parte de la Administración Pública Centralizada y tienen por objeto el estudio, planeación y despacho de los negocios de orden administrativo. Los Departamentos Administrativos y las Secretarías de Estado tendrán igual rango y entre ellos no habrá por lo tanto, preeminencia alguna. Los titulares de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Cada Departamento de Estado formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República. Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Jefe del Departamento Administrativo o Secretario de Estado respectivo, y cuando se

---

(36) Fraga Gabino Op Cit P 173 y 174.

(37) De Pina Vara Rafael . Op Cit P.48

refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos."(38)

### 3.1.4 Concepto de Organización Administrativa Paraestatal.

La Administración Pública Federal Paraestatal "Se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, de seguros y de fianzas, las organizaciones auxiliares de crédito y los fideicomisos públicos " (39)

#### 3.1.4.1 Concepto de Organismos descentralizados.

"Son considerados como tales las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cualquiera que sean la estructura legal que adopten "(40)

#### 3.1.4.2 Concepto de Empresas de Participación Mayoritaria.

"Se consideran como tales: a) Las sociedades nacionales de crédito. b) Las sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales del crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas en donde tendrá que cumplir con los requisitos que nos maneja la ley."(41)

#### 3.1.4.3 Concepto de Fideicomisos Públicos.

"Tienen este carácter los constituidos por el gobierno federal o algunas de las Entidades Paraestatales, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos."(42)

(38) De Pina Vara Rafael "Diccionario de Derecho". ED Porrúa S.A 18ªed México D.F. México 1992 P. 223

(39) Idem P 60

(40) Idem P 391

(41) Idem P 264 y 265

(42) Idem P 290

### 3.2 La Administración Pública Federal y las Secretarías de Estado.

Al comenzar a hablar sobre la Administración Pública, comenzamos a hablar también de la organización administrativa más grande a nivel federal ya que sus funciones y tareas son de una importancia a nivel jerárquico mayor al de cualquier órgano del Estado, ya que estas recaen sobre todo el país.

Desde el inicio de nuestra Independencia, siempre que el gobierno ha adoptado el régimen Republicano, el Poder Ejecutivo Federal ha estado depositado para su ejercicio en una sola persona que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

A medida en que el país ha ido evolucionando, las funciones encomendadas al Presidente de la República han aumentado en complejidad e importancia, tanto en su aspecto administrativo como en el de gestión, para el despacho de los diversos negocios que tiene encomendados, el titular del ejecutivo ha necesitado del auxilio de diversas dependencias del Estado, denominadas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, cuyos titulares son nombrados por el propio presidente y, conforme lo ha ido requiriendo el desarrollo económico y social del país, han sido creadas diversas instituciones como las entidades paraestatales, empresas de participación estatal y fideicomisos que coadyuvan en las tareas que tiene encomendadas el gobierno federal.

Los diversos organismos auxiliares del Poder Ejecutivo Federal, por lo que toca al sector central reciben su nombre, funciones y competencias de los distintos ordenamientos que, con esta finalidad, se han elaborado.

Es así como nos damos cuenta de la importancia tan grande que tiene en sus tareas el Gobierno Federal, y que los organismos auxiliares son sin duda la base fundamental de una buena administración.

Ahora bien, con lo anterior de una manera muy generalizada nos damos cuenta de la forma en que la Administración Pública a través del Poder Ejecutivo y sus organismos auxiliares trabaja. A continuación de manera más explícita veremos como esta formada esta Administración Pública y sus elementos:

"La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado." (43)

Es así que para cumplir este objetivo el Estado se organiza de una forma especial y adecuada sin el perjuicio que otras organizaciones realicen excepcionalmente la misma función administrativa.

"La organización especial de la que hablamos constituye la Administración Pública, que debe de entenderse desde el punto de vista formal como 'El Organismo Público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales' y que desde el punto de vista material es 'La actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como los particulares para asegurar la ejecución de su misión'." (44)

Vemos que desde el punto de vista formal la Administración Pública es parte, quizás la más importante de uno de los poderes en el que se deposita la soberanía del Estado, este es El Poder Ejecutivo.

La Administración Pública no tiene una personalidad propia, solo constituye uno de los conductos por medio de los cuales el Estado representa su personalidad misma.

Es entonces, sobre el Estado en el cual recae la personalidad verdadera del gobierno federal. Del Estado existen varias teorías, una de las más comentadas es la teoría de la doble personalidad del Estado la cual sostiene la existencia de un derecho público y un derecho privado, esta teoría es la admitida por la legislación y jurisprudencias mexicanas, aunque sabemos que existen otras teorías acerca de la personalidad del Estado, otra de las más comentadas es la teoría de la personalidad única con doble voluntad aunque realmente la más aceptada es la de la doble personalidad.

Ahora bien la Constitución ordena que el Poder Ejecutivo Federal se estructure dualmente a través de Organos Centralizados, las Secretarías y departamentos y de órganos denominados Entidades Paraestatales.

(43) Fraga Gabino "Derecho Administrativo" ED Porrúa 31ª ed. México 1992. P. 120

(44) Fraga Gabino Op. cit. P. 18

La organización centralizada y la paraestatal, que puede o no ser jurídicamente descentralizada, forman parte integral de la Administración Pública Federal.

Este reconocimiento constitucional de ambas formas de organización del Poder Ejecutivo Federal adquirió vigencia en el año de 1981. Con ello se superaron los problemas jurídicos a que daba origen la ausencia de bases constitucionales para la creación y operación del amplio y complejo sector paraestatal.

En el denominado *lenguaje administrativo* de uso común se denominan dependencias a las secretarías y al departamento y entidades a todos los organismos del sector paraestatal como las descentralizadas, empresas propiedad del gobierno federal, fondos, fideicomisos, etc.

Antes de la modificación constitucional de 1981 que reconoció a las dos formas en que se estructura a la administración federal, la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reglamentó en detalle ambas categorías de *órganos públicos federales*, a sabiendas que se requería complementar el fundamento constitucional.

"La administración central federal consiste en el conjunto de secretarías de estado y departamentos -actualmente solo el del Distrito Federal- que dependen del titular del ejecutivo y se encuentran definidos en la ley orgánica."(45)

Las Secretarías de Estado y el departamento del Distrito Federal son *órganos auxiliares directos e inmediatos del Presidente*, la misma Constitución obliga al presidente a distribuir entre secretarios de estado y jefes de departamento los asuntos administrativos del poder ejecutivo. También lo faculta a nombrarlos y removerlos libremente sin que exista la necesidad de dar cuenta al Congreso de esas decisiones, salvo en el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Establece los requisitos que deben cumplir los ciudadanos para poder ser nombrados secretarios de estado que son: Ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en pleno ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

"Las Secretarías y el Departamento tienen un doble carácter Constitucional: son *órganos administrativos y órganos políticos*. Son administrativos en

---

(45) Pichardo Pagaza Ignacio "Introducción a la Administración Pública en México" ED. INAP 1ª Ed México 1984 P. 203 y 204

cuanto a que llevan a cabo funciones de servicio público, como el de educación o el de salud pública o funciones de servicio en apoyo a otros órganos del Poder Ejecutivo como planeación, programación, etc. Son organismos políticos por que la Constitución señala las bases de su creación y atribuciones, les atribuye la facultad del refrendo y se relacionan directamente con los otros poderes de la Unión.

En efecto, al inicio del período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión los secretarios del despacho y jefes de departamento tienen la obligación de "dar cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos".

La Institución de las secretarías dentro de la organización del Poder Ejecutivo es quizá, la que tenga mayor antigüedad en la vida Independiente de México, y esta situación se logra ver de manera un tanto más explícita a lo largo de los años en la historia, desde la Independencia hasta nuestros días.

Hablando de la Administración Pública contemporánea y las mismas Secretarías debemos de referirnos a las últimas tres décadas en especial, y así vemos que con fecha de del 29 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958 la cual posteriormente se reformó y adicionó el 20 de diciembre de 1982.

Según la iniciativa la ley de 1976 y sus reformas y adiciones actuales han tenido el propósito de consignar en un solo cuerpo legal la compleja estructura que se había creado con el crecimiento del aparato administrativo. Se trata de adecuar la administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo; de establecer en forma clara y precisa las facultades de las distintas entidades administrativas; de evitar duplicación de funciones de dichas entidades para definir responsabilidades y permitir que las decisiones gubernamentales se traduzcan en resultados satisfactorios para los gobernados. Se trata de llevar a cabo con la nueva ley, la institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública, los objetivos de llevar a cabo metas que resulten comprensibles y viables y que las dependencias y el Ejecutivo

\* Nota ( Todo lo que se menciona en los párrafos anteriores acerca del Departamento del Distrito Federal, actualmente forma parte del Gobierno del Distrito Federal, ya que el Departamento del Distrito Federal ha desaparecido y se ha convertido en el anteriormente mencionado Gobierno del Distrito Federal)

Federal se constituyan en unidades responsables que se encarguen de la coordinación de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo." (46)

De acuerdo con la ley y sus reformas, las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos serán los siguientes:

Secretaría de Gobernación.  
 Secretaría de Relaciones Exteriores.  
 Secretaría de la Defensa Nacional.  
 Secretaría de Marina.  
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
 Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.  
 Secretaría de Energía.  
 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial  
 Secretaría de Agricultura, Ganadería y desarrollo rural.  
 Secretaría de Comunicaciones y Transportes.  
 Secretaría de Desarrollo Social.  
 Secretaría de Educación Pública.  
 Secretaría de Salud.  
 Secretaría de Trabajo y Previsión Social.  
 Secretaría de Turismo  
 Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.  
 Secretaría de la Reforma Agraria.  
 Departamento del Distrito Federal.

La competencia de cada Secretaría y Departamentos Administrativos, se encuentran tipificadas en La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Es así que el Congreso al expedir la Ley Orgánica crea atribuciones para cada Secretaría y Departamento. Por lo tanto, es la propia Ley orgánica la que establece las bases de la delegación de facultades que el presidente efectúa en sus secretarios y jefes.

La delegación de facultades se presenta cuando un órgano superior jerárquico transfiere el ejercicio de algunas o varias funciones que le competen, a otro órgano que está subordinado al primero. En el caso presente es el titular del ejecutivo federal como órgano superior quien delega

(46) Fraga Gabino Op. cit. P 184 y 185

en sus órganos auxiliares, los secretarios y jefes, una parte específica de su compleja y múltiple actividad.

Es así como la Administración Pública Federal se compone, y como trabajan con ella las diversas secretarías y órganos competentes.

Cabe mencionar que estas Secretarías de Estado dentro de sus funciones crean una atmósfera de importancia sin precedentes, ya que al estar hablando de funciones tan importantes dentro del Gobierno Federal hablamos de situaciones que de alguna u otra manera repercuten en las actividades de la ciudadanía.

### 3.3 Las atribuciones que la Administración Pública le confiere a la Secretaría de Educación Pública.

Como podemos darnos cuenta en el punto anterior de este capítulo hablamos de las Secretarías de Estado, y de la manera en como la Administración Pública les confiere derechos y obligaciones.

Para nuestro tema es de vital importancia el referirnos a la Secretaría, la cual se encarga directamente del cuidado del patrimonio cultural de México: estamos hablando de la Secretaría de Educación Pública. Hablaremos de su funcionamiento y de como es manejada esta por la Administración Pública.

El desarrollo histórico de la educación esta plasmado en los hechos fundamentales de la historia de México. Por ello, sus logros se fundamentan e identifican en las grandes transformaciones sociales y políticas que han conformado la vida del país.

"Este suceso lo comenzamos a vivir en el primer congreso de México Independiente con la constitución de 1814. En los años de 1834 a 1854 se dictan algunas leyes sobre la enseñanza, las cuales resultan contradictorias, debido a las pugnas que durante esos 20 años sostienen los federalistas y los centralistas. Es hasta el año de 1885 que se sucede con la revolución de Ayutla la clausura definitivamente del centralismo mexicano y se consolida régimen federalista y la ideología liberal. En el año de 1857 la constitución conserva la libertad de enseñanza en su artículo tercero. En el año de 1857 con la caída de Maximiliano se promulga la Ley Orgánica de instrucción pública en el D.F. y se crean varias escuelas de enseñanza. Es hasta el año

de 1907 en donde se reforma la escuela Nacional Preparatoria. La Ley de 1908 establece en la educación primaria que imparta el ejecutivo de la unión será Nacional... Integral... Laica... y Gratuita. Con la revolución de 1910 se imprime la acción educativa del Estado con un intenso carácter popular y social.

La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, dispuso en su artículo tercero. Los punto esenciales de la trayectoria de la legislación educativa en México, y estableció en el propio artículo 3º y en los artículos 4º, 5º, 27º, párrafo noveno fracc. III, 31º, fracc. primera, 73º, fracc. XXVII, 123º, fracc. VI y XII y 130º párrafos 6 y 12, el marco normativo fundamental sobre la educación Pública en México.

Todos los artículos citados hasta la fecha, han sido sujetos de reformas ya sea en su contenido o en la determinación de su numeral a excepción de los artículos 31º fracc. I, y 130º párrafos 6 y 12. En el mismo año de 1917 fue suprimida la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, habiéndose creado por las leyes de secretaría de estado de abril y de diciembre de 1917 el Departamento Universitario y de Bellas Artes.

La Constitución de 1917, promulgada el 5 de febrero de este año, confirma en su artículo 3 los puntos esenciales de la trayectoria de la Legislación educativa en México. En el año de 1920 se encomienda a la Universidad Nacional de México la función de orientar y vigilar la enseñanza en toda la nación. El decreto presidencial del 29 de septiembre, publicado en el Diario Oficial el 3 de octubre de 1921, crea la Secretaría de Educación Pública.

La creación de dicha Secretaría descansaba sobre las siguientes bases:

-Un nuevo ministerio que no limitaría su acción al D.F. y territorios sino que extendería su influencia a todas las entidades de la República.

-Quedaría integrado el nuevo ministerio con todos los establecimientos de educación entonces dispersos en la Universidad Nacional, en el gobierno del D.F., y en los ayuntamientos municipales y territorios federales.

Las campañas de alfabetización, nacidas en la Universidad Nacional se continúan en las acciones de la Secretaría recién creada, la cual fomentó y creó a ritmo acelerado, escuelas técnicas destinadas a la capacitación de obreros calificados, normales rurales, casas de pueblo, misiones culturales,

bibliotecas, desayunos escolares; y dio pleno apoyo a vigorosas corrientes culturales.

El 13 de diciembre de 1934 se publican en el Diario Oficial, las modificaciones al los artículos 3 y 73 constitucionales, mediante las que se implanta la educación racionalista y socialista en todo el país. En 1935 se crea el Instituto Nacional para Trabajadores. En 1937 se funda el Instituto Politécnico Nacional, pivote de la enseñanza tecnológica en México. El 30 de diciembre de 1939 se promulga la Ley Orgánica de Educación, pero es hasta el 23 de enero de 1942 que se da a conocer una nueva Ley Orgánica de Educación Pública. Durante los años siguientes se da gran impulso a la educación en México a nivel Nacional. al igual que se crean varios libros de texto y de enseñanza de las escuelas. En el año de 1966 se inicia uno de los proyectos mas grandes educativos para la televisión ya que se inicia el proyecto de telesecundaria. El 29 de noviembre de 1973 se publica la Ley Federal de la Educación, que regula la educación que imparten la Federación, los Estados y Municipios así, como los organismos descentralizados y particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Entre las funciones atribuidas a la Secretaría de Educación Pública, destacan las señaladas en el artículo 25 de dicha ley que son:

-Prestar en toda la República el servicio público educacional, sin perjuicio de la concurrencia de los estados y municipios y de otras dependencias del Ejecutivo Federal, conforme a las leyes aplicables.

-Promover y programar la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional.

-Formular para toda la República los planes y programas para la educación primaria secundaria y normal y la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos.

En el año de 1975 se publica en el Diario Oficial La Ley Nacional de Educación para Adultos. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de el 29 de diciembre de 1976, reitera y amplía las atribuciones conferidas por las anteriores leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, en lo que respecta a la Secretaría de Educación Pública. En el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establecen las atribuciones de La Secretaría de Educación Pública. Se comienzan a establecer a partir de estas fechas nuevas determinaciones dentro de la Secretaría de Educación Pública (S.E.P.).

Existen cinco objetivos programáticos de carácter general que orientan y organizan toda la tarea educativa del gobierno federal, estos objetivos responden a la filosofía educativa mexicana y a los requerimientos que plantea el desarrollo del país.

Los objetivos programáticos son:

- 1- Asegurar la educación básica a toda la población .
- 2- Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios sociales y nacionalmente necesarios.
- 3- Elevar la calidad de la educación.
- 4- Mejorar la atmósfera cultural del país.
- 5- Aumentar la eficiencia del sistema educativo.

La búsqueda y aplicación de soluciones a los múltiples problemas de la educación en México prosigue en el presente. Esto quiere expresar la preocupación por incrementar y enriquecer los servicios educativos "(47)

Como lo vimos con anterioridad la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su Artículo numero 38 nos dice que a la Secretaría de Educación Pública tendrá a su cargo el despacho de todos los asuntos referentes a la materia correspondiente.

En lo que concierne al patrimonio cultural de México se nombraran a continuación los puntos que dentro de dicho artículo hablen al respecto de dicha materia:

I...

f) La enseñanza deportiva y militar y la cultura física en general.

II. Organizar y desarrollar la educación artística que se imparta en las escuelas e institutos oficiales incorporados o reconocidos para la enseñanza y difusión de las bellas artes y de las artes populares.

IX. Patrocinar la realización de congresos, asambleas y reuniones, eventos, competencias y concursos de carácter científico, técnico, cultural, educativo y artístico

XVII. Organizar misiones culturales.

(47) Presidencia de la República "Manual de Organización del Gobierno Federal" ED I.N.A.P México 1982, P. 572 y 573.

XVIII Formular el catálogo del patrimonio histórico nacional.

XIX. Formular y manejar el catálogo de los monumentos nacionales.

XX. Organizar, sostener y administrar museos históricos, arqueológicos y artísticos, pinacotecas y galerías a efecto de cuidar la integridad, mantenimiento y conservación de tesoros históricos y artísticos del patrimonio cultural del país.

XXI Proteger los monumentos arqueológicos, los objetos históricos y artísticos, las ruinas prehispánicas y coloniales, y los lugares históricos o de interés por su belleza natural.

XXXI. Los demás que fijen expresamente las leyes y reglamentos.

Esto nos muestra de que manera la administración pública le atribuye a la Secretaría de Educación Pública todo lo referente a la educación en México y así mismo al cuidado y a la salvaguarda del patrimonio cultural

A continuación hablaremos de lo que constituye a la estructura orgánica que existe dentro de la Secretaría de Educación Pública.

## ESTRUCTURA ORGANICA

### 1 0 SECRETARIO

1.0.1 Consejo Nacional Técnico de la Educación

1 0.2 Consejo Coordinador de Sistemas Abiertos

1 0.3 Consejo de Programas Culturales y Recreativos

1.0.4 Consejo de Contenidos en Métodos Educativos

1.0.5 Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica

1.0.6 Consejo Nacional Consultivo de Educación Normal

1 0.7 Consejo Nacional del Deporte

1 0.8 Comisión Interna de Administración y Programación

1.0.9 Comisión General de Becas

1.0.10 Auditoría General

1.0.11 Dirección General de Delegaciones

1.0.12 Dirección General de Información y relaciones Públicas

1.0.13 Dirección General de Organización y Métodos

1.0.14 Dirección General de Relaciones Internacionales

- 1 0 15 Delegación General de la SEP en el Estado de Aguas Calientes
- 1 0 16 Delegación General de la SEP en el Estado de Baja California
- 1 0 17 Delegación General de la SEP en el Estado de Baja California Sur
- 1 0 18 Delegación General de la SEP en el Estado de Campeche.
- 1 0 19 Delegación General de la SEP en el Estado de Coahuila.
- 1 0.20 Delegación General de la SEP en el Estado de Colima.
- 1 0 21 Delegación General de la SEP en el Estado de Chiapas.
- 1 0 22 Delegación General de la SEP en el Estado de Chihuahua.
- 1 0 23 Delegación General de la SEP en el Estado de Durango.
- 1 0 24 Delegación General de la SEP en el Estado de Guanajuato.
- 1 0 25 Delegación General de la SEP en el Estado de Guerrero.
- 1 0 26 Delegación General de la SEP en el Estado de Hidalgo.
- 1 0.28 Delegación General de la SEP en el Estado de México
- 1 0 29 Delegación General de la SEP en el Estado de Morelos.
- 1 0 30 Delegación General de la SEP en el Estado de Michoacán.
- 1.0 31 Delegación General de la SEP en el Estado de Nayarit.
- 1.0 32 Delegación General de la SEP en el Estado de Nuevo León.
- 1.0.33 Delegación General de la SEP en el Estado de Oaxaca
- 1 0 34 Delegación General de la SEP en el Estado de Puebla.
- 1 0.35 Delegación General de la SEP en el Estado de Querétaro.
- 1.0 36 Delegación General de la SEP en el Estado de Quintana Roo.
- 1.0.37 Delegación General de la SEP en el Estado de San Luis Potosí.
- 1 0 38 Delegación General de la SEP en el Estado de Sinaloa.
- 1 0.39 Delegación General de la SEP en el Estado de Sonora.
- 1 0 40 Delegación General de la SEP en el Estado de Tabasco.
- 1.0.41 Delegación General de la SEP en el Estado de Tamaulipas.
- 1 0.42 Delegación General de la SEP en el Estado de Tlaxcala
- 1.0 43 Delegación General de la SEP en el Estado de Veracruz.
- 1.0 44 Delegación General de la SEP en el Estado de Yucatán
- 1 0.45 Delegación General de la SEP en el Estado de Zacatecas.

