



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

INCORPORADA A LA UNAM
FACULTAD DE DERECHO

**EL PLAN DE MANEJO COMO UN INSTRUMENTO
LEGAL DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO
CULTURAL EN EL DISTRITO FEDERAL**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
JOSE VICENTE DE LA ROSA HERRERA

ASESORA:
LIC. MARÍA DEL ROSARIO RAMÍREZ CASTRO

México, Distrito Federal, Junio de 2012



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.



**UNIVERSIDAD LATINA S.C.
INCORPORADA A LA UNAM**

México, Distrito Federal a 30 de Mayo de 2012

**M.C. RAMIRO JESÚS SANDOVAL
DIRECTOR GENERAL DE INCORPORACIÓN
Y REVALIDACIÓN DE ESTUDIOS, UNAM.
PRESENTE.**

EL C. JOSÉ VICENTE DE LA ROSA HERRERA ha elaborado la tesis titulada "EL PLAN DE MANEJO COMO UN INSTRUMENTO LEGAL DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN EL DISTRITO FEDERAL", bajo la dirección del Lic. María del Rosario Ramírez Castro, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El alumno ha concluido la tesis de referencia, misma que llena a mi juicio los requisitos establecidos en la Legislación Universitaria y en la normatividad escolar de la Universidad Latina para este tipo de investigación, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para los efectos académicos procedentes.

Atentamente

**LIC. SOFÍA ADRIANA SANTOS JIMÉNEZ
DIRECTORA DE LA ESCUELA
DE DERECHO, CAMPUS SUR**

*“... Lo que hace importantes a las cosas es el tiempo
que perdemos con ellas ...”*

Antoine de Saint-Exupèry

A la memoria de mí querida madre

Beatriz Herrera Luna.

Gracias a mis sobrinos y hermanos: Axel, José Alberto, Mariana, Toñito, Andrea, Lucero y Francisco Javier, quienes han acompañado amorosamente mi vida.

Mi profundo reconocimiento a mis maestros y compañeros, en especial a María del Rosario Ramírez, José de Jesús Román, Sofía Santos, Isabel Saavedra, Fernando Cervantes, Catalina Martínez, Adolfo Herman, Lupita, Iría, Gaby y Edgar.

A mis otros hermanos, Paty, Toño, Nina, Mireille, Mally, Esther, María del Socorro, Alejandro, Adriana.

A mis compañeros de batallas, Karina, Esteban y Vladimir.

*“... Somos los mismos,
mismos desde hace cincuenta mil años,
somos aquellos,
estos,
los de allá
y los que han de seguirnos
y los que vendrán luego...”*

Griselda Álvarez

Letanía erótica para la paz

Junio/2012

“Yo soy un conservador porque siempre me ha parecido absurdo que los hombres añadan sus facultades intelectuales y su fuerza material al incesante trabajo de destrucción que realiza constantemente e implacablemente la naturaleza. No hay necesidad, me parece, de matar prematuramente y antes de hora a nadie puesto que la naturaleza se dedica a este trabajo de una manera ordenada y perfecta. Si todas las cosas están destinadas a caer, porque esta es su ley fatal, lo más razonable es apuntalarlas, si es posible”.

José Pla

“El tiempo voraz y tu, vejez envidiosa, lo destruí todo y corroyéndolo con los dientes de la edad, poco a poco lo consumís en lenta muerte”.

Ovidio

“Los monumentos del pasado, magníficos pero incomprensibles... nos rodean como bellísimos fantasmas mudos”.

Lampedusa

ÍNDICE

	Página
Introducción	I
Capítulo I. El Estado Mexicano y la cultura	1
I.1 El Estado	1
I.1.1 Origen del Estado Mexicano	4
I.1.2 El Estado Moderno	9
I.1.3 Formas de Estado y formas de Gobierno	10
I.1.4 Fines, atribuciones y funciones del Estado	12
I.1.5 Estado y Gobierno en México	15
I.1.6 Antecedentes de la Constitución Política	16
I.2 La cultura	19
I.2.1 El derecho cultural	21
I.3 El patrimonio	24
I.3.1 El patrimonio cultural	24
I.3.2 El patrimonio cultural material o tangible	26
I.3.3 El patrimonio cultural inmaterial o intangible	27
I.4 El patrimonio cultural como factor de desarrollo	28
I.4.1 Dimensiones del patrimonio cultural	36
Capítulo II. La conservación del patrimonio cultural	40
II.1 Ventajas de la conservación del patrimonio cultural	41
II.2 Disposiciones internacionales a favor del patrimonio cultural	43
II.3 Normatividad Constitucional aplicable al ámbito cultural	46
II.3.1 Normatividad federal	47
II.3.2 Normatividad local	53
II.4 La participación social	55

Capítulo III. La planeación del territorio	59
III.1 La planeación en la legislación federal	59
III.1.1 Sistema Nacional de Planeación Democrática	59
III.2 Situación jurídico-política del Distrito Federal	61
III.2.1 Estrategias para la planeación del patrimonio cultural	67
III.3 El Plan de Manejo de Patrimonio Cultural Tangible e Intangible	76
Capítulo IV. Insuficiencia técnica y legal del modelo actual de plan de manejo	81
IV.1 Debilidades en la protección técnica	82
IV.2 Debilidades en la protección legal	87
I	
Capítulo V. El plan de manejo como un instrumento legal de protección del patrimonio cultural del Distrito Federal	89
V.1 Experiencias de planes de manejo	89
V.2 Propuestas legislativas	100
V.2.1 Modificaciones a la Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal	102

Conclusiones

Anexo. Metodología de Planes de Manejo en Zonas Arqueológicas. Lineamientos para el Manejo y Operación de Zonas Arqueológicas con visita pública

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

En 1896 y