## 1.1 SUBSECRETARIA DE PLANEACION EDUCATIVA

- 1 1.1 Dirección General de Planeación
- 1.1.2 Dirección General de Programación
- 1 1.3 Dirección General de Acreditación y Certificación
- 1 1 4 Dirección General de Incorporación y Revalidación
- 1 1.5 Centro de Procesamiento Arturo Rosenblueth

## 1.2 SUBSECRETARIA DE EDUCACION ELEMENTAL

- 1.2.1 Dirección General de Educación Inicial
- 1.2.2 Dirección General de Educación Preescolar
- 1.2.3 Dirección General de Educación Primaria
- 1.2.4 Dirección General de Escuelas Primarias en el Distrito Federal
- 1.2.5 Dirección General de Educación Especial.
- 1.2.6 Dirección General de Educación Indígena
- 1.2.7 Dirección General de Higiene Escolar

## 1.3 SUBSECRETARIA DE EDUCACION MEDIA

- 1.3.1 Dirección General de Educación Secundaria
- 1.3.2 Dirección General de Educación Secundaria Técnica
- 1.3.3 Dirección General de Educación Media Superior
- 1.3.4 Unidad de Telesecundaria

## 1.4 SUBSECRETARIA DE EDUCACION SUPERIOR E INVESTIGACION CIENTIFICA

- 1.4.1 Dirección General de Educación Superior
- 1.4.2 Dirección General de Investigación Científica y Superación Académica
- 1.4.3 Dirección General de Profesiones
- 1.4.4 Dirección General de Educación Normal
- 1.4.5 Dirección General de Capacitación y Mejoramiento Profesional del Magisterio
- 1.4.6 Universidad Pedagógica Nacional

## 1.5 SUBSECRETARIA DE EDUCACION E INVESTIGACION TECNOLOGICAS

- 1.5.1 Dirección General de Educación Tecnológica Industrial
- 1.5.2 Dirección General de Ciencia y Tecnología del Mar
- 1.5.3 Dirección General de Institutos Tecnológicos
- 1.5.4 Unidad de Centros de Capacitación
- 1.5.5 Instituto Politécnico Nacional

## 1.6 SUBSECRETARIA DE CULTURA Y RECREACION

- 1.6.1 Dirección General de Educación para Adultos
- 1.6.2 Dirección General de Publicaciones y Bibliotecas
- 1.6.3 Dirección General de Materiales Didácticos y Culturales
- 1.6.4 Dirección General del Derecho de Autor
- 1.6.5 Dirección General de Culturas Populares
- 1.6.6 Dirección General de Promoción Cultural

1.6.7 Instituto Nacional de Antropología e Historia

1.6.8 Instituto Nacional de Bellas Artes

1.6.9 Radio Educación

1.7 SUBSECRETARIA DEL DEPORTE

1.7.1 Dirección General de Educación Física

1.7.2 Dirección General de Centros de Educación Física y Deporte

1.7.3 Dirección General de Desarrollo del Deporte

1.8 OFICIALIA MAYOR

1.8.1 Dirección General de Recursos Humanos

1.8.2 Dirección General de Recursos Financieros

1.8.3 Dirección General de Recursos Materiales y Servicios

1.8.4 Dirección General de Recursos Jurídicos

1.8.5 Dirección General de Información Administrativa

1.8.6 Dirección General de Pagos

Después de haber desarrollado la Estructura Orgánica que existe dentro de la SEP, pudimos observar y darnos cuenta que en el punto 1.6, el cual nos habla de la Subsecretaría de Cultura y Recreación, existe lo que es de interés para nuestro tema; el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

A continuación veremos las funciones de esta Subsecretaría y las atribuciones que esta misma le confiere al Instituto Nacional de Antropología e Historia

## SUBSECRETARIA DE CULTURA Y RECREACION

"-Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de los órganos que les son adscritos, para lograr mejorar la atmósfera cultural del país.

-Dirigir y resolver con base en los lineamientos que fije el Secretario, los asuntos relativos a educación para adultos, publicaciones y bibliotecas, materiales didácticos, derecho de autor, culturas populares y promoción cultural en establecimientos escolares.

-Formular y proponer objetivos, planes y programas, presupuestos y proyectos para el desarrollo de las funciones que le son asignadas.

-Coordinar, desarrollar y evaluar el programa de educación general básica para adultos.

-Proponer y llevar a cabo política editorial y de bibliotecas de la Secretaría.

-Estudiar, diseñar, producir y distribuir materiales didácticos y culturales, incluyendo programas de radio y televisión.

-Llevar a cabo las funciones que la Secretaría atribuye a la Ley del Derecho de Autor y demás disposiciones relativas.

-Promover el estudio y desarrollo de las culturas populares.

-Organizar actividades culturales destinadas a educar, jóvenes y al magistrado del País.

-Desarrollar, promover y difundir actividades culturales y recreativas de acuerdo con las necesidades y características de los distintos sectores de población en coordinación con las demás dependencias y organismos que desarrollen programas afines.

-Coordinar, planear y evaluar la operación del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Radio Educación y los demás órganos desconcentrados agrupados en el área de cultura y recreación.

-Llevar a cabo la administración de los recursos humanos adscritos en el área

-Proporcionar la información, los datos o la cooperación técnica que le sea requerida por otras dependencias del Ejecutivo Federal, entidades auxiliares del mismo o por las unidades de la propia Secretaría, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables y las políticas establecidas a este respecto.

-Formular los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes en los asuntos de su competencia.

-Auxiliar al Secretario, dentro de la esfera de su competencia, en aquellas tareas encomendadas a este en relación con el sector y que están señaladas

en la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General de deuda Pública, el Acuerdo de Agrupamiento Sectorial y demás disposiciones aplicables.

### Instituto Nacional de Antropología e Historia

-Realizar y promover investigaciones científicas y artísticas que interese a la arqueología e historia de México, antropológicas, y etnográficas, principalmente de las comunidades indígenas del País.

-Explorar conservar, restaurar y vigilar las zonas y monumentos arqueológicos del país o, en su caso, autorizar conforme a lo que establece la Ley sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y su Reglamento.

-la participación de terceros en dichos trabajos, señalando los términos y condiciones a que deban sujetarse las labores, así como las de quien las realicen.

-Llevar el registro público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas.

-Organizar, sostener y administrar museos históricos y arqueológicos. Dar autorizaciones para el transporte, exhibición o reproducción de monumentos u objetos arqueológicos e históricos.

-Difundir el conocimiento de la Antropología e Historia de México

-Administrar los bienes que forman parte de su patrimonio.

-Las demás que le confieran las disposiciones legales y el titular de la Secretaría "(48)

Es así entonces como nos damos cuenta de la importancia tan grande que tiene la Subsecretaría de Cultura y Recreación, dependiente de la SEP.

[48] Presidencia de la República Op cit P 618

### 3 4 Las Atribuciones que la Secretaría de Educación Pública le confiere al Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Hemos estudiado a través de los dos puntos anteriores; la situación de la Administración Pública, al igual que su composición, de como están divididas las Secretarías de Estado, de las funciones de la Secretaría de Educación Pública, el organigrama de la misma, hasta llegar a la Subsecretaría encargada de nuestro patrimonio cultural recayendo sus obligaciones en el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Ahora veremos de manera específica las funciones y atribuciones que la Secretaría de Educación Pública actualmente le encomienda al Instituto Nacional de Antropología e Historia;

Los objetivos principales son investigar científicamente la antropología e historia relacionada principalmente con la población del país y con la conservación y restauración del patrimonio cultural arqueológico e histórico, así como el paleontológico, proteger, conservar, restaurar y recuperar ese patrimonio, y promover y difundir las materias y actividades que son de la competencia del Instituto.

Sus funciones son:

-Aplicar en los términos del Artículo 3º de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, las leyes reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia.

-Efectuar investigaciones científicas que interesen a la arqueología e historia de México, a la antropología y etnografía de la población del país.

-Otorgar en los términos del Artículo 7º de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, los permisos y dirigir las labores de restauración y conservación de los Monumentos Arqueológicos e Históricos que efectúen las autoridades de los Estados y municipios.

-Proponer a la autoridad competente la expedición de reglamentos que contengan normas generales y técnicas para la conservación y restauración de zonas y monumentos arqueológicos, históricos y paleontológicos, que sean aplicándose en forma coordinada con los gobiernos estatales y

municipales.

-Proponer al Secretario de Educación Pública la celebración de acuerdos de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, tendientes a la mejor protección y conservación del patrimonio histórico, arqueológico y paleontológico de la nación y del carácter típico y tradicional de las ciudades y poblaciones.

-Promover, conjuntamente con los gobiernos de los estados y los municipios, la elaboración de manuales y cartillas de protección del patrimonio arqueológico, histórico y paleontológico, en su ámbito territorial, que adecuen los lineamientos nacionales de conservación y restauración a las condiciones concretas del estado y del municipio

-Efectuar investigaciones científicas en las disciplinas antropológicas, históricas y paleontológicas, de índole teórica o aplicadas a la solución de los problemas de la población del país y a la conservación y uso social del patrimonio respectivo.

-Realizar exploraciones y excavaciones con fines científicos y de conservación de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos, y de restos paleontológicos del país.

-Identificar, investigar, recuperar, rescatar, proteger, restaurar, rehabilitar, vigilar y custodiar en los términos prescritos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, los respectivos monumentos y zonas, así como los bienes muebles asociados a ellos.

-Investigar, identificar, recuperar y proteger las tradiciones, las historias orales y los usos como herencia viva de la capacidad creadora y de la sensibilidad de todos los pueblos y grupos sociales del país.

-Proponer al ejecutivo federal las declaratorias de zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de restos paleontológicos, sin perjuicio de la facultad del ejecutivo para expedirlas directamente.

-Llevar el registro público de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de los restos paleontológicos.

-Establecer, organizar, mantener, administrar y desarrollar museos.

archivos y bibliotecas especializados en los campos de su competencia.

-Formular y difundir el catálogo del patrimonio histórico nacional, tanto de los bienes que son del dominio de la nación, como de los que pertenecen a los particulares.

-Formular y difundir el catálogo de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y la carta arqueológica de la República

-Publicar obras relacionadas con las materias de su competencia y participar en la difusión y divulgación de los bienes y valores que constituyen el acervo cultural de la nación, haciéndolos accesibles a la comunidad y promoviendo el respeto y uso social del patrimonio cultural.

-Impulsar, previo acuerdo del Secretario de Educación Pública, y la formación de consejos consultivos estatales para la protección y conservación del patrimonio arqueológico, histórico paleontológico, conformados por instancias estatales y municipales, así como por representantes de organizaciones sociales, académicas y culturales que se interesen en la defensa de este patrimonio

-Impartir enseñanza en las áreas de antropología e historia, conservación restauración y museografía en los niveles técnico-profesional, profesional de posgrado y de extensión educativa, y acreditar estudios para la expedición de los títulos y grados correspondientes.

-Autorizar controlar, vigilar, y evaluar, en términos de la legislación aplicable, las acciones de exploración y estudio que realicen en el territorio nacional, misiones científicas extranjeras.

-Realizar de acuerdo a la Secretaría de Relaciones Exteriores, los trámites necesarios para obtener la devolución de los bienes arqueológicos o históricos que estén en el extranjero.

-Las demás que las leyes de la República le confieran "(49)

De esta manera vemos entonces cuales son las atribuciones contemporáneas que la SEP le confiere al INAH.

(49) Drano oficial Viernes 16 de diciembre de 1994 Segunda sección Atribuciones de la SEP contenidas al INAH

Al revisar los trabajos que el INAH debe de realizar conforme a las atribuciones que la SEP le otorga, creemos que es de relevancia importante el mencionar que los últimos trabajos que el INAH ha realizado se plasmaron con anterioridad en las dos últimas ediciones del Plan Nacional de Desarrollo.

A continuación de manera concisa hablaremos de las últimas actividades que por medio de la SEP y el Plan Nacional de Desarrollo ha realizado el INAH:

El programa de proyectos especiales de arqueología anunciado por el entonces presidente de la República el Lic. Carlos Salinas de Gortari, el 12 de octubre de 1992 y supervisado por el INAH dio un nuevo enfoque a las tareas de conservación, investigación restauración, y difusión del patrimonio cultural. Este programa compuesto por 14 proyectos los cuales persiguen, entre otros, los siguientes objetivos:

- ampliar la investigación de la historia prehispánica.

- ofrecer un conjunto amplio y mejor integrado de monumentos arqueológicos explorados.

- y dar mantenimiento a las zonas arqueológicas.

Parte de estos trabajos se hicieron en lugares considerados por la UNESCO; Patrimonio de la Humanidad, y otros en zonas arqueológicas de vital importancia. En estas tareas contribuyo como apoyo consultivo La Comisión Nacional para la Preservación del Patrimonio Cultural que fue creada en el año de 1989.

A la fecha están en proceso 16 trabajos de salvamento del patrimonio arqueológico, en los que destacan los realizados en el estacionamiento subterráneo frente al Palacio de Bellas Artes, el de la presa huites en Sinaloa y los de las carreteras México-Guadalajara y México-Oaxaca, entre otros.

El INAH produjo 221 promocionales, 109 cápsulas y 30 programas de radio y muchas otras actividades con motivo del 50º Aniversario del Museo Nacional de Historia, esto por mencionar algunas de las muchas actividades que se realizaron y tareas que se encomendaron.

Es así como de manera certera mencionamos esta información que fue extraída del último informe de Gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari.

## CAPITULO CUARTO

### EL INSTITUTO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA

#### 4.1. Fundamento de creación del I.N.A.H.

Podríamos comenzar este capítulo hablando de lo que en la actualidad es El Instituto Nacional de Antropología e Historia, como se conforma, cuales son sus principales funciones, y hasta con un breve estudio de su organigrama, pero todo esto nos llevaría a pensar el por que de sus funciones, de su organigrama y hasta de su conformación, estas preguntas no nos quieren llevar a otro momento si no el de donde emanó el I.N.A.H. si, de donde surge la idea de la creación de un órgano encargado del patrimonio cultural de México.

Al tener una idea clara de lo expuesto con anterioridad, debemos estudiar entonces de donde surge el Instituto, y este estudio no debe de reflejar únicamente su último antecesor, sino de una manera un tanto más completa, pero concreta, debemos de analizar la historia de las instituciones que se han encargado del patrimonio cultural de la nación, sus aportaciones y las situaciones por las cuales desaparecieron, de esta manera nos adentraremos pues en este punto

"En México desde la época prehispánica los pueblos daban la mayor importancia a su historia y al recuerdo de todos los acontecimientos pasados, esto lo hacían de forma oral, mediante la enseñanza de los ancianos, mitos, leyendas, cantares y poemas; además las naciones que se desarrollaron de manera más avanzada y habían logrado desarrollar la escritura geroglífica conservaban la memoria de los sucesos por medio de las inscripciones hechas en piedra o madera así como las figuras y signos pintados sobre el papel de amate, otras fibras vegetales o sobre la piel curtida, hasta conformar verdaderos libros y mapas.

Esos libros recibían el nombre de amoxtlí y su autor el de amoxtlacuilo; de esta manera se guardaban en depósitos especiales. En la actualidad los llamamos códices.

Durante la Conquista y la Colonización gran parte de los monumentos de la cultura prehispánica se perdieron, las grandes construcciones arquitectónicas fueron destruidas o abandonadas al igual que sus calendarios, y demás adelantos matemáticos, y los códices fueron quemados. lo único que sobrevivió en cierta forma fueron los templos, palacios, y construcciones arqueológicas que fueron devoradas por la selva, montañas y ríos.

Tiempo después, pasado el ímpetu de la destrucción, los mismos religiosos se dedicaron a recolectar toda clase de información en cuanto a las costumbres, ideas, idiomas, y diccionarios relacionado con los indígenas, por otro lado algunos descendientes de la nobleza indígena, educados en los colegios que para ellos se abrieron, pasaron al idioma náhuatl y con caracteres del español el contenido de los antiguos libros que habían podido conservar y aun los tradujeron al castellano y al latín, incluida la historia de sus naciones. Estos manuscritos y los códices que se salvaron constituyen otra importante fuente de información sobre las culturas indígenas de México y son también en la actualidad parte del patrimonio cultural.

Por lo tanto la propiedad de dicho patrimonio, quedo declarado por la corona española a través de sucesivas disposiciones de las leyes de indias, dejo claramente establecido que todas las ruinas de edificios prehispánicos, como todo lo que en ellas se encontrara pereteneía a la Real Propiedad.

El gobierno español asumió también los derechos sobre los manuscritos de la historia indígena y así en 1743, confiscó al caballero italiano Lorenzo de Boturini una colección de manuscritos a la que llamaba museo indiano.

Los manuscritos confiscados a Boturini se conservaron en la Secretaria del Virreinato hasta fines del siglo XVII, en que se mandaron a la Real y Pontificia Universidad de México.

Se enviaron a la Universidad los dos grandes monolitos que se hallaron en 1790 durante la nivelación de la plaza mayor al igual que el calendario azteca que por algún tiempo se exhibió empotrado en uno de los muros de la catedral de la ciudad de México y la conocida escultura del Coatlicue

Años más tarde se comenzaron a realizar ya las primeras exploraciones arqueológicas en Xochicalco y en Palenque. Para 1804 se lograron realizar otras tres expediciones, al cetro del país, Veracruz y Oaxaca.

Al término de la Independencia, se insistió en establecer una junta de antigüedades y se pensó en crear un conservatorio de ellas dentro de la Universidad, con la finalidad de proteger los bienes del patrimonio cultural y además estudiarlos, así se logró que en 1825 se fundara el Museo Nacional, según acuerdos del Presidente de la República, Guadalupe Victoria, y del secretario de Estado, Lucas Alamán, tiempo después surge el reglamento del museo fechado el 15 de junio de 1826.

El Instituto quedó declarado por ley el 21 de noviembre de 1831. La institución siguió dentro de la Universidad y se organizó con un departamento de antigüedades, otro de historia natural y un gabinete de conservación. El museo se integro en el año de 1834 al sistema educativo.

La universidad fue cerrada por el presidente Gomez Farias en 1833, reabierta en 1854, suprimida por tercera vez en 1857, y vuelta a abrir por el general Zuloaga en 1858, y después el presidente Benito Juárez ratificó la extinción el 23 de enero de 1861 y lo mismo hizo el 30 de noviembre de 1865 el emperador Maximiliano de Habsburgo.

Todos estos acontecimientos afectaron al museo que desde 1843 fue anexado al museo de minería y en 1847 cerrado por la invasión norteamericana.

El 4 de diciembre de 1865 se dispuso que el museo fuera abierto en el Palacio Nacional. Recibió entonces el nombre de Museo Público de Historia Natural, Arqueología e Historia y se instaló en el local de dicho palacio en donde había estado la Casa de Moneda.

El museo se organizó en tres secciones: Historia Natural, Arqueología e Historia, además de la biblioteca. Fue inaugurado el 6 de julio de 1866 bajo la dirección del sabio naturalista G. Billimeke, a quien sucedió en 1867, el licenciado Manuel Orozco y Berra.

Al restaurarse la República, el gobierno liberal del presidente Juárez mantuvo el apoyo al museo, que volvió a tomar su carácter de nacional y fue dirigido por Don Manuel Alcaraz.

Durante el porfirismo el museo tuvo un adelanto notable: Desde 1887 sacó por primera vez a la luz pública el primer número de sus Anales, destinados a divulgar los documentos más importantes relacionados con

nuestra historia antigua, para lo cual contó con los servicios de un selecto grupo de investigadores entre los que estaba Manuel Orozco y Berra, Alfredo Chavero y Francisco del Paso y Troncoso.

En los años siguientes el Museo se distinguió por sus expediciones científicas que realizó para estudiar los monumentos del país y obtener colecciones arqueológicas y etnográficas; participó en los principales congresos nacionales e internacionales de antropología y de historia, y finalmente en 1906 fundó sus cátedras de arqueología etnografía e historia por el impulso ofrecido por Justo Sierra, promotor de la reforma educativa, quien en 1905 permitió que se creara la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes con el carácter de dependencia autónoma y dentro de la organización del gobierno federal.

En el año de 1909 con el crecimiento de las colecciones del museo, Justo Sierra se alentó para dividir por primera vez el museo siguiendo la propuesta de Don Alfredo Chavero de formar con ejemplares de historia natural un museo dedicado a este ramo, el de Historia Natural. Este museo se localizo en el ahora llamado Museo Universitario del Chopo.

Dicho museo recibió el nombre de Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía. Más tarde en el año de 1911 el gobierno mexicano celebró un convenio con las universidades estadounidenses de Harvard, Columbia y Pensilvania así como con los gobiernos de Estados Unidos y de Prusia para formar dentro del museo un centro de estudios que fue llamado Escuela Internacional de Arqueología y Etnografía Americanas. Tuvo la participación de distinguidos extranjeros, como los doctores Franz Boas y Edward Seler, así como el destacado investigador mexicano Manuel Gamio."<sup>(50)</sup>

Con el pasar de los años el Museo siguió cumpliendo sus funciones, las cuales desempeñaba de manera continua pero insuficiente para las exigencias de las necesidades del mismo, esto en gran parte se debía al crecimiento de la población y a las funciones que cada vez se hacían más extensas e imposibles de abarcar en todo lo ancho y largo de la República mexicana.

"El 20 de diciembre de 1938, surge el proyecto de decreto relativo a la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia. los principales motivos que se expusieron para la creación del Instituto fueron los siguientes:

(50) Olive Negrete Julio César "INAH. Una Historia" Volumen I ED Consejo para la Cultura y las Artes I N A H México P 23 y 24

--- Es de urgente utilidad pública el estudio científico de las razas indígenas. pues en él habrá de fundarse en el futuro la acción del gobierno federal para obtener el mejoramiento económico y cultural de dichas razas indígenas.

--- Que los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos que existen en el país forman parte del patrimonio del pueblo mexicano. y por lo tanto debe de procurarse su conservación y restauración inmediata con el motivo de evitar su ruina o pérdida del mismo.

--- Que además de los resultados científicos muy importantes que produce la exploración e investigación de los monumentos arqueológicos e históricos, puede también producir magníficos resultados materiales, en cuanto crea corrientes de turismo que influirán en la vida económica del país.

--- Que para la conservación de los monumentos y el estudio de las razas indígenas se requiere personal técnico con conocimientos científicos y artísticos e investigadores que hagan estudios de esta índole: personal como el que existe actualmente en el departamento de monumentos artísticos, arqueológicos e históricos de la Secretaría de Educación Pública.

--- Que todos los trabajos de arqueología y etnografía requieren personal debidamente preparado para el mayor provecho del museo y de sus usuarios, y que estos mismos preparen obras para la información de sus investigaciones, y que estas mismas puedan ser ofrecidas al público.

--- Que la enorme riqueza en monumentos indígenas y coloniales del país hace indispensable mantener constante vigilancia sobre ellos y ejecutar obras de conservación y de reparación, para lo cual no bastan los recursos que actualmente cuenta el departamento de monumentos, a pesar del decidido empeño que en esta materia han mostrado los gobiernos revolucionarios, los cuales no ha podido destinar más fondos que los que se necesitan para las más ingentes necesidades, en virtud de que otros problemas imperiosos han obligado al gobierno federal a invertir los recursos de la Secretaría de Educación, principalmente en la educación de las clases populares.

--- Que en otras naciones, aun las más ricas, la conservación y reparación de monumentos y las investigaciones antropológicas e históricas no están a cargo exclusivo del estado; se aprovecha el interés de las provincias y municipios y, sobre todo, la iniciativa particular, que contribuyen

constantemente en estos servicios de eminente interés nacional y manifiesta utilidad pública.

--- Que la única manera de lograr que aumenten los recursos para estos tipos de trabajos es hacer que el organismo y dependencia que se ocupe de los mismos, goce de los beneficios de la personalidad jurídica, para lo cual es necesario transformar el actual departamento de monumentos en Instituto de Investigaciones

--- Que con personalidad jurídica el Instituto de Investigaciones que se propone podrá solicitar y obtener ayuda económica de los particulares en forma de herencias, legados y donaciones, y percibir cuotas por diversos conceptos como visitas a monumentos, venta de reproducciones, etc. Estas consideraciones fundan la expedición de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

De esta manera por ley fechada el 31 de diciembre de 1938 y promulgada el 3 de febrero de 1939, se creó el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) como parte de la Secretaría de Educación Pública, pero con personalidad jurídica y patrimonio propio, para desempeñar las siguientes funciones:

- 1) Exploración de las zonas arqueológicas del país.
- 2) Vigilancia, conservación y restauración de monumentos arqueológicos, históricos y artísticos de la República, así como de los objetos que en ellos se encuentren.
- 3) Realización de investigaciones científicas y artísticas que interesen a la arqueología y a la historia de México, antropológicas y etnográficas, principalmente de la población indígena del país.
- 4) Publicación de obras relacionadas con las materias ya expuestas.
- 5) Las demás que las leyes de la República le confieren.

Según lo previsto el patrimonio del INAH quedó formado con los bienes y recursos que el estado le señaló, es decir con las asignaciones presupuestales que el gobierno federal quedó obligado a proporcionarle anualmente, con los edificios, monumentos y colecciones que hasta entonces tenían el departamento de Monumentos, el Museo Nacional, y los otros museos; con los productos de las cuotas por visitas a los monumentos, zonas y museos, venta de publicaciones y otros servicios; Y por los bienes que adquiriera por herencia, legado, donación o cualquier otro título.

Por disposición de la Ley Orgánica, el Departamento de Monumentos se dividió en dos ramas principales, por un lado la dirección de Monumentos Prehispánicos y la dirección de Monumentos Coloniales, El Museo Nacional también se dividió para darle vida al Museo Nacional de Historia que se instaló en El Castillo de Chapultepec. Los demás museos o museos de sitio se instalaron en los diferentes principales estados de la República, algunas otros por su ubicación en algunas zonas arqueológicas se mantuvieron en esos lugares, y otros tantos se convirtieron en bibliotecas."<sup>(51)</sup>

Cabe mencionar en este tema, el surgimiento de la Escuela Nacional de Antropología e Historia la cual nace en el año de 1940 mediante un plan de cooperación celebrado con la SEP y la facultad de Filosofía y letras de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que impartía las cátedras de historia y algunas de arqueología y filología; así como el Instituto Politécnico Nacional (IPN), en cuya escuela nacional de ciencias biológicas se organizaron, en 1937, las carreras profesionales de la antropología, que iniciaron sus cursos en 1938.

En 1939 el Instituto de Antropología e Historia inicia históricamente sus actividades en la conservación y restauración del patrimonio cultural, y paralelamente a los trabajos de exploración y restauración de Manuel Gamio en Teotihuacán, Agustín Villagra realiza trabajos de restauración en la pintura mural de los templos de la agricultura, Tepantitla, Tetila, Zacuala, y Yayahuala en la misma zona arqueológica. Es así pues que comienza la vida activa del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

#### 4.2 México y su patrimonio cultural, fundamentado en el Artículo 27 Constitucional.

En el capítulo anterior, hablamos de una manera un tanto breve, acerca de lo que significa el patrimonio cultural de la nación, sin olvidar que este tema lo tocamos más que nada desde el punto de vista cultural; En donde nos dimos cuenta de que manera la cultura del pasado de un pueblo puede llegar a ser la base de una educación, de una población. Esto quiere decir hablando en específico de México, que la cultura es la base en la cual la sociedad vive y asienta sus principales raíces, es por esto que surge la importancia y preocupación de cuidarla, y hacer de esta el patrimonio más grande que podemos tener los mexicanos.

<sup>(51)</sup> Olive Negrete Julio César Cottom Bully "INAH, Una Historia" Volumen II ED Consejo Nacional para la Cultura y las Artes 1ª ed México P. 27 y 28.

Dejando un poco a un lado el aspecto cultural del patrimonio de la nación nos centraremos de una manera precisa en de que manera México ha procurado a su patrimonio cultural y legalmente en que se ha fundamentado para su protección.

Las primeras leyes de protección del patrimonio cultural surgieron durante el gobierno del General Díaz quien logro establecer las bases de la legislación protectora de los bienes arqueológicos, para lo cual el 3 de junio de 1896 se promulgó una primera ley que fijo los requisitos indispensables para la realización de excavaciones arqueológicas, mediante concesión del Gobierno y bajo la vigilancia de la Inspección General de Monumentos. Tiempo después el 11 de mayo se publicó una ley más amplia, que definió cuáles eran los monumentos arqueológicos, consideró que era delito destruirlos, prohibió la exportación de los objetos sin permiso oficial y dispuso que en el Museo Nacional se concentraran aquellos que adquiriera el ejecutivo federal, desde esta ultima ley se estableció categóricamente que los monumentos arqueológicos existentes en la República eran de propiedad de la nación y que su protección y custodia correspondía al gobierno federal, sin perjuicio de que los gobiernos de los estados tomaran las medidas que juzgaran convenientes para la mejor observancia de la ley.

"A partir de 1910 hasta la época de los 30's el marco jurídico de la época no facilitaba el cumplimiento de las funciones del INAH en toda la República, por cuanto la ley de monumentos entonces vigente no definía con claridad el alcance de la propiedad de la nación sobre todos los bienes arqueológicos, incluyendo los objetos; tampoco era precisa la jurisdicción del INAH en el territorio de los estados lo cual impedía que se atacara con rigor el comercio de bienes arqueológicos. El INAH se esforzó para procurar cubrir esas deficiencias y tuvo el apoyo del Ministerio Público Federal, pero el empeño no bastó y los tribunales llegaron a dictar fallos contrarios al interés de la nación, interpretando las leyes de 1930 y 1933, y aun las de 1897, como en el caso Thompson, resuelto en 1944, pero que se refería al saqueo del cenote sagrado de Chichén Itzá ocurrido desde principios de siglo.

El INAH se percató que era indispensable modificar la legislación de monumentos desde su propia base Constitucional, y preparó los proyectos respectivos sin abandonar el camino de obtener la ayuda de la Procuraduría general de la República

Por otra parte los avances de la modernización que desde mediados de

este siglo se extendió por todas las ciudades del país planteó el reto de proteger no únicamente los monumentos aislados sino sus conjuntos, y no solo contra la acción de los particulares sino también frente a los proyectos de las autoridades, se contaba para esto con la ayuda de la Comisión Nacional de Monumentos, que por mandato de ley estaba integrada con representantes de diversas autoridades y de instituciones científicas o profesionales

El primer problema importante surgió en la ciudad de México por el proyecto de ampliar la histórica calle de Tacuba, que sigue la traza de la calzada prehispánica de Tlacoapan y comprende numerosos palacios coloniales. La administración del Doctor Dávalos defendió esos monumentos y con el apoyo de la Comisión Nacional logró que el proyecto no se realizara. Además el INAH obtuvo que se promulgaran los decretos presidenciales que protegían el carácter tradicional del barrio de La Merced y a los poblados de Coyoacán y de san Ángel, entre otros."(52)

"En materia de conservación del patrimonio cultural histórico se pueden definir dos grandes periodos en la historia del Instituto Nacional de Antropología e Historia. Una primera fase, de poco más de veinte años de actividad moderada, va de 1939 a 1960 y la segunda etapa, de mayor desarrollo, se desenvuelve a partir de 1964.

Existen divisiones en estos dos grandes periodos, contemplando que también podría proponerse el año de 1972, con la aparición de la nueva Ley Federal sobre la materia, como punto de cambio importante para esta actividad, pero también conviene subrayar varios elementos que, desde la década de los sesenta, amplían el campo de acción y motivan la promulgación de una nueva ley en 1970, que se modifica poco después para quedar establecida en 1972.

Es de notable importancia resaltar que México formo parte como anfitrión y participante de La Reunión Internacional sobre la defensa del patrimonio cultural como reencuentro con la solidaridad social y la unidad nacional, esta reunión se llevo a cabo en el Museo Nacional de Antropología e Historia del 9 al 13 de agosto de 1976, proporcionado por la Coordinación Nacional de Asuntos Jurídicos del INAH. En esta reunión participaron los países de Brasil, Egipto, Estados Unidos, Guatemala, India, Italia, Panamá, Perú, y por supuesto México. El principal objeto de esta reunión fue el de llevar a cabo

(52) Colton Bully Olive Negrete Julio César "INAH Una Historia". ED. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes INAH México 1ª ed 1995 P. 43 y 44

una conciencia más grande del significado que realmente tiene el patrimonio cultural de cada país que integró la reunión y llevar a cabo una unión más sólida entre estos países para cualquier tipo de ayuda que alguno de ellos requiera con respecto a la materia, a lo largo de los años parece que esta reunión no ha sido en vano del todo.

En la época contemporánea ha nacido la preocupación de llevar a cabo un inventario un tanto más preciso y justo esto de alguna manera comenzó en Septiembre de 1992 se otorgó prioridad y nuevo impulso al programa de inventarios, con lo que se alcanzó la cantidad de 268 982 registros, más de 200 por ciento de los efectuado hasta entonces, de los que se capturaron 238 495 fichas para una base de datos automatizada. Ello permitió trazar la estrategia y la política para inventariar los acervos en museos y bodegas, en función de su importancia, calidad, cantidad, y seguridad. Se capacitó a personal para que conserven actualizados los inventarios, los avances llevaron a la elaboración de catálogos científicos necesarios para el movimiento de las colecciones, y se proyectó la edición de discos compactos para proporcionar información sobre las obras culturales de los museos.

Se intensificó la labor de recuperación del patrimonio arqueológico y de Diciembre de 1989 a 1993 se rescataron más de 12,000 objetos gracias a la colaboración de la PGR, incluyendo las que fueron robadas del museo la noche del 25 de Diciembre de 1985, a esta tarea también la apoyo la UNESCO con su labor en la convención de 1970 relativa a la devolución a sus países de origen del patrimonio cultural indebidamente sustraído, así como el convenio bilateral que para este mismo efecto se tiene celebrado con los Estados Unidos de Norteamérica."(53)

Adentrándonos de manera más amplia en la situación jurídica del patrimonio cultural de México sabemos que la administración pública con respecto a la arqueología es un tanto amplia y le da una protección a través de organismos y leyes creadas para el fin que a este rubro le convenga.

Existe una extensa variedad de recopilaciones, leyes, circulares, decretos, ordenes, resoluciones, sumarios, reglamentos, disposiciones, cartas, etc. que a través de la historia, han tenido como labor principal el de proteger el patrimonio cultural. Pero dentro de esta situación que envuelve al patrimonio cultural existe un fundamento el cual se encuentra dentro de la ley suprema de la nación: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. la

(53) Díaz Berrio Salvador "INAH Una Historia", Tomo II. ED. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes INAH 1ª ed México 1995  
P 259

cual nos establece en su Artículo numero 27, el cual protege este patrimonio cultural, lo siguiente:

El Artículo 27 Constitucional nos dice de manera extensa la situación de la nación conforme a la propiedad de sus tierras y aguas los límites del territorio nacional la transmisión de la propiedad, la situación de la población agrícola y todos los asuntos referentes a la misma, pero dentro de todo este compendio, encontramos una ley la cual maneja de una manera un tanto más digerido el Artículo 27 Constitucional, y para nuestro estudio nos da el punto clave de la protección a los bienes nacionales, estamos hablando de la Ley General de Bienes Nacionales.

Es en esta Ley en donde vemos que se nos nombran de manera explícita la situación en la que se encuentran todos aquellos monumentos históricos, arqueológicos, etc, que forman el patrimonio cultural, con respecto a su clasificación como bienes y a su posición con respecto a la ley.

Y bien, es así que ha quedado acentuada la importancia que tiene esta ley General de Bienes Nacionales, que no podía salir sobrando. Pero tomando en cuenta que esta ley toma fuerza del artículo 27 Constitucional.

De esta manera queda claro que el artículo 27 Constitucional nos muestra una visión completa del patrimonio cultural y que por su naturaleza jurídica, y siguiendo la perspectiva de la pirámide de Kelsen, es la Ley Suprema a las que posteriormente se deriven en materia de Patrimonio Cultural.

#### 4.3 Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia

Al surgir el Instituto Nacional de Antropología e Historia en el año de 1938, dentro de el mismo surge la necesidad de la creación de una ley orgánica la cual tendría como función principal la de que por medio de ciertos artículos se regule todo aquello que sea parte del Instituto para de esta manera tener un mayor control y mejor manejo de los bienes y propiedades del mismo Instituto.

Así es que siendo presidente de la Nación el Señor Lázaro Cárdenas hace saber a los habitantes del territorio mexicano que por medio del Honorable Congreso de la Unión se decreta la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Esta ley, es promulgada el 31 de diciembre de 1938, y entra en vigor a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial. a partir de ese momento la ley se comenzó a aplicar, y su duración de esta ley se lleva a cabo durante 46 años, y es hasta entonces que en el año de 1985, la ley sufre su primera y única reforma hasta el momento.

Esta reforma que sufre la Ley Orgánica, se da muchos años después, y es con el presidente Miguel de la Madrid Hurtado que da a conocerla a través del Honorable Congreso de la Unión, a los habitantes del territorio mexicano el 19 de diciembre de 1985.

#### 4.3.1 Contenido de la Ley Orgánica del I.N.A.H.

Según la Ley Orgánica la función principal de esta es de "Vigilancia, conservación y restauración de monumentos arqueológicos, históricos y artísticos de la República, así como de los objetos que en dichos monumentos se encuentren".

La Ley Orgánica de 1939, estaba conformada por 20 artículos, los cuales con la reforma de 1985 se convirtieron en 9 Artículos.

Para hablar del contenido de la ley orgánica debemos de comenzar por el artículo 1º que fue el único que desde su publicación el 3 de febrero de 1939 no sufrió ninguna modificación en la reforma de 1985. Este artículo nos dice lo siguiente: Se crea el Instituto Nacional de Antropología e Historia, con personalidad jurídica propia y dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

La Ley Orgánica tiene dentro de sus objetivos principales el de llevar a cabo la investigación científica sobre antropología e historia, la conservación y restauración del patrimonio cultural arqueológico e histórico así como el paleontológico; La protección, conservación, restauración y recuperación de ese patrimonio. Para el cumplimiento de estos objetivos desempeñara ciertas funciones, en los términos del Artículo 3º de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e históricos. En donde tendrán toda la facultad sobre las investigaciones científicas, la expedición de reglamentos, de propuestas a la SEP, de promover, realizar expediciones, excavaciones, investigaciones, llevar registros públicos, propuestas al ejecutivo, publicación de obras, etc, todo esto con referencia a los

monumentos y zonas arqueológicas, artísticos e históricos.

También se nos menciona que el Instituto contara con capacidad para la adquisición y administración de los bienes con el que se formará su patrimonio dentro de los que se enumeran; Los inmuebles, los muebles que les pertenezcan, los que se adquieran, las cantidades de el presupuesto de egresos de la federación, las aportaciones y demás ingresos.

Se nos dice que el Instituto para el cumplimiento de sus objetivos, podrá organizarse de acuerdo a sus funciones en diferentes áreas que se podrán dividir en; de investigación, conservación, restauración, museos, exposiciones, recursos humanos, delegaciones regionales, estructuras administrativas, etc

Dentro de sus funcionarios encontramos que el Instituto estará a cargo de un Director nombrado y removido por la SEP, la misma que nombrara sus requerimientos para serlo. También nos nombra la ley las facultades y obligaciones de Director General.

El Instituto contará con un consejo general consultivo que será presidido por el Director General.

Las condiciones del trabajo vigente del personal del Instituto serán regulados por la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del Artículo 123 Constitucional.

#### 4.4 Naturaleza jurídica del I.N.A.H.

El Instituto Nacional de Antropología e Historia, en cuanto al fondo de lo que su naturaleza jurídica significa, hay que comenzar por tomar en cuenta su nacimiento jurídico, el cual surge en el momento de su creación como órgano desconcentrado, el cual tiene sobre su tutela a un organismo centralizado.

El Instituto ha conservado desde su creación la misma situación jurídica y por lo tanto su misma naturaleza jurídica, la cual queda englobada de la siguiente forma; El I.N.A.H. es un organismo desconcentrado, el cual depende directamente de un organismo superior a este en cuanto a su estructura y composición, que es un organismo centralizado esto quiere decir una

Secretaría de Estado, la cual en este caso es la Secretaría de Educación Pública, ahora, este órgano depende a su vez de el Poder Ejecutivo Federal, el cual tiene bajo su tutela a todos los organismos centralizados.

Esta es la estructura orgánica y naturaleza jurídica del I.N.A.H. Ahora bien, la desconcentración administrativa consiste en una forma de organización en la que los entes públicos, aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica y funcional.

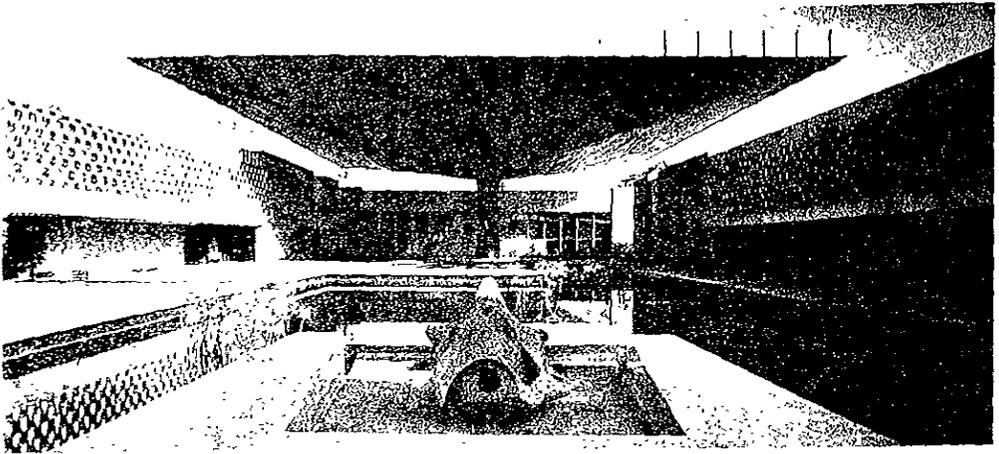
La desconcentración ha sido en cierta forma considerada por algunos juristas como la primera parte de la descentralización, esto dado a que ya implica cierto grado de autonomía, en lo que concierne a su libertad de acción en asuntos técnicos.

Dentro de las ventajas que se señalan a este tipo de órganos se encuentra el que se dedican a cuestiones técnicas de índole no política. Al contar con competencia y facultades propias, su actuar es más ágil y, si se trata de desconcentración territorial, la autoridad estará más cerca del gobernado.

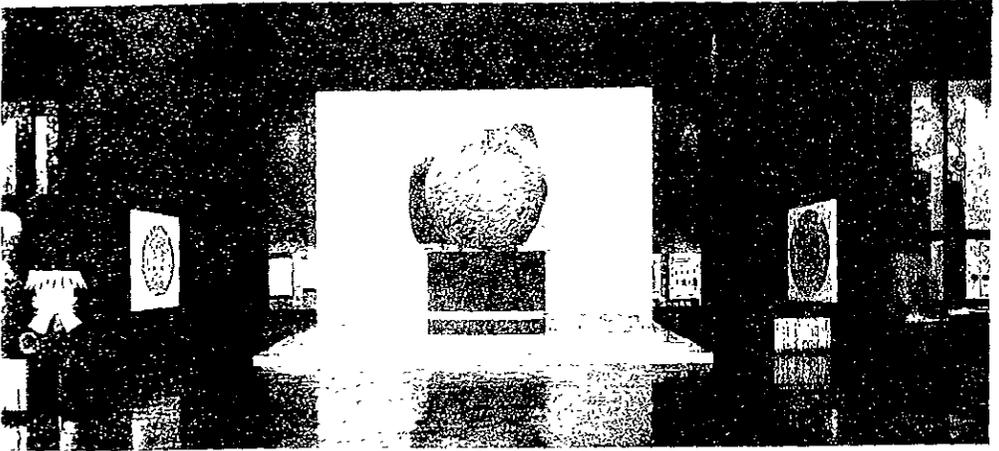
Las características de los órganos desconcentrados son:

- 1.- Forman parte de la centralización administrativa.
- 2.- Mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado.
- 3.- Poseen cierta libertad para su actuación técnica.
- 4.- Debe ser un instrumento de derecho público el que los cree modifique o extinga.
- 5.- Cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio.
- 6.- No poseen personalidad jurídica propia.

(estas características son las que la ley nos menciona)



1



2

MUSEO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA E HISTORIA. (I.N.A.H.)  
México D.F.

1.- Vista, fuente y entrada principal del Museo Nacional de Antropología e Historia.

2.- Calendario Azteca o Calendario Solar, exhibiéndose en una de las salas del Museo Nacional de Antropología e Historia.

## CAPITULO QUINTO

LA LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS  
ARQUEOLÓGICOS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS.

## 5.1 Exposición de motivos de la creación de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Por reformas del 3 de enero de 1966 se adicionó la fracción XXV del artículo 73 de la Constitución Política, a efecto de que el Congreso de la Unión quedase facultado para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional, superándose así la limitación que impidiera establecer un régimen jurídico uniforme en la República en materia de protección al patrimonio cultural nacional

Con esa base se mejoró el proyecto que el INAH había venido preparando para subsanar las deficiencias que en materia existieran ya que como pudimos percatarnos en el capítulo pasado la mayor carga en la materia recaía única y prácticamente sobre el INAH y su Legislación. Y a través de los mecanismos legislativos correspondientes fue posible que el Congreso de la Unión aprobara, el 23 de diciembre de 1968 la "Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación".

Desde el título mismo de La Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación, se nota la amplitud de criterio de esa frustrada ley, en cuanto a la importancia del patrimonio cultural de la Nación, constituido por los bienes que tengan valor para la cultura desde el punto de vista del arte, la historia, la tradición, la ciencia y la tecnología.

En su articulado se refirió indistintamente a "Bienes de valor cultural" y "Bienes culturales de la Nación", todo lo cual indica que el legislador se fundamentó en el sentido antropológico amplio de la cultura, como herencia social que se forma con todas las actividades, ideas y tradiciones del hombre y se expresa en los objetos de la cultura material, muebles e inmuebles.

Dada su generalidad, ese sentido tenía que precisarse por lo que en el Artículo 3º de la ley se especificaron los bienes que quedaban sujetos a tutela. Sin embargo, quedó abierta la posibilidad de que se aplicase por parte de la autoridad un criterio discrecional, ya que la lista de casos concluía con una disposición que asimilaba cualquier bien que tuviera interés para quedar adscrito al patrimonio cultural.

La inseguridad y la alarma que esa y otras disposiciones provocaron entre coleccionistas y comerciantes, impidieron que la ley se promulgara, hasta que lo hizo el presidente Echeverría el 10 de diciembre de 1970. Aún entonces, no pudo ponerse en vigor por falta de reglamento y en la práctica se siguió observando la de 1933 y su reglamento, hasta que se presentó otro proyecto oficial, que pecaba de lo contrario, ya que autorizaba el comercio y la propiedad de los bienes arqueológicos y retrocedía en el dominio de la Nación sobre ellos.

La discusión a fondo del problema, en audiencias públicas convocadas por la Cámara de Diputados y la participación de organismos relacionados con la antropología, la historia y el arte, en especial la Asociación Mexicana de Antropólogos Profesionales, permitió transformar el proyecto y tomar en cuenta las experiencias del que hacer antropológico y del histórico durante los últimos treinta años. Como resultado se expidió, el 28 de Abril de 1972 la "Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas", promulgada el 6 de mayo del mismo año en el Diario Oficial, y aplicada integralmente hasta el 20 de septiembre de 1975, en que se expidió su reglamento elaborado por el INAH.

En este orden de ideas nos damos cuenta de la situación por medio de la cual ha pasado esta ley para poder llevarse a cabo en la práctica. De este modo nos podemos dar cuenta de la forma en que el gobierno ha manejado a través de los años el tema del patrimonio cultural, poniéndole una cierta importancia pero no con la relevancia que este tema lo necesita.

En resumidas cuentas es entonces que la exposición de motivos para la creación de esta ley, es ciertamente un muy mal seguimiento por parte del legislador para la creación de leyes anteriores que supuestamente deberían dar un apoyo a la ley orgánica del INAH, y queremos decir por mal seguimiento lo que hablamos anteriormente, la situación de la poca importancia que en cierto momento se le llegó a dar a estas leyes.

## 5.2 Contenido de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Como comentamos en el punto que con anterioridad vimos, ha sido una tarea de tiempo y hasta en cierto modo laboriosa la de crear esta ley, por lo mismo es de considerarse una ley hasta cierto punto nueva, y que en la práctica ha ayudado de manera certera a la ley orgánica del INAH, esto desde luego comparándola con las demás leyes anteriores.

Debemos de tomar en cuenta que el Instituto Nacional de Antropología e Historia y su Ley Orgánica no han sido los únicos organismos encargados de la protección de nuestro patrimonio cultural. Durante muchos años y como lo hemos visto en los capítulos anteriores el gobierno "se ha preocupado" por establecer leyes para su protección, leyes que en su momento en cierta forma cumplían su cometido, pero que nunca fueron del total servicio que se pretendía que dieran, ni de la total satisfacción para los interesados en la materia.

A continuación nombraremos las leyes que le antecedieron a la ahora mencionada: Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas:

- 1-"Recopilación de la Leyes de los Reinos de las Indias": Esta ley data de la época colonial, y estaba compuesta por 5 leyes.
- 2- "Ley sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos". En su artículo 14. fracción IV, establecía que son propiedad de la nación los terrenos en que se encuentren ruinas monumentales. Cabe recordar que esta ley pertenece ya a la época nacional con fecha del 26 de marzo de 1894
- 3- "Ley de Conservación sobre Monumentos Históricos y Artísticos y Bellezas Naturales", con fecha del 6 de abril de 1914.
- 4-"Ley sobre Conservación de Monumentos, Edificios, Templos y Objetos Históricos o Artísticos", con fecha de 1916.
- 5-"Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales", con fecha del 31 de enero de 1930. Cabe mencionar que las Leyes que se promulgaron a partir de esta fecha pertenecen a la época post-revolucionaria.
- 6-"Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural". con fecha del 19 de enero de 1934.
- 7-" Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación. con fecha del 16 de

diciembre de 1970

8-"Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. publicada en el Diario Oficial del 6 de mayo de 1972. y su respectivo reglamento publicado el 8 de diciembre de 1975.

\* cabe mencionar que en el tiempo transcurrido entre la promulgación de estas leyes se dictaron: circulares, decretos, ordenes, resoluciones, sumarios, disposiciones, convenios, cartas y autorizaciones todas estas referentes a la materia sobre legislación sobre bienes arqueológicos.

A continuación procederemos a llevar a cabo de manera concreta un estudio de las partes por las que se compone la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas Artísticas e Históricas resaltando a la vez sus partes más importantes.

En los transitorios de la ley se nos dice que se abroga la Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación del 23 de diciembre de 1968. publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de diciembre de 1970 y se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente ley que es publicada en el Diario Oficial el 6 de mayo de 1972. Y esta compuesta de la siguiente manera:

Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas

Capítulo I. Disposiciones generales

Capítulo II. Del registro

Capítulo III. De los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos

Capítulo IV. De las zonas de monumentos

Capítulo V. De la competencia

Capítulo VI. De las sanciones

Transitorios

\*el reglamento de la ley esta compuesto por los mismos puntos

El Capítulo I. nos habla de las disposiciones generales, y esta compuesto del artículo 1º al artículo 20º. A continuación hablaremos sobre el tema del cual habla este capítulo.

Nos dice que esta ley es de interés social y nacional y que sus *disposiciones de orden público*. Nos menciona que la SEP, el INAH y el INBAL y los demás institutos culturales del país, tienen toda la fuerza para efectuar obras en favor de la Arqueología, así como se nos dice que es de utilidad pública, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos. Se nos dice también a quienes corresponde la aplicación de la ley. Nos señala que las autoridades de los estados y municipios tendrán la facultad de la aplicación de esta ley. Nos habla de cuales son considerados como monumentos arqueológicos, artísticos, históricos y zonas de monumentos y que el Presidente o el secretario en su caso podrán revocar dicha declaratoria. Se nos habla también de la situación de las personas que son propietarios de bienes inmuebles declarados monumentos históricos y su situación en cuanto a su restauración y su mantenimiento y el permiso que estos deben tener del Instituto para la realización de excavaciones o investigaciones arqueológicas.

Las autoridades de los estados y municipios *cuando decidan restaurar y conservar los monumentos o darles cualquier tipo de cuidado o uso deberán siempre hacerlo bajo previo permiso y bajo la dirección del INAH*. Las autoridades de los estados y municipios *podrán colaborar con el INBAL para la conservación y exhibición de los monumentos*. Se nos habla también de que los propietarios de bienes inmuebles no podrán explotarlos con fines de lucro.

Todas las obras que se efectúen sobre monumentos tendrán que tener la autorización de la dirección del INAH. Se nos dice que el destino o cambio de destino de propiedad declarados monumentos arqueológicos se hará por decreto que se entregara al Ejecutivo Federal. Se nos habla de la situación *de los comerciantes en monumentos y bienes históricos*, se nos habla de la exportación de bienes históricos, la reproducción de monumentos arqueológicos para fines comerciales. El asesoramiento de las restauraciones hechas por antropólogos titulados. Se nos dice que a falta de disposición expresa de esta ley se aplicarán supletoriamente: Los tratados internacionales y las leyes federales y los códigos civil y penal vigentes para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia

federal. La vigilancia del cumplimiento de esta ley será efectuada por la SEP, la Secretaría del Patrimonio Nacional y los institutos competentes.

El capítulo II nos habla del registro y esta compuesto del artículo 21º al 26º. A continuación hablaremos del tema sobre el cual habla este capítulo:

Habla sobre la creación de el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, que depende del INAH, y el Registro Público de Monumentos y Zonas Artísticas dependiente del INBAL para la inscripción de monumentos arqueológicos históricos o artísticos y las declaratorias de zonas respectivas. Se harán los registros de los monumentos pertenecientes a la federación, estados y municipios y los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y las personas físicas o morales privadas. La declaratoria de que un bien inmueble es monumento deberá inscribirse, además en el registro público de la propiedad de su jurisdicción. La inscripción de los registros se hará de oficio o a petición de la parte interesada. La certificación de autenticidad se expedirá a través del procedimiento que establezca el reglamento respectivo. También nos menciona acerca de los actos traslativos de dominio sobre bienes inmuebles declarados monumentos históricos y artísticos y nos dice sobre estos que deberán constar sobre escritura pública. Los notarios públicos mencionarán la declaratoria de monumentos si la hubiere y darán aviso al Instituto competente de la operación celebrada en un plazo de treinta días.

El capítulo III nos habla de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, y esta compuesto del artículo 27º al 36º. a continuación hablaremos del tema sobre el cual habla este capítulo:

Este capítulo tiene una relación muy estrecha con el artículo 27º Constitucional, y nos dice que son propiedad de la nación, inalienables e imprescriptibles, los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles. Nos menciona de que se componen los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles. Los monumentos arqueológicos muebles no podrán ser transportados, exhibidos o reproducidos sin permiso del Instituto competente. El que encuentre bienes arqueológicos deberá dar aviso a la autoridad civil más cercana. Todas las excavaciones y exploraciones que se realicen únicamente podrán hacerse por el INAH, instituciones científicas o de reconocida solvencia moral, previa autorización. El INAH tendrá la facultad de suspender todos los trabajos que se ejecuten en monumentos, edificios, adoratorios, plazas, ruinas, jardines, inscripciones y templos

arqueológicos sin autorización. También se nos habla de la situación de la declaración sobre monumentos artísticos, la manera en que se reconocen como monumentos y en caso de que no se les pudiese reconocer como tales, la situación de los extranjeros que en nuestro país levantan monumentos y como se declaran estos. Se nos dice también que se crea la Comisión Nacional de Zonas y Monumentos Artísticos, la que dará su opinión a la autoridad competente para la expedición de declaratorias sobre monumentos artísticos y zonas de monumentos artísticos. Nos dice como esta integrada dicha Comisión y la manera de como podrá funcionar la misma. Nos menciona la tarea que tienen la SEP y el INBAL en caso de que exista riesgo de que se realicen actos de efectos irreparables sobre bienes muebles o inmuebles con valor estético relevante, conforme al artículo 33º de esta ley. Se nos determina también que son monumentos históricos los bienes vinculados con la historia de la Nación, y de manera más explícita en el artículo 36º de esta ley se nos mencionan los siglos, las construcciones, los documentos, manuscritos, colecciones científicas y técnicas, que por determinación de esta ley se cataloguen como monumentos históricos.

El capítulo IV nos habla de las zonas de monumentos y esta compuesto del artículo 37º al 43º, a continuación hablaremos del tema sobre el cual habla este capítulo:

Como primer término nos dice que El Presidente de la República, mediante decreto efectuara las declaratorias de las zonas de monumentos arqueológicos, artísticos o históricos en los términos de dicha ley y su reglamento. Las zonas de monumentos estarán sujetas a la jurisdicción de los poderes federales. Se nos dice a que se le considera zona de monumentos arqueológicos, zona de monumentos artísticos y zona de monumentos históricos. Se nos dice que en las zonas de monumentos en el interior y exterior de estos, todos los servicios que se den tendrán que estar sujetos a las disposiciones que al respecto fije esta ley y su reglamento. En las zonas de monumentos, los Institutos competentes autorizarán previamente la realización de obras, aplicando en lo conducente las disposiciones del capítulo I.

El capítulo V habla de la competencia y esta compuesto del artículo 44º al 46º, a continuación hablaremos del tema sobre el cual habla este capítulo:

Este capítulo es muy corto y nos habla de la competencia existente entre los dos Institutos encargados de la cultura en México, y expresa que el

Instituto Nacional de Antropología e Historia va a ser competente en todo lo que se refiere a la materia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos, y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura será de su competencia la materia de monumentos y zonas de monumentos artísticos, y también nos menciona que la Secretaria de Educación Pública, en caso de duda sobre a quien concierne la competencia de cierto asunto esta resolverá a quien corresponde el despacho de dicho asunto.

Por ultimo el capítulo VI nos habla de las sanciones y esta compuesto del artículo 47º al 55º, a continuación hablaremos del tema sobre el cual habla este capítulo:

En este capítulo nos menciona a que hechos se les conoce como sancionables y que sanción se le impugna, las sanciones a las que se hagan acreedores los infractores no las mencionaremos, ya que no son de suma importancia ya que pueden variar según las condiciones de la moneda en el país, y por que consideramos de mayor importancia mencionar lo que se sanciona o sea las infracciones ya que estas no sufren cambio alguno: Se le sancionara al que efectúe cualquier trabajo de exploración arqueológica en cualquier monumento mueble o inmueble sin autorización del INAH, al que valiéndose de algún cargo obtenido en el INAH realice trabajos para sacar ventajas él mismo o para ventajas de una tercera persona, si los delitos son cometidos por algún funcionario público las sanciones correspondientes se le aplicaran independientemente de las que aplicara la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos. También a quien efectúe cualquier acto traslativo de dominio de algún monumento arqueológico y al que lo transporte. Al que tenga en su poder ilegalmente algún monumento arqueológico o histórico mueble, o al que se apodere de algún monumento arqueológico, histórico o artístico. Al que por cualquier medio dañe o destruya algún monumento arqueológico, artístico o histórico. También al que por cualquier medio pretenda sacar del país alguno de los monumentos antes mencionados, sin permiso del Instituto competente. A los reincidentes en los delitos de esta ley se les aumentara la sanción desde dos tercios hasta otro tanto de la duración de la pena, la sanción para quienes resulten delincuentes habituales se aumentara de uno a dos tantos de lo que corresponda al delito mayor, para resolver sobre la reincidencia y habitualidad se recurrirá a los principios del código penal del Distrito Federal aplicable en toda la República.

Los traficantes de monumentos arqueológicos serán considerados delincuentes habituales para los efectos de esta ley. y por último nos dice que cualquier infracción a esta ley o a su reglamento que no este escrita en este capitulo será castigada por los Institutos competentes.

De esta manera damos por terminado el resumen de los puntos más interesantes de esta ley, para su mejor estudio y protección pero, para esto no debemos olvidar la existencia de que dentro de la ley existe implícito el Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas que respalda situaciones y lagunas establecidas en la Ley.

Cabe mencionar que dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública donde se encuentra la Ley y el Reglamento, también se nos mencionan acuerdos importantes sobre la materia de Monumentos y Zonas Arqueológicas Artísticos e Históricos, los cuales son prudentes mencionarlos, para de esta manera terminar con este punto del capitulo.

#### Acuerdos:

1- Acuerdo-circular que contiene disposiciones del director general del Instituto Nacional de Antropología e Historia, para llevarse a cabo la transportación de monumentos arqueológicos, históricos y demás objetos de museos, dentro del Instituto o fuera del mismo.

2- Acuerdo que dispone de los museos y los monumentos arqueológicos, dependientes del Instituto Nacional de Antropología e Historia, no serán utilizados con fines ajenos a su objeto o naturaleza.

3- Acuerdo por el que se crea una comisión intersecretarial para coordinar las actividades de las secretarías de estado y demás entidades o dependencias a las que la legislación confiere la investigación, protección, conservación de los valores arqueológicos, históricos y artísticos que forman parte del patrimonio cultural del país.

4- Acuerdo por el que se establecen normas mínimas de seguridad para la protección y resguardo del patrimonio cultural que albergan los museos.

## CAPITULO SEXTO

## EL FIDEICOMISO PUBLICO

## 6.1 Breve noción sobre el Fideicomiso.

A partir de este capítulo comenzaremos a manejar las figuras jurídicas, que de alguna u otra manera pudiesen encuadrar en cuanto a su contenido con nuestro rubro que estamos manejando que es de la concesión del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Con esto queremos delimitar la situación en la cual se encuentra actualmente el Instituto, anteriormente mencionado. El Instituto se encuentra actualmente en una situación de cuidado, ya que como hemos de darnos cuenta a través de este trabajo ha venido empeorando en cuanto al manejo que el gobierno a través de varias propuestas propiciadas por su mismo cuerpo ha hecho para su conveniencia e intereses, disfrazando un supuesto saneamiento del Instituto y del patrimonio cultural de la nación.

Es de sumo interés para nosotros el analizar brevemente la figura del fideicomiso y darnos cuenta de que manera se podría adecuar al Instituto. Aunque cabe remarcar que no es nuestro objetivo el considerar a esta figura la clave para el mejoramiento de nuestro patrimonio cultural.

"El fideicomiso es una institución relativamente reciente en nuestro medio, aun cuando existen antecedentes legislativos y algunos proyectos de leyes, como los conocidos con el nombre de proyecto Limantour, de 1905; Proyecto Creel, de 1924; Proyecto Vera Estañol, de 1926 y la Ley de Bancos de Fideicomiso, de 1926. Se introdujo esta institución en la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932 y en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, del 27 de agosto del mismo año. La doctrina ha discutido mucho los antecedentes del fideicomiso, algunos los remontan al Derecho Romano y otros al Trust, que surgió en el Common Law y la Equity, en Inglaterra, entre los siglos XIII y XIV.

Se discute en México, la naturaleza jurídica del fideicomiso. Hay quienes lo consideran como contrato y quienes lo consideran como un negocio jurídico, o un acto unilateral de voluntad".(54)

(54) Acosta Romero Miguel "Teoría General del Derecho Administrativo" ED Porrúa S.A 10ª ed México 1991 P 445

## 6.2 Concepto del Fideicomiso Público

"El fideicomiso público es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público, o del dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público.

Desde luego, esta definición es aplicable a los fideicomisos públicos federales, locales establecidos por las entidades federativas, e incluso contratados por los municipios, ya que no habiendo prohibición para ellos, creemos que el concepto también es aplicable a estos dos tipos de entidades que, de hecho y de derecho, ya han celebrado este tipo de contratos, los cuales pueden calificarse de fideicomisos públicos locales y municipales.

En los supuestos que hemos seguido comentando de fideicomisos constituidos por entidades federativas y municipios, el contrato lo celebra el *Gobernador de la Entidad* y el *Presidente Municipal*, respectivamente, en representación de dichas entidades, la institución de crédito tendrá que ser una institución de crédito (de banca múltiple o de desarrollo) y los bienes que se afectan son del patrimonio, respectivamente, de la entidad federativa o del municipio.

Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de abril de 1986 incluyen el artículo 47 que según puede precisarse en seguida y que dista de lo que hemos descrito en líneas anteriores".(55)

## 6.3 Elementos del Fideicomiso Público.

De acuerdo al criterio aplicado por el maestro Miguel Acosta, y con lo anterior los elementos del fideicomiso público serían los siguientes:

"1- El fideicomitente, puede ser:

- a) El Gobierno Federal.
- b) Los Gobiernos de las Entidades Federativas.
- c) Los Ayuntamientos en los Municipios.

---

(55) Acosta Romero . Op Cit P. 451

Por lo que respecta a los fideicomisos del Gobierno Federal, estos podrán ser realizados únicamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin embargo no vemos razón por la cual no pudiera concentrarse por parte de otras dependencias del Ejecutivo".(56)

"Pero además existe otra variante de los fideicomisos públicos, que son aquellos constituidos por entidades del sector paraestatal que tienen personalidad jurídica propia, por ejemplo, Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, el Seguro Social, etc., en cuyo caso, el fideicomitente es el organismo público descentralizado y actúa por conducto de sus órganos de administración y representación, por lo general, el Director de esas instituciones, quien celebra el contrato con un Banco y afecta bienes de la Institución a un fin lícito.

## 2- Patrimonio Fiduciario.

La transmisión de la titularidad de los bienes del dominio público o del dominio privado de la Federación o de fondos públicos, de acuerdo con la ley cambiaría, deberá seguir la forma de transmisión que se requiere para cada tipo de bienes, pero si se trata de bienes del dominio público, deberá tenerse en cuenta que éstos deberán desafectarse de dicho dominio, y pasar al dominio privado, de la federación, mediante el respectivo decreto de desincorporación dictado por el Ejecutivo

Constituyen el patrimonio fiduciario el conjunto de bienes de las entidades que ya hemos mencionado y que puede consistir en:

- a) Bienes del dominio público, previa desincorporación.
- b) Bienes del dominio privado.
- c) Bienes inmuebles.
- d) Bienes muebles.
- e) Dinero en efectivo.
- f) Subsidios.
- g) Derechos.

Por efecto del fideicomiso, esos bienes se transfieren al fiduciario para que con ellos realice el objeto y las finalidades que se pactan en el contrato respectivo.

(56) Acosta Romero Op Cit P 454

El patrimonio del fideicomiso puede estar constituido por cualquiera de los bienes antes citados o por una combinación de ellos, dentro de la más amplia gama de posibilidades.

### 3- El fiduciario.

La transformación de las instituciones de crédito de Sociedades Anónimas a Sociedades Nacionales de Crédito y su nuevo régimen jurídico, Nos obliga a establecer tres épocas: antes del 1º de enero de 1983; después del 1º de enero de 1983; y a partir de 1991, sólo pueden ser fiduciarias las instituciones de Crédito de Banca Múltiple o de Banca de Desarrollo.

Anteriormente las leyes hacían referencia a que necesitaban concesión para realizar operaciones fiduciarias, estimamos que el concepto de concesión en esta materia, continúa vigente. El término concesión fue cambiado por reformas en 1990 a todas las leyes del sistema financiero por el de autorización".(57)

## 6.4 Fines de los fideicomisos públicos.

"El objeto en este tipo de fideicomisos puede ser muy amplio al igual que los fines que también varían; desde un contexto muy amplio, los fines siempre serán de interés público, satisfacer mejor las necesidades colectivas, obtener mejores rendimientos de los elementos de la Administración Pública, optimizar esa actividad y tender a una mayor eficiencia y eficacia. Los fines concretos que se persiguen por los fideicomitentes son pactados, en cada contrato y resultaría muy difícil hacer una exégesis de los mismos.

De alguna manera los fideicomisos tienen como principal función la de servir como auxiliar para el Ejecutivo".(58)

## 6.5 Regulación legal del fideicomiso público.

"Puede afirmarse que la regulación legal del fideicomiso público ha sufrido una transformación radical de 1970 a 1991.

(57) Acosta Romero Op. Cit. P 456  
 (58) Acosta Romero Op. Cit. P 456

Originalmente, ni la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, tanto de 1932, como la de 1941, ni tampoco la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, de 1932, que dio las bases definitivas para la institucionalización de esa figura en nuestro país, previeron que el fideicomiso pudiera ser utilizado como instrumento de acción administrativa por parte del Estado.

Estos dos cuerpos legales fueron aplicados e interpretados desde 1932 hasta diciembre de 1982, en el sentido que no existe inconveniente legal para que el Estado sea fideicomitente y constituya fideicomisos. A partir de 1982 el régimen jurídico ha cambiado y más específicamente, a partir del 15 de enero de 1985, en que entro en vigor la nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (abrogada en 1990), pero más específicamente lo podemos ver en la última ley la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

Estimamos que el legislador de 1985, perdió una oportunidad brillante para incorporar en la nueva Legislación Bancaria, toda la riqueza de experiencia que ya se tenía en nuestro país, sobre el fideicomiso público y asimismo, omitió haber hecho un esfuerzo de compilación de normas sobre esta institución tan mexicana, y se concretó únicamente, a transcribir los antiguos preceptos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, sin hacer ninguna aportación al fideicomiso público, lo cual no deja de ser lamentable, pues fue una oportunidad brillante para haber desarrollado sistemática y unificadamente las normas de fideicomiso público mexicano, la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales si los regula pero a nuestro juicio no con la extensión adecuada.

En la práctica, el Gobierno Federal fue el primero que utilizó la figura del fideicomiso, para destinar bienes del Estado a la realización de fines de interés público por conducto de una fiduciaria y, además es notable el hecho de que esa práctica con el tiempo se ha reiterado de tal manera que, en la actualidad son muy numerosos los fideicomisos del Gobierno Federal.

Los gobiernos de las entidades federativas, al observar esa forma de actuar del Gobierno Federal, también comenzaron a utilizar la figura del fideicomiso y lo mismo puede decirse de los municipios.

Sin embargo, estas normas que en su origen estaban destinadas a regir el fideicomiso entre particulares, resultaron insuficientes para regular el fideicomiso público, pues este presenta una problemática que desborda los

intereses privados y ha traído como consecuencia toda una reforma administrativa y legal para encuadrar a los fideicomisos dentro de la Administración Pública, y regulados con normas de derecho público.

De acuerdo con ese movimiento legislativo, ya las primeras disposiciones legales que hablaron del fideicomiso público, fueron la Ley de Ingresos de la Federación, para 1970, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1969, en su artículo 15º, parr. 2º; la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal (Diario Oficial del 31 de diciembre de 1970), cuyos artículos 25 y 26, los prevén. Esta Ley quedó abrogada según el artículo 2º transitorio de la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales. Diario Oficial de 14 de mayo de 1986".(59)

Como nos pudimos dar cuenta los fideicomisos públicos o del Estado tienen algún tiempo ya de establecerse en nuestro país y de funcionar como tales. De esta forma concisa pero explícita para nuestra tesis hemos visto los puntos más importantes del fideicomiso y su manera de llevarse a cabo en nuestro país legalmente. Aludiendo a esta situación que no consideramos la mejor opción para el bienestar de nuestro patrimonio cultural.

---

(59) Acosta Romero Op. Cit. P. 459 y 460

## CAPITULO SEPTIMO

### LA PRIVATIZACION EN MEXICO, CON RESPECTO AL I.N.A.H.

#### 7.1 Noción sobre la Privatización del I.N.A.H.

Este tema que trataremos en este capítulo es de suma importancia y relevancia para esta tesis ya que la idea de la misma surgió de esta figura jurídica de la "privatización".

Hace un par de años, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, ha venido generando deficiencias dentro de su organización y fuera de la misma en cuanto a su contexto como Institución.

Se han venido generando varias situaciones, con respecto al patrimonio cultural, las cuales han sido lamentablemente negativas para nuestro país. Con esto queremos manifestar que el Instituto por una mala situación en general que ha tenido, no ha podido funcionar en los últimos años como debería de realizarse. Esta situación ha venido generándose a partir de una mala administración acompañada de un mal manejo de los ingresos de la federación para el Instituto.

A partir de esta situación el Gobierno Federal ha tenido la inquietud de llevar a cabo varias ideas para el saneamiento de el patrimonio cultural, varias de ellas, nos atreveríamos a decir, la mayoría con un interés más que benéfico para la población, benéfico para los mismos funcionarios. Lamentablemente los intereses que se han manejado en este tiempo son para sacar provecho de esta situación.

De hecho podemos mencionar la situación de la cual se desprendió la idea de defender este patrimonio que es de todos los mexicanos, la cual fue; que a mediados de 1995, un diputado Panista del estado de Nuevo León sugirió la idea de convocar una asamblea para llevar a cabo una posible reforma a las leyes que hablaban sobre el patrimonio cultural de la nación, y por lo tanto llegar a sugerir a la vez una posible privatización del Instituto. Lógicamente esta situación provoco malestar entre los trabajadores del Instituto y toda la gente que laboraba para él ya que la situación desde un

punto de vista más objetivo, no era buscar el bien del patrimonio cultural y a su vez era una situación que llevaría a los trabajadores al seguro desempleo.

Por otro lado podríamos estar de acuerdo en que el Instituto en este momento no se encuentra en posibilidades de salir adelante por sus propios medios ya que como mencionamos anteriormente sufre de una descompensación en todo su organismo, pero también podríamos estar de acuerdo en que la privatización es una medida demasiado violenta para el saneamiento del Instituto, y a la vez de esta figura podrían desprenderse varios vicios a los que se prestaría esta situación la cual llevaría a una peor situación del patrimonio cultural.

Pero volviendo al primer punto trataremos de entender a la privatización como una figura la cual podría encuadrar dentro del rubro a tratar que es el Instituto, y así ver de manera un tanto concisa la figura de la privatización y su manejo.

## 7.2 Concepto de Privatización.

La privatización como figura llamémosle política, administrativa, económica, o jurídica no tiene mucho tiempo constituida como tal y menos constituida en la práctica, es por eso que para su definición daremos el significado de un diccionario especializado en el tema, esto para una mayor comprensión y manejo de la misma figura.

"Denota una situación centrífuga, disociativa, entrópica, de la vida social, política, cultural y económica causada por el dominio del interés privado sobre el colectivo y la desconfianza que los individuos de una sociedad tienen del Gobierno y de si mismos. Originalmente este término proviene del concepto de "familiarismo amoral" elaborado por Edward C. Banfield a mediados del presente siglo para calificar el comportamiento, el ethos, del pueblo de Montegrano, al sur de Italia.

Según este autor, el "familiarismo amoral" consiste en que "todas las familias asumen que cada una maximiza su beneficio material a corto plazo, haciendo cualquier forma de organización imposible" esta hipótesis se explica, según Banfield, porque, en Montegrano nadie se preocupa por el grupo o la comunidad, salvo cuando se trata de su beneficio; los funcionarios son los únicos que se preocupan por los asuntos públicos porque para ello

se les paga; existen pocos controles sobre los funcionarios, ya que estos son ejercidos por otros funcionarios; la organización se dificulta por la falta de lealtad institucional; los funcionarios, sin sentir identificación con los propósitos de la organización, no trabajarán más de lo que sea necesario para mantenerse o para promoverse".(60)

"De las observaciones de Banfield se deduce que la privatización se encuentra en la política, en la cultura y la economía, cuando lo que es considerado de interés social o de interés público por la sociedad comunal, municipal, estatal, regional o nacional, es distorsionado o apropiado por unos cuantos hombres que cuentan con poderío suficiente para coaccionar política, cultural y económicamente al conjunto social para asegurar sus beneficios particulares.

Se dice que la política se privatiza si el poderío económico condiciona las organizaciones políticas (el poder ejecutivo, legislativo y judicial, los partidos políticos, etc.) o aporta los medios materiales y financieros para que se lleve a la arena política a aquellos hombres que defenderán y favorecerán el interés particular del grupo o fracción, haciendo uso de la investidura, la autoridad y los recursos públicos.

La privatización de la cultura sucede cuando los medios masivos de la información y las instituciones educativas particulares orientan sus mensajes ideológicos en sentido contrario a los establecidos en las normas y leyes como de interés público o nacional.

La privatización de la economía se da si el patrimonio, los servicios y las empresas de la sociedad política considerados de interés social o público pasaran a manos de particulares. En los países capitalistas y de economías mixtas la desnacionalización de las empresas públicas es ejemplo claro de la privatización de la economía

En los Estados enmarcados dentro de los regímenes democrático-constitucionales, los gobiernos han de evitar la deslealtad política, esto es, el no apego al derecho, y la desigualdad de oportunidad de acceso de los beneficios de la cultura y de la economía, y fomentar el ideal de equilibrio de la sociedad plural, para evitar una excesiva privatización y, con ella, los riesgos de la entropía social o de los regímenes autocráticos".(61)

(60) Martínez Silva Mano "Diccionario de Política y Administración Pública" Colegio de Licenciados en Ciencia Políticas y Administración Pública. 1ª ed México 1990 P. 309

(61) Martínez Silva. Idem P 310.

### 7.3 Brevario Histórico sobre la Privatización en México.

"Las instituciones modernas de la producción comienzan con la instauración del liberalismo como forma de organización económica. La Revolución Industrial Inglesa y Adam Smith crean, explican y elevan el mercado al rango de coordinar supremo de las acciones de la mirada de productores, intermediarios y consumidores.

Nace así una tajante división entre el dominio de la política y el dominio de la economía. Por primera vez el poder económico queda privatizado y se abre la doctrina entre Estado y mercado, entre derecho público y derecho privado, entre eficiencia e igualdad. Antes, la ubicación social de cada individuo determinaba su posición en la producción, de aquí que poder económico y poder político estuviesen siempre unidos. Por eso, el Estado en tanto institución social es bastante más antiguo que el mercado". (62)

"A partir de ahí, el péndulo comienza a oscilar en sentido contrario. los paradigmas económicos, las ideologías y sobre todo las presiones sociales, hacen recuperar terreno perdido al dominio regulatorio del Estado. El funcionamiento irrestricto del mercado, si bien facilita la formación de capital y la eficiencia productiva, premia en exclusiva a los ganadores de la competencia. Y, al hacerlo, propicia disparidades sociales, insostenibles a la larga, así como la *multiplicación ulterior de formas monopolísticas* u obligopólicas de producción que cancelan muchas de las virtudes del propio modelo clásico de competencia." (63)

"desde la revolución industrial inglesa hasta hace poco más de una década esas oposiciones axiológicas dieron lugar a una sucesión de reformas que reconocen como denominador común el ensanchamiento de la intervención estatal y de las normas jurídicas para corregir o compensar los efectos socialmente polarizados del mercado.

Así mismo, la democracia en su sentido moderno en el de otorgar iguales derechos a toda población es el resultado y la garantía de la lucha social por la igualdad, por atenuar las disparidades resultantes del inevitable darwinismo de la organización económica del mercado" (64)

(62) Ibarra David (Privatización y otras expresiones entre el Estado y mercado en América Latina) ED UNAM 1ª ed México 1990 P 13

(63) Ibarra David Idem P 13

(64) Ibarra David Idem P 14

En México la situación concerniente a la privatización la tenemos dividida en cuatro etapas las cuales constan de 1920-1940 que comenzó con el triunfo del movimiento revolucionario, la segunda etapa que consta de 1941-1954 se da con la terminación de la segunda guerra mundial y con la influencia de todos los países participantes en este conflicto. La tercera etapa de 1955-1969 es propiciada por el llamado periodo de inversión que tuvo lugar en México a partir de 1958 en la que el Estado se hizo cargo de la petroquímica básica.

La cuarta etapa que contempla la privatización consiste de los años 1970-1982 y que nos atreveríamos a decir que tiene repercusión aun hasta nuestros días comienza "en la década de los 70 donde se distinguen por los problemas éxistentes en la esfera productiva, inflación retraimiento de la inversión, menor crecimiento, en un ámbito económico internacional poco favorable Para hacer frente a estas tendencias se decidió crear fideicomisos de fomento a la producción y se enfatizó el apoyo financiero al sector agrícola.

los años 70 son determinantes en lo que respecta a la expansión del estado, sobre todo por que se profundiza su crecimiento "no planeado". Participa en la producción de un amplio número de bienes y servicios a consecuencia de la creación de empresas y organismos pero, principalmente, por la absorción de compañías del sector privado con problemas financieros y de eficiencia. El estado emprendió la tarea de rescatar compañías al borde de la quiebra con el fin de evitar que su desaparición provocara desempleo y desajustes en la planta productiva." (65)

A lo largo de esta década se crearon, entre otras, las siguientes entidades: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Comisión Nacional de la Industria Azucarera e Instituto Nacional de Comercio Exterior (1970), Consejo Nacional de Fomento Educativo y Productos Pesqueros Mexicanos (1971), Fondo para la Vivienda de los Trabajadores y Comisión Nacional del Cacao (1973), Instituto del Estudio del Trabajo, Comisión para la regularización de la tenencia de la tierra y Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (1974), Consejo para promover la Cultura y Recreación de los Trabajadores (1975), Instituto Nacional de Ciencias Penales (1976).

(65) Rugoonski Jacques. "La privatización de empresas paraestatales, una visión de la modernización de México" ED Fondo de Cultura Económica 1ª ed México 1993 P 31

El 1 de septiembre de 1982 se dio a conocer la decisión de nacionalizar la banca. con este acto se añadieron 56 instituciones bancarias y las empresas que de ellas dependían, al ya cuantioso número de entidades del sector público, conformándose así un universo integrado por 1 155 paraestatales.

Con esta breve descripción de cómo se fue conformando el sector paraestatal podemos percatarnos de que el tamaño y la composición que llegó a alcanzar el estado siguieron un camino paralelo al desarrollo económico nacional, y por lo tanto no dependieron de criterios únicos.

En su momento, la creación de empresas e instituciones públicas se encontraba justificada por necesidades de tipo coyuntural. No obstante, la instrumentación de medidas de política económica de corto plazo generó grandes problemas, entre otros de rezago tecnológico y de productividad en las empresas, de asignación de recursos por parte del Estado y, en muchos casos, de duplicidad de funciones, sobre todo en los fondos y fideicomisos.

fue así como el Estado participó en la actividad económico de manera mas extensiva que selectiva, dificultando con esto la coordinación institucional y la asignación de recursos, que en un contexto como el del país en 1982, de severos de desequilibrios económicos, acumulación excesiva de deuda externa, estancamiento en la actividad productiva, inflación y desplome en el precio de nuestra fuente principal de divisas, el petróleo, generó la necesidad de adoptar medidas que transformaran definitivamente la estrategia económica" (66)

#### 7.4 La Privatización en la etapa Salinista.

"La voluntad de la nación mexicana, en cuanto a la participación del Estado en la economía, se encuentra expresada primordialmente a través del Art 25º de la Constitución General de República, que atribuye al mismo la rectoría del desarrollo nacional al tiempo que consagra el principio de economía mixta.

En su estricto sentido constitucional, por desarrollo nacional debe de entenderse el constante mejoramiento económico, social y cultural de la población. En efecto, el expresado desarrollo no se refiere únicamente

(66) Ruzozinski Jaques Op Cit P. 35 y 36

a crecimiento económico o avance en alguna de las ramas de la producción o la tecnología, si no que implica el perfeccionamiento de la vida de la colectividad, abarcando en su integridad el universo de las actividades nacionales, de ahí que la rectoría del Estado, en sentido estricto, signifique, dentro de la forma de organización social que le propio Estado mexicano representa, que este dispone de una supremacía de decisión en cuanto a los asuntos relativos al mencionado desarrollo nacional.

Consecuentemente con lo antes expresado, mediante el propio artículo 25 constitucional, se precisa con fines de la acción rectora del Estado en relación con el desarrollo del país:

Garantizar que el mismo sea integral, fortalecer la soberanía de la nación y el régimen democrático, conseguir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de individuos, grupos y clases sociales. Así mismo en dicho precepto constitucional se emplea el término de "Sectores Económicos", al disponer que al desarrollo económico nacional concurrirán los sectores públicos, social y privado, de ahí, tales sectores deben entenderse como ámbitos de actividad económica delimitados por el tipo de propiedad de los medios productivos que caracteriza a cada uno de ellos. De tal manera que el sector público de la economía, en el aspecto operativo, es el conformado por las empresas total o mayoritariamente de propiedad pública. El sector social se integra por un conjunto de formas de dominio colectivo de los medios de producción, como sucede tratándose de ejidos, comunidades agrarias, cooperativas o sindicatos, sin perjuicio de que en determinados casos se reconozcan derechos individuales de explotación o apropiación de productos. El sector privado se conforma por los medios de producción de propiedad privada que corresponden a individuos en lo particular de manera directa o como titulares de acciones o cualquier otra forma de participación en sociedades que puedan ser transmitidas a otras personas físicas o morales.

Por economía mixta, la referida disposición constitucional, debe entenderse aquella en que participan diversas formas de propiedad de los medios de producción, sin que unas excluyan a otras, pero reservando al Estado la acción en ciertas áreas identificadas como estratégicas por su fundamental importancia económica para el desarrollo nacional, o bien por referirse a la explotación de recursos no renovables básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines, cuya pérdida de control por parte del mismo Estado pondría en riesgo su soberanía.

y estableciendo diversas áreas prioritarias cuya atención resulte de especial interés en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional y en las cuales pueden intervenir, con el sector público, los sectores social y privado.

También, dentro del principio de economía mixta, el expresado mandato constitucional dispone que la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional". (67)

Por otro lado haciendo mención de la desincorporación y redimensionamiento de entidades, se señala que "además de dar un mayor espacio de participación a los sectores social y privado, permite la liberación de recursos públicos para una mayor y mejor atención a lo estratégico y prioritario. la desincorporación no significa ni repliegue del Estado ni cesión de espacios que le corresponden; Por ello un Estado democráticamente fuerte no tiene por qué ser complejo; la modernidad de una nación se mide por fluidez con que marchan los asuntos públicos y privados.

Por otra parte la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece que cuando alguna empresa de participación estatal no cumpla con el objeto para el que fue creada, o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, se propondrá su desincorporación al Ejecutivo Federal". (68)

"Tomando en consideración todo lo antes expresado, se concluye que el programa gubernamental relativo a la desincorporación de empresas o entidades públicas fue concebido atendiendo a imperativos de orden constitucional y bajo la más estricta observancia de las disposiciones legales en vigor". (69)

De esta manera nos damos cuenta de como en el Gobierno Salinista, la apertura en el mercado mundial fue de muy importante para México ya que esto propició el comienzo de nuevas expectativas para el mejoramiento del Gobierno y sus órganos.

(67) "Desincorporación de Entidades Paraestatales" Información básica de los procesos del 1º de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993 ED. Fondo de Cultura Económica 1ªed. 1994. P. 15 y 16

(68) Desincorporación . Idem. P 18

(69) Desincorporación . Idem P 19

## CAPITULO OCTAVO

## LA CONCESION DEL SERVICIO PUBLICO

## 8.1 Gabino Fraga.

## 8.1.1 Concepto de la Concesión.

Como hemos visto anteriormente las figuras jurídicas existentes para el mejoramiento de algun servicio son muy acertadas en cuanto a su manejo y aplicación, claro esta, dependiendo del rubro de que se trate. La concesión en específico, es una figura la cual tiene como antecedente mucho tiempo de existir y de sobrevivir, es de considerable importancia para nuestro tema ya que en nuestras aportaciones veremos porque consideramos la mejor opción que pueda tener el I.N.A.H. para su mejoramiento.

A continuación de manera certera analizaremos a la figura de la concesión para entenderla mejor y contemplar la importancia de sus partes, esto con la ayuda y apoyo de varios maestros catedráticos en la materia.

"Hay algunos actos que requieren consideración especial por su naturaleza y sus efectos jurídicos. Entre ellos se encuentra la concesión administrativa que es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado. De la primera nos ocuparemos en este capítulo dejando para más adelante el estudio de la concesión de explotación de bienes del Estado.

Ahora bien, como la naturaleza y efectos de la concesión derivan del objeto de la misma, es indispensable fijar los caracteres del servicio público.

Desde el primer capítulo de esta obra indicamos que el servicio público constituye sólo una parte de la actividad del Estado al lado de la de policía que limita y regula la actividad de los particulares y la de fomento, vigilancia y control de la misma.

El servicio público considerado como una parte y sólo de la actividad estatal, se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría

insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha, y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, lo que distingue al servicio público es que crea satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación." (70)

### 8.1.2 La concesión en la legislación Mexicana

"Dentro de la legislación mexicana no se encuentra un criterio único para definir al servicio público, pues mientras que en algunos preceptos como los artículos 3º, 73, frac. XXV y 123, fracs. XVIII y XXIX de la Constitución Federal se habla de la educación como servicio público, de las huelgas en los servicios públicos y de los servicios explotados o concesionados por la Federación, en los artículos 5º y 13 de la misma constitución los servicios públicos se equiparan a los empleos públicos y en los artículos 27, frac. VI y 132 constitucionales y 2º, frac. V y 23 de la Ley de Bienes Nacionales y 217, 218, 220 y 222 del Código Penal relativo a los delitos cometidos por funcionarios públicos, la expresión de servicio público se encuentra usada con el sentido de organismo u oficina pública.

sin embargo, en otras leyes como es la de 29 de diciembre de 1970, hoy derogada, ya se precisa y define el servicio público como "la actividad organizada que se realiza conforme a las disposiciones legales o reglamentarias vigentes en el Distrito Federal con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme y regular necesidades de carácter colectivo" (art. 65)." (71)

### 8.1.3. Antecedentes y Naturaleza jurídica de la concesión.

"Por mucho tiempo, y no sólo en nuestro país, se ha considerado que la concesión de servicio público tiene la naturaleza de un simple acto contractual. Sin embargo, a pesar de las cláusulas contractuales de la concesión, el Estado se consideró facultado para adoptar medidas de policía que a veces significaban variaciones en la explotación del servicio, pero que eran necesarias para proteger la seguridad y el orden públicos. De la misma manera, el propio Estado, multiplicando las causas de caducidad, tenía un

(70) Fraga Gabino "Derecho Administrativo" ED Pomua, 31ª ed México 1992 P 242 y 243.

(71) Fraga Gabino Idem P 243

arma para obligar al *concesionario* a aceptar frecuentes modificaciones a su concesión para que pudiera conservarla.

Muy pronto se fue fortaleciendo la idea de que el manejo de un servicio público no puede dejarse sujeto a los pactos inmutables de un contrato y ya en la Ley de Instituciones de Crédito de 19 de marzo de 1897 se consideró que aparte del derecho adquirido por el concesionario para que se le respete *todo lo que se refiere a la subsistencia de la concesión, bases constitutivas de la sociedad que la explota y a los alicientes de exención o reducción de impuestos*, no puede pretender lo mismo respecto a las prescripciones de carácter general que establecen y reglamentan los derechos y obligaciones del Banco para con el público o para el Gobierno, "porque esta legislación, como todas las demás, no puede permanecer inmutable ni debe contener restricciones que impidan al Poder Público alterarla cuando y como lo juzgue conveniente al bienestar general" (exposición de Motivos de la Ley ). Con igual criterio la Ley sobre ferrocarriles de 29 de abril de 1899 declaró que sus preceptos reglamentarios de la explotación del servicio "no constituyen derechos adquiridos para las empresas de ferrocarriles y que en consecuencia, ellos podrán ser en todo tiempo modificados o derogados." (72)

#### 8.1.4. El otorgamiento de la concesión, publicación y ejecución.

"Para el otorgamiento de la concesión, el régimen legal relativo se inspira en ciertos principios que tienden a garantizar por una parte que el Poder Público pueda ejercer sin tropiezos el control que le corresponde sobre el objeto de la concesión, y por la otra a asegurar que el concesionario tenga la competencia y los medios adecuados para la explotación de la concesión. Existen, además, para algunas concesiones, preceptos que tienden a evitar que con su otorgamiento puedan causarse perjuicios a terceros.

El artículo 12 de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación y el artículo 11 de la Ley Minera previenen que las concesiones regidas por dichas leyes sólo pueden otorgarse a mexicanos o a sociedades mexicanas y la segunda de las leyes citadas exige además que las sociedades tengan la mayoría de su capital suscrito por mexicanos.

La Ley Federal de Radio y Televisión únicamente se otorgarán a

(72) Fraga Gabino Op Cit P 244

ciudadanos mexicanos o a sociedades cuyos socios serian mexicanos y si se trata de sociedades por acciones éstas deberán ser nominativas.

Como consecuencia de las mismas disposiciones se previene en todas las leyes de la materia que las concesiones sólo podrán ser traspasadas a otra persona con la aprobación de la autoridad concedente, en el concepto de que la falta de dicha aprobación, así como la cesión o traspaso total o parcial de la concesión a un Gobierno o Estado extranjero, se consideran por dichas Leyes como causas de caducidad o de nulidad del acto de traspaso (art. 52 de la Ley Minera, art. 139 de la Ley de Aguas; art. 18 y 20, fracs. IV y V, de la Ley de vías Generales de Comunicación).

Aunque hasta ahora no se ha parado mientes en ello, estimamos que debe considerarse como un requisito esencial para que las concesiones de servicio público surtan sus efectos, que las mismas, una vez otorgadas, se publiquen en el Diario Oficial, puesto que la referida concesión contiene verdaderas disposiciones legales, de acuerdo con las cuales se regula la situación del concesionario, la de los terceros usuarios del servicio y las bases del funcionamiento del servicio y las bases del funcionamiento del servicio

Pasando ahora al estudio del régimen aplicable a la ejecución de la concesión importa desde luego hacer hincapié en la obligación estricta del concesionario de ejecutar personalmente las obligaciones impuestas por el acto, o sean las de construir las obras autorizadas y las de encargarse de la gestión del servicio.

Esta obligación debe entenderse como la consecuencia natural del cuidado que el legislador impone a la Administración para seleccionar al concesionario con las condiciones de idoneidad moral y económica exigidas por la seriedad e importancia del objeto de la concesión. Como lo indicamos en el punto anterior, esa obligación impone la necesidad de que la autoridad apruebe todo traspaso o cesión de la concesión y de que se considere como causa de caducidad el traspaso que se haga sin esa autorización o la circunstancia de que se haga en favor de un gobierno o Estado extranjero.

Existen, sin embargo, casos en los cuales la misma ley reconoce la posibilidad de que el concesionario traspase la concesión a una sociedad organizada conforme a las leyes del país."(73)

(73) Fraga Gabino Op. Cit. P. 246 y 247

### 8.1.5. Las relaciones del concesionario con el público.

"El concesionario de un servicio público tiene relaciones jurídicas no sólo con la Administración concedente sino también con el público que se aprovecha de las prestaciones de dicho servicio.

La tesis de nuestra legislación no es muy clara al respecto. Por una parte, existen disposiciones que establecen expresamente la obligación del concesionario de prestar el servicio a todo el que lo solicite, sin preferencia alguna, y la de prestarlo en términos uniformes a todos los que se encuentran en las mismas condiciones; pero, por otra parte, también existen disposiciones que parecen admitir que las relaciones del concesionario con el usuario se regulan por los contratos privados que celebren.

Así por ejemplo, la Ley de Vías Generales de Comunicación previene en sus artículos 57 y 61, que las tarifas se aplicarán observando perfecta igualdad de tratamiento, quedando obligadas las empresas a aplicarlas sin variación alguna y en sus artículos 62 y 63 establece que una vez que una empresa haya sido autorizada para iniciar la explotación y tenga aprobados sus horarios, tarifas y demás documentos relativos, no podrá rehusarse a prestar el servicio solicitado, en el concepto de que no debe dar preferencias que no estén autorizadas por la ley. Por otra parte, la misma ley, en su artículo 66, previene que las empresas al recibir mercancías para su transporte, extenderán al remitente carta de porte o conocimiento en los términos que establezcan la propia ley o su reglamento, y en su defecto, las disposiciones del Código de Comercio.

En la Ley orgánica del D.F. se establece la obligación del concesionario de respetar estrictamente el principio de uniformidad o igualdad que debe regir en beneficio de los usuarios (art., 72, frac. I-h)." (74)

### 8.1.6. La duración de la concesión .

"La concesión es, por su misma naturaleza, de un carácter temporal. Ya se trate de las concesiones para aprovechamiento de bienes nacionales, o bien de las de servicio público, ellas se conceden salvo algunos casos excepcionales por tiempo determinado.

(74) Fraga Gabino Op Ct P. 251 y 252

El principio fundamental que domina la fijación de un término de duración de las concesiones, sobre todo las de servicio público, es el de que durante su vigencia pueda el concesionario no sólo obtener una utilidad razonable sobre sus inversiones, sino también recuperar el importe de éstas por medio de las cuotas que los usuarios paguen por el servicio. (Ley del D.F., art. 72, frac. IX.)

Habiendo, pues, una íntima relación entre la recuperación de los capitales invertidos y la duración de la concesión, ocurre preguntar si este elemento forma parte de las estipulaciones contractuales que no pueden ser modificadas sino por otro acto también de naturaleza contractual, o se, por el contrario, es uno de los elementos reglamentarios de la concesión que puede ser modificado en cualquier instante por un acto unilateral.

Creemos que la duración de la concesión puede ser un pacto contractual, y sin embargo, reconocerse la posibilidad del rescate de las concesiones.

En efecto, nos parece indudable que el Poder público tiene la facultad de cambiar el procedimiento de la concesión como medio de explotar un servicio público, y sustituirlo por otro que considere más adecuado. En tal caso, creemos que la concesión puede terminar anticipadamente; pero precisamente porque se reconoce al concesionario en derecho al plazo de la concesión, procede que se le indemnice tal y como se tratara de una expropiación. (Ley del D.F., art., 72, frac. IV.)" (75)

### **8.1.7 La cesación del objeto de concesión. La caducidad y la rescisión.**

"Las concesiones pueden concluir antes de la expiración del término que en ellos se estipula, cuando cesa el objeto para que fueron otorgadas, o cuando el concesionario deja de cumplir algunas de las obligaciones que impone la propia concesión.

Sin embargo, no todas las fallas de cumplimiento dan lugar a la extinción de la concesión. Algunas pueden provocar únicamente la imposición de una sanción administrativa o penal, o bien dar lugar a una responsabilidad civil. Otras pueden constituir causas de rescisión o de caducidad.

(75) Fraga Gabino Idem P. 252 y 253

Es difícil señalar un criterio para poder distinguir las causas de rescisión de las causas de caducidad, u es aún discutible si existiendo señaladas en la ley causas de caducidad, puede existir, a falta de disposición legal o de cláusula especial, la cláusula resolutoria implícita en los contratos.

La Ley de Vías Generales de Comunicación, establece que "la falta de cumplimiento de la concesión o del contrato en los casos no señalados como causas de caducidad en el artículo 29 o en los mismos contratos, que no tengan sanción en la ley, dará lugar a la rescisión judicial de la concesión o del contrato..."(art. 37).

Como se ve, en esa ley no se da más que un criterio formal para distinguir las causas de rescisión de las de caducidad, pero no se explica la diferencia que entre ellas puede existir.

Dentro de los estudios doctrinales de mayor importancia en nuestro país, podemos citar la opinión del Gobierno Federal en el precitado juicio que le entabló la Compañía Agrícola de Tlahualilo. Allí se trató de cuestiones de rescisión y de caducidad, y a propósito se dijo lo siguiente: "Independientemente del derecho de rescisión por falta de cumplimiento, que en los contratos administrativos compete tanto al Ejecutivo Federal como al concesionario, en virtud de lo dispuesto por el artículo 1421 del Código Civil, ha sido práctica constante en nuestro derecho administrativo la estipulación de ciertas causas de caducidad consignadas en el mismo contrato. Se trata, generalmente de violaciones que afectan por modo sustancial los objetos o propósitos de la concesión o el interés público.. desde que en un contrato administrativo se lee una cláusula de caducidad, se debe considerar, en primer lugar, que los casos en que es aplicable esa sanción, recaen sobre un objeto esencial de la concesión; en segundo lugar, que las demás cláusulas de ésta están sancionadas solamente por el derecho de rescisión..." (Alegatos, párrafo 503).

El criterio propuesto en la doctrina anterior suscita varias observaciones, ya que parte de una base imprecisa porque, a falta de un punto de partida definido, se presta a una mayor arbitrariedad la definición de cuáles son las violaciones sobre puntos esenciales y cuáles no lo son.

Sin embargo, parece bien fundada la teoría que considera que en realidad la autoridad tiene en sus manos el poder de sanción que le es indispensable para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos y que entre las

posibles sanciones por la falta de cumplimiento de las obligaciones del concesionario está precisamente la declaración de caducidad de la concesión.. Aparte existe el poder de rescisión que "no es sino un aspecto del poder de modificación unilateral del contrato. Su fundamento es el interés público que, en un momento dado puede no tener necesidad de las prestaciones contenidas". Laubadere, op. cit., t. I, páginas 317 y 569.)" (76)

## 8.2. Guillermo Cabanellas.

### 8.2.1 Concesión Administrativa.

"Otorgamiento administrativo, ante una oferta privada o por ofrecimiento público, que se hace a particulares o empresas, para la apropiación o aprovechamiento de bienes de dominio público, como aguas, minas y montes, para construir obras de interés público o para explotar servicios generales o locales. Las concesiones se dan por contratación directa o, con mayor frecuencia, mediante licitación o subasta al mejor postor, que habrá de sujetarse al pliego de condiciones. El concesionario deberá ajustarse al presupuesto plan de la obra, cuando se trate de una construcción o reparación y entonces obtiene 15% o un 20%. En otro caso, se encuentra en el deber de abonar la cuota señalada o el tanto por ciento determinado por la explotación de alguna fuente de riqueza o de un servicio público; en cuyo caso obtiene como ganancia el rendimiento que logre." (77)

## 8.3 Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez

### 8.3.1 Concepto

"Podemos decir que la concesión es un acto jurídico por el cual la administración pública otorga por tiempo determinado, a un particular, el derecho de prestar un servicio público o de usar, aprovechar y explotar bienes de Estado, de acuerdo a las normas que la regulan." (78)

(76) Fraga Gabino Op. Cit. P. 253 y 254.

(77) Cabanellas Guillermo "Diccionario de Derecho Usual" ED. Santillana 5ª ed. Tomo I. Buenos Aires, Argentina 1964 P. 448 y 449

(78) Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo" ED. Limusa 1ª ed. México 1986. P. 215

### 8.3.2. Naturaleza Jurídica.

"Las características de las concesiones varían respecto de su objeto, del tiempo y del lugar. Ello ha originado diversas teorías que tratan de explicar su naturaleza como un contrato como un acto administrativo o como un acto mixto.

#### 8.3.2.1 Teoría del contrato administrativo.

Considera que la concesión se produce a través de un acuerdo de voluntades: la del Estado, que otorga el derecho para la prestación del servicio público o para el uso, aprovechamiento y explotación de sus bienes; u la del particular, que se obliga a cumplir las conductas que el contrato le impone, y adquiere los derechos de cobrar por la prestación del servicio o de aprovechar el bien del Estado.

#### 8.3.2.2 Teoría del acto administrativo

Se funda en la potestad del Estado para otorgar los derechos, de manera unilateral, al particular que la asegure el cumplimiento de los fines, los cuales no pueden quedar sujetos a un convenio, ya que el interés público no puede negociarse, ni pueden otorgarse derechos sobre él.

#### 8.3.2.3 Teoría del acto mixto.

Considera que la concesión participa de las dos características anteriores, ya que, por una parte, existe la decisión unilateral del Estado para su otorgamiento, por lo que su establecimiento y funcionamiento se rige por disposiciones legales; y por el otro, hay un acuerdo de voluntades respecto de algunos de sus elementos, como las tarifas.

La generalidad de los estudiosos del Derecho se ha manifestado por la teoría del acto mixto. Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas siguen esa corriente. El primero de ellos manifiesta al respecto:

Pensamos que el elemento contractual de la concesión está constituido

además de las cláusulas que tienen ciertas ventajas pecuniarias al concesionario, pero las cuales pueden dejar de existir, en un derecho para el concesionario, de mucha mayor importancia jurídica, puesta que representa para él la verdadera protección de sus intereses y la garantía más firme para sus inversiones

Por su parte, Eloy Lares Martínez al referirse a la naturaleza de la concesión de servicio público dice que

...es, en parte, un contrato administrativo, u en parte, un acto de naturaleza reglamentaria. Es, en síntesis, un acto de contenido múltiple, creador de situaciones jurídicas generales, creador de situaciones jurídicas individuales, y es un acto de atribución de situaciones jurídicas generales a una persona física o jurídica.

De acuerdo a nuestro sistema jurídico, la concesión tiene características diferentes a las enunciadas. En nuestra constitución, como en las leyes que la regulan se establece como una manifestación unilateral de la voluntad del Estado, que se expresa discrecionalmente, por la que presenta las características de la segunda de las teorías enunciadas. Así lo considera Acosta Romero al exponer que

....en nuestra opinión es posible afirmar actualmente que en los Estados Unidos Mexicanos, la concesión ya no contiene ningún elemento contractual, si no que es un acto administrativo discrecional por parte de la autoridad administrativa y en ciertos casos, no sólo se ha eliminado ya el concepto de contrato en esta materia, sino que el Estado se ha reservado para sí la realización de determinadas actividades que se concederán de interés público y que antes eran realizadas por los particulares a través de concesiones." (79)

### 8.3.3 Bases Constitucionales

"El párrafo noveno del artículo 28 de nuestra Constitución Política establece que

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y

(79) Delgadillo Gubérrez Idem P. 215, 216 y 217

aprovechamiento de bienes de dominio público de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de servicios y utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Del texto transcrito posemos desprender lo siguiente:

- a) Existen dos tipos de concesiones:
  1. Para la prestación de servicios públicos.
  2. Para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación.
- b) Su otorgamiento se sujetará a lo que dispongan las leyes.
- c) Deberán otorgarse en razón de un interés público.
- d) Deberá asegurarse la eficacia de la prestación de servicios y utilización social de los bienes.
- e) Se evitarán fenómenos de concentración que vayan en contra del interés público.
- f) Se deberán establecer en ley:
  1. Las excepciones.
  2. Las modalidades y condiciones para su otorgamiento." (80)

#### 8.3.4 Tipos de Concesiones.

"De acuerdo a lo establecido en nuestra Constitución y en las leyes que de ella se derivan, las concesiones pueden ser de servicios públicos que de ella se derivan, las concesiones pueden ser de servicios públicos y para el uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio de la Federación. La Doctrina señala que también existen las concesiones de obra pública, que se otorgan para construir una obra destinada a un servicio público, y explotarla durante un tiempo determinado para recuperar la inversión; y la concesión de empresa pública, que se otorga para la dirección y administración de una empresa creada por el Estado para la satisfacción de

necesidades colectivas de interés general. Sin embargo, estos dos últimos tipos de concesión están incluidos en los del que nuestro sistema jurídico establece, puesto que si se trata de otorgar derechos para la prestación de servicios públicos, ya sea que la infraestructura esté previamente establecida o se tenga que construir, sus características encajan en la concesión de servicios públicos.

La concesión de servicio público es

...un procedimiento mediante el cual una persona pública, llamada autoridad otorgante, confía a una persona física o moral llamada concesionario, la misión de gestionar un servicio público bajo el contrato de la autoridad concedente, a cambio de una remuneración que consiste, en la mayoría de los casos, en las tarifas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio.

La concesión de uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio del Estado es el acto por el cual el Ejecutivo Federal, con base en la ley, concede a una persona física o moral, por un tiempo determinado, los derechos sobre un bien del Estado, sujeto a determinados requisitos que el concesionario debe satisfacer.

Los ordenamientos establecen diferentes características para cada una de las concesiones, a continuación haremos referencia a los aspectos más generales de los elementos que identifican a la institución.

#### 8.3.4.1 Subjetivo

Las partes que intervienen son: la autoridad que otorga la concesión, el concesionario y, en el caso de las de servicio público, el usuario. La autoridad concedente es el Jefe del Ejecutivo, que la otorga a través de sus dependencias; el concesionario es una persona física o moral, que debe tener la capacidad técnica y financiera para realizar el objeto de la concesión. En algunos casos como en materia de aguas, se exige la nacionalidad mexicana. El usuario es el público que solicita la prestación del servicio.

#### 8.3.4.2 Objetivos.

Incluimos en esta parte la materia de la *concesión*, los *derechos* y *obligaciones*, y el *plazo*.

La *materia de la concesión*, puede ser la *prestación de un servicio público* o el *uso, aprovechamiento y explotación de un bien del Estado*. La *Ley General de Bienes Nacionales* establece la *concesión* respecto de los *bienes inmuebles del dominio público*; la *Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional*, en *materia de recursos minerales*; y la *Ley Federal de Aguas*, sobre el *uso y aprovechamiento de ellas*.

Los *derechos del concesionario*, que se *constituyen con el otorgamiento de la concesión*, son de *tipo personal*, no *reales*, y en algunos casos pueden ser *transferidos*, con la *autorización de la autoridad*. Tratándose de *servicios públicos*, los *derechos se traducen en su establecimiento y explotación*, en el caso de *bienes del Estado*, consisten en el *uso, aprovechamiento y explotación del bien*.

Las *obligaciones del concesionario* son *poner a funcionar el servicio público* o *usar, aprovechar y explotar los bienes*, con su *participación directa o indirecta*; *mantener las condiciones conforme a las cuales fue otorgada la concesión*; *no transferir, gravar, traspasar o enajenar los bienes y el equipo afecto a la concesión*, o sus *derechos*, sin el *consentimiento de la autoridad*, y *otorgar la garantía que proceda para asegurar su funcionamiento*.

Los *plazos de la concesión* varían mucho en cada caso, van desde 20 años en *materia de transportes*, 25 tratándose de *explotación minera*, 30 en *radio y televisión*, 50 en *materia de aguas*, e *indeterminados en materia de educación*. Generalmente se establece la *posibilidad de renovar los plazos*.

#### 8.3.4.3 Derecho de reversión.

En virtud de este *Derecho*, al *concluir el plazo de la concesión*, los *bienes que se destinaron a la explotación de la misma*, pasan a ser *propiedad del Estado*. Para que este *derecho proceda* debe estar *previsto en la ley*, lo cual no sucede en *todos los ordenamientos que establecen la concesión*.

#### 8.3.4.4 Elementos formales.

El procedimiento deberá iniciarse a solicitud de la persona interesada, en la que se detallarán los datos del solicitante y la información técnica y financiera necesaria para el funcionamiento de la concesión, con lo que la dependencia realizará los estudios técnicos de procedencia, y en caso favorable deberá publicarse en el diario Oficial de la Federación, para que en caso de existir terceros que se vean afectados por el otorgamiento, comparezcan al procedimiento, con lo que la dependencia resolverá lo que proceda, u en caso de ser positiva, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación. El concesionario otorgará la garantía que corresponda.

El documento en que se otorga la concesión constituye un título a favor del concesionario, en el que se establecen las condiciones que unilateralmente fija la autoridad administrativa, como son las restricciones y las condiciones para su funcionamiento, el plazo y las causas de terminación anticipada." (81)

#### 8.3.5 Extinción.

"Las concesiones pueden concluir de diversas formas, unas de ellas, como la revocación, la caducidad, el rescate, la renuncia, la quiebra y la muerte, se conocen como formas anticipadas: el cumplimiento del plazo, es la forma normal de extinción.

##### 8.3.5.1 Revocación.

La concesión, como acto administrativo, puede ser revocada por la autoridad que la otorgó por razones de oportunidad, en función del interés público, lo cual deberá ser plenamente fundado y motivado, y cubrirse al concesionario los daños y perjuicios que se le causen. La revocación es una forma de extinguir anticipadamente la concesión, sin necesidad de que exista alguna falta o incumplimiento del concesionario ya que, como se dijo, procede por razones de oportunidad, pero al lesionarse los intereses del particular, se le deberá resarcir por los derechos que pierde (daño) y por las utilidades que deja de percibir (prejuicio).

---

(81) Delgadoño Gutiérrez Idem P 219, 220 y 221

#### 8.3.5.2 Caducidad.

Esta forma de concluir anticipadamente una concesión, generalmente se establece en el título que la otorga, u señala las causas por las que la autoridad administrativa puede, por sí y ante sí, hacer la declaración, las cuales generalmente consisten en el incumplimiento de obligaciones que se habían impuesto al concesionario, como pueden ser mantener el servicio o el uso y explotación del bien de manera permanente, regular y uniforme; hacerlo funcionar o explotarlo en un plazo determinado; no enajenarlo, administrarlo personalmente, etc.

#### 8.3.5.3 Rescate.

Nuestra legislación no contempla esta figura como una forma de conclusión de las concesiones, ya que se ha considerado como la acción de recuperar los bienes que al otorgar una concesión había cedido el Estado, por lo que se da como una consecuencia de la extinción de una concesión.

#### 8.3.5.4 Renuncia.

A pesar de que en las leyes que regula las concesiones no se establece esta forma para su extinción, se debe considerar que pueden concluir por la de los derechos que el concesionario adquirió al obtenerla, siempre y cuando no se lesionen derechos de terceros.

#### 8.3.5.5 Quiebra.

Las leyes administrativas tampoco establecen esta forma de extinción, pero por aplicación de las leyes mercantiles, la persona jurídica sujeta a quiebra no puede seguir realizando actos mercantiles, por lo que ante la imposibilidad de realización del objeto de la concesión, ésta debe concluir.

#### 8.3.5.6 Muerte del Concesionario.

En algunos casos, la extinción de la persona jurídica puede dar lugar a la conclusión de la concesión, pero ello no es absoluto, pues la ley puede

disponer que los derechohabientes continúen ejerciéndola.

### 8.3.5.7 Conclusión del plazo.

La forma normal de extinción de la concesión es la conclusión del plazo por el que fue otorgada. Como vimos, el plazo puede ser renovado, con lo que se prorroga su existencia, pero en el caso de que la concesión concluya, los bienes afectos al servicio o dedicados a la explotación, pasarán, sin costa alguno, a propiedad del Estado, si en el título de la concesión se estableció el derecho de reversión o si así lo dispone la ley." (82)

## 8.4 Andrés Serra Rojas.

### 8.4.1 Concepto de concesión administrativa.

"Entre las actividades privadas de interés público destaca en forma preferente en nuestro derecho administrativo la concesión administrativa. Aunque esta importante materia ofrece en la actualidad un motivo de investigación amplio, no podemos dejar de mencionar la tendencia a eliminar del campo de la concesión materias que formaban sus temas básicos.

Las antiguas teorías sobre la concesión administrativa van perdiendo su significado tradicional para encerrarse en nuevas formas de la acción administrativa.

La concesión es un acto administrativo por medio del cual la Administración jurídica confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercitar prerrogativas públicas con determinadas cargas y obligaciones.

Por la tanto, en la concesión contamos como punto de partida los derechos que corresponden legalmente a la Administración pública para atender al funcionamiento de los servicios públicos, la administración de sus bienes u otras situaciones que las leyes administrativas consideran como materia concesionable." (83)

(82) Delgadoo Guierrez. Idem. P. 221, 222 y 223

(83) Serra Rojas Andres "Derecho Administrativo". ED Porrúa S.A 3ª ed México, 1965 P. 839 y 840

#### 8.4.2 La Naturaleza Jurídica de la Concesión.

" La doctrina administrativa ofrece diversos criterios para determinar la naturaleza jurídica de la concesión, en tanto que en la doctrina administrativa francesa predomina la naturaleza contractual de la concesión, en la doctrina administrativa mexicana ha prevalecido el criterio de que es un acto de naturaleza compleja.

Las diferentes opiniones que se han expresado para determinar la naturaleza de la concesión, pueden enunciarse en estos términos:

- a.- La teoría contractual de la concesión;
- b.- La concesión como un acto unilateral y meramente reglamentario regulado por la ley de la materia;
- c.- La concesión como un acto mixto;

##### a.- La TEORIA CONTRACTUAL DE LA CONCESION

La teoría contractual es la teoría tradicional para explicar la naturaleza jurídica de la concesión, principalmente la concesión de servicio público.

La concesión es el resultado de un contrato celebrado entre la Administración Pública y el concesionario, que es una persona física o una persona jurídica colectiva. El concesionario se encarga de la realización de una obra o de la prestación de un servicio mediante prestaciones de carácter económico.

##### b.- La CONCESION COMO UN ACTO UNILATERAL Y MERAMENTE REGLAMENTARIO.

Para esta opinión la concesión es un acto jurídico unilateral que se somete por un mandato del poder público, a una situación legal y reglamentaria predeterminada, sin que la voluntad del concesionario intervenga en ningún momento, ya que se concreta a aceptar las condiciones preestablecidas.

##### c.- La CONCESION COMO UN ACTO MIXTO.

Dice a este propósito el Dr .Gabino Fraga: --- "la única solución

aceptable es, pues, la de considerar, como ya lo ha hecho gran parte de la doctrina jurídica, que la concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos que, por estar condicionados unos a otros, no hacen perder el carácter unitario a la concesión. Estos tres elementos son: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato".

--"El acto reglamentario fija las normas a que ha de sujetarse la organización y el funcionamiento del servicio, bien se incluyan dichas normas dentro del mismo acto condición, bien haciendo una revisión a las normas establecidas de antemano a las que en lo sucesivo se establezcan por las leyes y reglamentos. La organización del servicio comprende todas las normas técnicas necesarias para el manejo del mismo, u que son idénticas a las que se dictarían si el servicio en vez de ser concesionado fuera administrado directamente por el poder público. Dentro de este primer elemento de la concesión, la administración puede variar en cualquier instante, de acuerdo con las necesidades que se satisfacen con el servicio, sin que sea necesario el consentimiento del concesionario, y esto no se trata de modificar una situación contractual."

De estas diversas teorías la que predomina principalmente en la doctrina administrativa francesa es la que considera la concesión como un acto mixto. Duez considera que la concesión resulta de un acuerdo de voluntades entre el concesionario que acepta, bajo ciertas condiciones, administrar el servicio público y la administración que le confía esta gestión. Este acuerdo de voluntades se une al pliego de condiciones, establecido por la administración, que fija las reglas de funcionamiento del servicio, las tarifas que deben percibirse de los usuarios, las sanciones en caso de faltas del concesionario a esas obligaciones, la duración de la concesión, etc.

"Hoy día, EL ACTO DE LA CONCESION SE PRESENTA COMO UN ACTO COMPLEJO, como consecuencia de SU CARACTER REGLAMENTARIO y por otra parte, DEL CARACTER CONTRACTUAL. El carácter dominante es este último.

"SON DE NATURALEZA REGLAMENTARIA, todas las reglas que funjan la organización y el funcionamiento del servicio ( prestación que proporciona a los usuarios, derechos, etc. ), la situación no es sobre este particular, diferente a la del servicio administrativo diferente.. " " (84)

### 8.4.3 Clasificación de las concesiones en el derecho administrativo.

"Los autores parten de diferentes puntos de vista para clasificar las concesiones administrativas.

Garrido Falla nos dice: "la pluralidad de actos que con tal concepto se cubren haya de dar lugar a su vez, a una clasificación de las concesiones:

1.- Concesiones traslativas, que implican la subrogación del particular en las facultades de gestión o disfrute de que la Administración pública es titular en relación con el servicio público o el dominio público, concesión de servicios públicos y concesiones sobre el dominio público) ; 2.- Concesiones constitutivas, mediante las que, en la base a los poderes que les vienen atribuidos por la ley, la Administración constituye a favor de particulares nuevos derechos o facultades", el propio autor comenta que no obstante la generalizado de tal clasificación, sólo las concesiones traslativas responden con todo rigor a las exigencias del concepto.

También las leyes administrativas formulan sus propias clasificaciones de la materia especializada que tratan. Tal es el caso del artículo 13 de la Ley Federal de Radio y Televisión que indica. " Al otorgar las concesiones o permisos a que se refiere esta Ley, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes determinará la naturaleza de las estaciones de radio y televisión, las cuales podrán ser: COMERCIALES, OFICIALES, CULTURALES, DE EXPERIMENTACION, ESCUELAS RADIOFONICAS o de cualquiera otra índole." (85)

### 8.4.4 Modos de otorgar la concesión de explotación de bienes del estado.

" La ley general de Bienes Nacionales formula una amplia clasificación de los Bienes de la Federación en bienes de dominio público de la Federación y bienes de dominio privado de la misma.

Con excepción de las materias de petróleo, de energía eléctrica y otras señaladas los bienes del estado son susceptibles de concesión.

La concesión de explotación de bienes de estado es un procedimiento administrativo que permite a los particulares aprovechar esos bienes bajo las condiciones que las leyes precisan.

Estamos en presencia de un régimen de derecho público en el cual se asegura en primer término el interés general y en segundo lugar el interés de los particulares." (86)

#### 8.4.5 Concesión, permiso, autorización y licencia.

" Hemos indicado que bajo el concepto de concesión se comprenden diversos actos de la administración pública confiriendo ciertos poderes, derechos o ventajas a las personas privadas ya sea sobre el dominio del Estado, o sobre ciertos servicios públicos, con determinadas cargas u obligaciones y otorgando una facultad para ejercitar ciertas prerrogativas públicas.

El concepto de autorización ha sido empleado en significaciones diversas. Por una parte autorizar es facultar a una persona de derecho público para que cumpla un acto que excede de su competencia, por una autoridad que está legalmente capacitada para ello.

En permiso es un título necesario para el ejercicio de ciertas facultades o actividades, pero removiendo los obstáculos que la ley establece.

La concesión, nos dice Mayer, presenta ciertas semejanzas con el permiso de policía en la industria. En este último caso también se trata de una actividad que el individuo va a ejercer en su nombre y por su cuenta, pero de una actividad que, por su naturaleza, podría ejercerse en virtud de la libertad natural: el permiso no hace más que superar un obstáculo que se opone en virtud de la prohibición establecida por la policía en forma de una regla de derecho. En cambio la concesión confiere al concesionario algo que no se considera comprendido en la libertad natural, un poder de actuar derivado del Estado"

La licencia no es más que un permiso excepcional para poder desarrollar lícitamente una determinada actividad que el estado consideraba necesario controlar.

(86) Sierra Rojas Op. Cit. P. 356

En materia de tránsito, por ejemplo, un permiso para manejar es simplemente una autorización muy limitada en tanto se cubren los requisitos exigidos por el reglamento de tránsito. Una licencia para manejar es un derecho que se le da a una persona que ha satisfecho los requisitos legales en forma definitiva." (87)

#### 8.4.6 Término de la concesión de servicio público.

"La concesión fija la duración de la misma. No debe pensarse en términos excesivos, sino limitados de acuerdo con la naturaleza del servicio.

El establecer el servicio implica un régimen económico y financiero que debe tomarse en cuenta, pues el concesionario debe recuperar su inversión, o en todo caso fijarse las reglas en la concesión para que el estado recupere el servicio, si así es conveniente, o fijar las nuevas condiciones que reglarán su prestación " (88)

---

(87) Serra Rojas Op. Cit. P. 842

(88) Serra Rojas Op. Cit. P. 855.

## CAPITULO NOVENO

LA CONCESION ADMINISTRATIVA PARA LA  
EXPLORACION Y APROVECHAMIENTO DE AREAS Y  
ESPACIOS ARQUEOLOGICOS.

### 9.1 Ventajas y desventajas de las figuras jurídicas que pudiesen encuadrar en la renovación del I.N.A.H.

Para comenzar a hablar sobre este punto es de suma importancia recordar los capítulos que con anterioridad estudiamos. La situación de la cual nos toca hablar en este punto es para reafirmar de alguna manera con bases tanto legales como prácticas, el por que tomamos a la figura de la concesión administrativa como la mejor opción para el mejoramiento del I.N.A.H en lo referente a sus zonas arqueológicas.

En esta ocasión no nos toca el discutir a manera de convencimiento que la concesión administrativa es la figura perfecta para el mejoramiento del I.N.A.H. aunque estamos peleando el punto de que es la figura adecuada. En un momento dado existió la posibilidad de estudiar a dos figuras más las cuales de alguna manera sirvieron de parámetro y como una posible opción. para el mejoramiento del I.N.A.H. y es en este punto en donde vamos a hablar sobre los aspectos positivos y negativos de estas dos figuras las cuales son el fideicomiso público y la privatización, al igual que tocaremos sobre los mismos puntos a la concesión administrativa, y así darnos cuenta el porque nuestra mejor elección fue la concesión administrativa.

#### 9.1.1 Ventajas sobre el fideicomiso público

En un principio al estudiar el fideicomiso público sobre esta figura como la adecuada para el mejoramiento del I.N.A.H. en las áreas arqueológicas dentro de los puntos que se estudiaron, encontramos algunos positivos.

- La Ley Orgánica de la Administración Pública en su Art. 47, manifiesta de que manera se constituyen los mismos y bajo que términos quedan manifestados.

- Los fideicomisos públicos serán de interés público y llevan a cabo la satisfacción de las necesidades colectivas.

- También es de gran importancia remarcar que estos fideicomisos públicos sirven como auxiliares del poder ejecutivo. Para que este no cargue con toda la responsabilidad de ciertos rubros existentes.

### 9.1.2 Desventajas sobre el fideicomiso público.

Los puntos negativos que encontramos al estudiar el fideicomiso público son los siguientes:

- La ley que maneja de manera certera a los fideicomisos públicos es la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, lo cual para nuestro interés que es meramente administrativo esta situación podría de alguna manera crear conflicto de leyes o confusión.

- El fideicomiso público es un contrato jurídico el cual tiene vistas a convertirse en un negocio jurídico por la manera y funcionalidad del mismo lo cual de ninguna manera se pretende llevar a cabo con el I.N.A.H. ya que el objetivo si meramente es el de que la persona física o moral que invierta en el mejoramiento del Instituto, tenga algún beneficio, no pretende la enajenación como objetivo principal, si no el beneficio del mismo.

- Las personas, que podrán llevar a cabo el fideicomiso público, serán personas morales las cuales funcionaran como instituciones de crédito, y aun así tendrán que ser una institución de crédito de banca múltiple o de desarrollo. Lo cual es una limitante para el inversionista que en un momento dado como persona moral o física quisiera invertir directamente con el Instituto

- Los fideicomisos públicos del Gobierno Federal tendrán que ser realizados y supervisados por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, lo cual no esta mal en cuanto a lo que se refiere su vigilancia, pero para nuestros fines pierde el Instituto y el particular autonomía.

- En cuanto a lo que al patrimonio fiduciario se refiere; En bienes del dominio público deberá tenerse en cuenta que estos deberán desafectarse de dicho dominio y pasar al dominio privado de la federación, mediante el decreto de desincorporación dictado por el poder ejecutivo. Así formando parte del sector paraestatal y dar nacimiento a patrimonio propio el cual carece el I.N.A.H.

### 9.1.3 Ventajas de la privatización.

La privatización fue la figura que de alguna u otra forma nos llevo a la realización de esta investigación y sobre la cual existen menos ventajas.

- Hay desconfianza en el Gobierno y sus Gobernantes, lo cual ha llevado al Estado a confiar en una figura de las más recientes para el mejoramiento de muchas areas, que es la privatización, y aunque para nuestro tema es la más perjudicial, para muchas otras areas ha funcionado.

- El sector privado podria contribuir de manera certera, al desarrollo económico nacional.

### 9.1.4 Desventajas de la privatización.

- La privatización se presta a situaciones que llegan a caer en algunos momentos en fines diferentes a los que se destinaron en un principio, en algunos casos como el nuestro llegan a afectar de manera directa a otras instituciones como aqui llegaron a afectar al sindicato de trabajadores del I.N.A H. por la propuesta del senador Panista de una posible privatización.

- En el momento en que llegara a existir una privatización del Instituto, es muy probable que llegara a existir abuso por parte de los particulares, ya que al encontrarse este patrimonio cultural de la nación en sus manos seria sencillo disponer de el de manera incierta.

- En la privatización se manejaría un interés monetario de ambas partes el cual deformaría los objetivos principales del patrimonio cultural de la nación.

- Se piensa también en evitar una exagerada privatización global del Pais y con ella los riesgos de una entropia social o de regimenes autocráticos.

- En años anteriores la privatización a absorbido muchas compañías, y esto ha creado muchos desempleos y problemas reales para la economía del País.

- A la vez el Estado se ha adjudicado muchas compañías con el mismo fin anterior

### 9.1.5 Ventajas de la concesión administrativa .

En cuanto a las ventajas de la concesión creemos que es de vital importancia el mencionarlas y poner una atención especial en cada una de ellas, para de esta forma llegar a concluir el por que de la concesión administrativa como la mejor opción para el mejoramiento del Instituto.

- La concesión administrativa, es un acto por medio del cual se le concede a un particular el manejo y la explotación de un servicio público.

- Desde la creación de la concesión o desde que surgió como tal, el Gobierno se ha preocupado de proteger y de retroalimentar al rubro, dándole la oportunidad y la situación de interferir en cambios para la protección del bien concesionado.

- Las concesiones según la Ley sobre Vías Generales de Comunicación en su Art. 11º y Art 12º, nos dice que solo podrán otorgárseles a mexicanos o a sociedades mexicanas, lo cual para nuestro tema es una situación de mucho peso ya que de alguna forma protege el que los extranjeros no interfieran directamente en estas concesiones pudiendo en determinado momento por situaciones patrióticas perjudicar de alguna forma alguna zona arqueológica.

- En lo que se refiere al papel que desempeña la concesión con respecto al público, a los servicios, y al manejo de alguna zona arqueológica todas sus actividades se llevaran a cabo en cuanto a las conductas que en el contrato se establezcan.

- Las concesiones de aprovechamientos de bienes nacionales son por un tiempo determinado, esto implica protección en lo que se refiere a los bienes concesionados.

- En un momento dado en el cual se requiera el rescate de alguna concesión, la Ley es muy específica para el rescate de esta.

- Hay muchas ventajas en la medida de que la concesión trabaje de manera insuficiente y esto traiga como consecuencia perjuicio en vez de beneficio para el bien concesionado y esto por lo tanto no convenga al Estado, existen los medios legales como la revocación, caducidad, rescate, renuncia, quiebra, muerte del concesionario y conclusión del plazo

- Estos son los puntos más importantes en cuanto a ventajas para la concesión En cuanto a las desventajas para nosotros no existe ninguna

## 9.2 Propuesta sobre la concesión administrativa que el I.N.A.H. otorgue para la explotación y aprovechamiento de áreas y espacios arqueológicos.

Comenzaremos hablando en este último punto de la tesis sobre la situación de la concesión, con lo que respecta al Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Sabemos que la concesión es una figura administrativa cien por ciento, las dependencias de gobierno para otorgar concesiones deben de apoyarse y seguir los lineamientos y las disposiciones que se marcan en la Ley General de Bienes Nacionales, esta se encuentra contenida en la Ley Orgánica de la Administración Pública, como bien sabemos esta es la Ley suprema en materia de concesiones. Ahora bien hablando de la situación en cuanto a competencia se refiere, durante muchos años el organismo encargado de llevar a cabo todo lo concerniente en cuanto a la concesión administrativa era la SEDUE, después el encargado fue SEDESOL, y actualmente, desde el año de 1996 todas estas obligaciones con respecto a la concesión pasaron a formar parte de un organismo llamado SECODAM, esto se realizó por medio de un acuerdo el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación. Lo que las siglas SECODAM significan es: Secretaría de la Contraloría y Administración.

Hablando ahora de las concesiones que realiza o que puede realizar en determinado momento el Instituto, es en cuanto a lo que se refiere locales comerciales y servicios al público en alguna zona arqueológica determinada o algún museo, esto se realiza tomando en cuenta una serie de factores de los cuales dentro de los principales se encuentra el avalúo, el cual siempre lo ha emitido CABIN, Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. Después en cuanto a la firma de la aprobación de la concesión, esta la otorga como lo mencionamos anteriormente SECODAM, estos son los lineamientos más importantes sobre los que se deben de apoyar las concesiones. El fundamento legal de este tipo de concesiones se encuentra en la Ley General de Bienes Nacionales.

Ahora bien, concretando este punto, como lo vimos anteriormente al I.N.A.H se le otorgo por parte del Gobierno Federal la custodia y salvaguarda de los bienes nacionales, con lo que respecta al patrimonio cultural de la Nación, mediante un decreto de destino del cual nos habla también la Ley General de Bienes Nacionales Surge dentro de los intereses de I.N.A.H. el de crear servicios los cuales se lleven a cabo dentro de las zonas arqueológicas.

Con estos antecedentes mencionados y con esta situación que se vive dentro del I.N.A.H. nuestra propuesta queda planteada de la siguiente manera: el de crear la concesión administrativa para la explotación y aprovechamiento de áreas y espacios arqueológicos, propuesta la cual esta determinada con argumentos válidos, y en la cual no existe objeción en cuanto a la propuesta en la Ley.

La fundamentación de esta cuestión esta en la falta de recursos que existen por medio del Instituto para desarrollar de manera plena sus investigaciones, exploraciones, excavaciones, mantenimiento, protección, etc. Lo cual de manera certera se podría realizar por medio de este tipo de concesión que estamos proponiendo.

Esto anterior realizándolo de la siguiente manera:

- Comenzando por el interés de un particular, en establecer un contrato con el I.N.A.H. de concesión, de determinada zona arqueológica, aportando capital el particular para su limpieza, exploración, manutención y protección, y de esta manera poder abrir esta zona arqueológica al público. Y la remuneración para el particular seria en determinado momento, que parte de las entradas para la zona arqueológica sean para el particular y parte de ellas para el Instituto.

- Esta situación se daría principalmente por las condiciones que se presentan en el presupuesto que la S.E.P. otorga al I.N.A.H. con esto nos referimos a los egresos e ingresos de la federación, los cuales son insuficientes para la plena realización de todos los fines que se propone en determinado momento el I.N.A.H.

- En cuanto a los que se refiere al manejo de una de estas zonas arqueológicas que se pudiesen concesionar, el I.N.A.H. en cuanto a la propuesta seria, que el particular lo manejara desde el aspecto de un servicio, esto quiere decir el manejar el servicio desde todos sus puntos de vista, y a cambio el Instituto va a tener de esta manera la posibilidad de abrir las puertas de muchas zonas y espacios arqueológicos los cuales han estado sin funcionar durante muchos años. Hay que recordar que la concesión es una figura la cual vence en un tiempo determinado pasando a poder del Estado en un momento dado, lo cual en cierta forma viene siendo benéfico para el mismo Gobierno en cuanto al aprovechamiento de esta figura y de los particulares para los intereses que al mismo Instituto le favorezcan o convengan.

- Y lo más importante de esta situación que establecemos es que administrativamente y desde el punto de vista legal es posible.

### 9.3 Propuesta de modificación al Art. 2º de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, para el fundamento legal de la concesión administrativa para la explotación y aprovechamiento de zonas arqueológicas.

En cuanto a lo que la Ley en general se refiere con respecto a zonas arqueológicas dadas en concesión administrativa, no se nos menciona nada acerca de esto en ningún momento lo único que se menciona con respecto a la concesión en materia arqueológica es en el reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, esto lo menciona el Art. 10, y se refiere a la concesión en cuanto al uso de ciertos monumentos arqueológicos muebles para su exhibición.

A continuación haremos un cuadro comparativo en el cual se mostrara el Art. 2º de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas como esta ahora establecido y como quedaría con nuestra propuesta.

Actualmente el artículo se encuentra de esta manera:

Artículo 2º Es de utilidad pública, la investigación, protección, conservación restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos.

La Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y los demás institutos culturales del país, en coordinación con las autoridades estatales, municipales y los particulares, realizarán campañas permanentes para fomentar el conocimiento y respeto a los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos

El Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, de acuerdo con lo que establezca el reglamento de esta ley, organizarán o autorizarán asociaciones civiles, juntas vecinales, y uniones de campesinos como órganos auxiliares para impedir el saqueo arqueológico y preservar el patrimonio cultural de la Nación. Además se establecerán museos regionales.

Con nuestra propuesta este artículo quedaría de la siguiente manera.

Artículo 2º Es de utilidad pública, la investigación, protección, conservación restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos artísticos e históricos y de las zonas de monumentos

La Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y los demás institutos culturales del país, en coordinación con las autoridades estatales, municipales y los particulares, realizarán campañas permanentes para fomentar el conocimiento y respeto a los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos.

El Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, de acuerdo con lo que establezca el reglamento de esta ley organizarán o autorizarán asociaciones civiles, juntas vecinales, y uniones de campesinos como órganos auxiliares para impedir el saqueo arqueológico y preservar el patrimonio cultural de la Nación. El Instituto Nacional de Antropología e Historia tendrá a su vez la facultad para otorgar concesiones administrativas a los particulares interesados, para la debida explotación y aprovechamiento de áreas y espacios arqueológicos. Además se establecerán museos regionales

## CONCLUSIONES

**Conclusión No.1:** Como nos pudimos dar cuenta en este trabajo, debemos comenzar concluyendo desde el principio de este problema, que el cual versa sobre el mal funcionamiento de el Instituto Nacional de Antropología e Historia, y la poca protección que tiene el patrimonio cultural de la Nación. Comenzando así, argumentado que a través de la historia, realmente en México nunca se ha llegado a tener un control de una manera parcial de el patrimonio cultural, esto debido a los malos manejos administrativos que lamentablemente ha tenido el País, esto no quiere decir en su totalidad que todos los gobiernos mexicanos no han tratado de poner énfasis a este tema, por ejemplo los Gobiernos de Díaz, fueron los primeros que se empezaron a preocupar un poco por el tema, siguiéndole unos años después el Gobierno de Cardenas, pero lamentablemente siempre con un fin político que no permitía y desvirtuaba el propósito que iba a llevarse a cabo para el mejoramiento de este rubro.

**Conclusión No. 2:** Ahora bien para el cumplimiento de todos los objetivos que en un momento dado se propone a realizar el ámbito arqueológico debemos de tomar muy en cuenta a el Estado, como un organismo completo, el cual dentro de su estructura orgánica tiene todos los elementos para hacer funcionar de manera eficiente a cada una de sus partes logrando así un trabajo concreto. La mala situación que prevalece para el Instituto Nacional de Antropología e Historia mucho se debe a que los ingresos del Estado, provenientes de los egresos se destinan a áreas las cuales realmente requieren de fuerza económica para su real funcionamiento, olvidándose de sobre manera, a otros rubros como es en nuestro caso el Instituto Nacional de Antropología e Historia, y destinándoles una cantidad con la cual realmente es imposible cubrir todas sus áreas y perspectivas que tiene el patrimonio cultural

**Conclusión No. 3:** Por otra parte tenemos a la Administración Pública como punto importante para nuestro tema, ya que es esta la estructura sobre la cual el Gobierno va a manejar al Instituto Nacional de Antropología e Historia. Como nos pudimos dar por enterados en este trabajo, el Gobierno maneja al Instituto a raíz de el Poder Ejecutivo, el cual a través de la Secretaria de Educación Pública hace depender al Instituto Nacional de Antropología e Historia, y le da una cierta independencia como organismo desconcentrado. Como bien sabemos esto se ha manejado así desde hace más de sesenta años igual, sin tomar en cuenta el Gobierno el crecimiento y la importancia que ha tomado este rubro, considerando así que ha sido el mismo manejo para una area tan grande como lo es el ya contemplado y estudiado anteriormente

patrimonio cultural y hasta el momento la no contemplación de alguna alternativa más viable para el mejor funcionamiento del Instituto.

**Conclusión No. 4:** El Instituto Nacional de Antropología e Historia nace como tal en el año de 1939, encomendándole la función el Gobierno de órgano protector del patrimonio cultural de la nación. Esta tarea que era en verdad ardua y difícil la comenzó a cumplir de alguna manera bien, pero como mencionamos anteriormente al ir creciendo esta área le ha sido imposible poder cubrir todas las tareas que ha tenido el Instituto, también creemos que no sería mala la alternativa el de revisar la ley orgánica del mismo y asignarle algunas nuevas funciones dentro de su estructura interna para que de esta forma el Instituto pudiese concretar situaciones que con los ingresos que le da el gobierno no puede cubrir. Aunque creemos de manera fehaciente que esto sería vano ya que de todas maneras no cubriría lo que requiere en este momento el patrimonio cultural.

**Conclusión No. 5:** Existe otra Legislación, aparte de la Ley Orgánica del Instituto, la cual de manera general tiene a su cargo la salvaguarda del patrimonio cultural de la Nación esta es la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, la cual tiene mucha importancia para nuestro tema, ya que en ella proponemos la contemplación de una figura jurídica muy importante para el mejoramiento del Instituto y una mayor protección al patrimonio cultural la cual es: La Concesión Administrativa.

**Conclusión No. 6:** Es un tanto importante el mencionar en esta tesis a otras figuras jurídicas las cuales podrían desempeñar una ayuda al Instituto, así es como encontramos al Fideicomiso Público, el cual en México se encuentra contemplado y funcionando en varios rubros de manera eficiente. Pero la situación que prevalece en el Fideicomiso Público con respecto al Instituto, es entre otras muchas situaciones no llega a completar todos los requerimientos como figura que necesita el I.N.A.H. para su mejoramiento dentro del mismo.

**Conclusión No. 7:** Existe otra figura la cual hemos visto más comúnmente en nuestra época: La Privatización, la cual funciona con cierta independencia del Gobierno, con una fuerza propia con la cual cumple con sus funciones. De alguna manera podría suponerse que para el mejor funcionamiento del Instituto este debería de ser privatizado, y así con un cien por ciento de inversión particular este rubro. Pero esto sería definitivamente la peor opción, ya que como principio el patrimonio cultural de la nación pertenece al Estado, y suponiendo que se pudiera efectuar la privatización, se manejaría una serie de irregularidades y abusos por parte

de los dueños que podrían realizar con los tesoros nacionales, aparte de que para privatizar este sector la inversión no tiene precio y mucho menos la venta.

**Conclusión No. 8:** Ahora bien tocando el tema de la Concesión Administrativa como última y más viable figura para el mejoramiento del Instituto podríamos decir: que por principio de cuentas esta figura si esta contemplada en la ley esto jurídicamente hablando es viable y se puede realizar, aparte de esta situación creemos que es la mejor opción, porque con una inversión por parte de los particulares y la otra en manos del Gobierno no existiría la posibilidad de abusos por parte de los particulares ni deficiencias por parte de el gobierno económicamente hablando.

**Conclusión No. 9:** Concluyendo así que la vía considerada como la mejor opción para el mejoramiento del Instituto Nacional de Antropología e Historia y una mejor protección al Patrimonio Cultural de la Nación, sería simple y sencillamente La Concesión Administrativa, apoyándonos en la aplicación de la Ley para el manejo y desempeño de esta figura. Argumentando así a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas en su Artículo Segundo la posibilidad de concesionar este rubro para su explotación y aprovechamiento de sus áreas arqueológicas, teniendo de esta forma un mejoramiento notable para nuestro patrimonio cultural.

## BIBLIOGRAFIA

- 1º Olive Negrete Julio Cesar. "Derecho y Arqueología". Editorial U.N.A.M. primera edición. México. 1980.
- 2º Semo Enrique. "Un pueblo en la historia". Universidad Autonoma de Puebla. Editorial Nueva Imagen. segunda edición. México. 1982.
- 3º Nathan L. Whetten. "Las clases sociales en México". editorial Nuestro tiempo. Quinceava edición. México. 1989.
- 4º Otero Mariana. "Las clases sociales". Editorial Nuestro tiempo. quinceava edición. México. 1989.
- 5º Loaeza Soledad. "Clases medias y Políticas en México". Editorial El Colegio de México. primera edición. México. 1988.
- 6º Manero Gertz Alejandro. "Arqueología y Derecho". Editorial U.N.A.M. México. 1980.
- 7º Cortés Hernán. Cartas de relación. México.
- 8º Recopilación de las leyes de Indias.
- 9º Lituak King Jaime. "Arqueología y Derecho en México". Editorial U.N.A.M. primera edición. México. 1980.
- 10º Burgoa Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa S.A. Sexta edición. México.
- 11º Calzada Padrón Feliciano. "Derecho Constitucional". Editorial Harla S.A. de C.V. Colección Textos Jurídicos primera edición. México. 1982
- 12º De la Cueva Mario. "La idea del Estado". Facultad de Derecho de la U.N.A.M. (Fondo de Cultura Económica). cuarta edición. México. 1994.
- 13º Gonzalez Uribe Héctor. "Teoria Política". Editorial Porrúa S.A. sexta edición. México. 1987.
- 14º Acosta Romero Miguel Angel. "Teoria General de Derecho Administrativo" primer curso. Editorial Porrúa S A. México. 1991.

- 15º **Matínez I. Morales Rafael.** *Derecho Administrativo* primer curso. Editorial Harla S.A. de C.V. México. 1991.
- 16º **Fraga Gabino.** *"Derecho Administrativo"*. Editorial Porrúa S.A. treintaunava edición. México. 1982.
- 17º **Martínez I. Morales Rafael.** *"Derecho Administrativo"* segundo curso. Editorial Harla. México. 1991.
- 18º **Serra Rojas Andrés.** *"Derecho Administrativo"* segndo curso. Editorial Porrúa S.A. México. 1995.
- 19º **Nava Negrete Alfonso.** *"Derecho Administrativo Mexicano"*. Editorial Fondo de Cultura Económica primera edición. México.
- 20º **De Pina Vara Rafael.** *"Diccionario de Derecho"*. Editorial Porrúa S.A. dieciochoava edición. México. 1992.
- 21º **Pichardo Pagaza Ignacio.** *"Introducción a la Administración Pública en México"*. Editorial INAP. primera edición. México. 1984
- 22º **Presidencia de la República.** *"Manual de organización del Gobierno Federal"*. Editorial INAP. México. 1982.
- 23º **Diario Oficial.** Viernes 16 de diciembre de 1994. Segunda sección. Atribuciones de la SEP coferidas al I.N.A.H.
- 24º **Olive Negrete Julio César.** *"INAH. una historia"*. Volumen I. Editorial Consejo para la Cultura y las Artes. I.N.A.H. México.
- 25º **Olive Negrete Julio César.** *Cottom Bulfy. "INAH, Una historia"* Volumen II. Editorial Consejo para la Cultura y las Artes. primera edición. México.
- 26º **Díaz Berrio Salvador.** *"INAH, Una historia"* Tomo II. Editorial Consjo Nacional para la Cultura y las Artes I N.A.H. primera edición. México. 1995.
- 27º **Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos**
- 28º **Martínez Silva Mario.** *Diccionario de Política y Administración Pública"* Colegio de Licenciados de Ciencias Políticas y Administración Pública. Primera edición. México. 1990

- 29º Ibarra David. "Privatización y otras expresiones entre el Estado y mercado en América Latina. Editorial U.N.A.M. 1992.
- 30º Rugozinski Jacques. "La privatización de empresas paraestatales. Una visión de la Modernización de México". Editorial Fondo de Cultura Económica. primera edición. México. 1993.
- 31º "Desincorporación de Entidades Paraestatales" Información básica de los procesos del 1º de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993. Editorial Fondo de Cultura Económica. primera edición. 1994.
- 32º Cabanellas Guillermo. "Diccionario de Derecho usual". Editorial Santillana. quinta edición. Tomo I. Buenos Aires, Argentina. 1964.
- 33º Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo". Editorial Limusa primera edición. 1986.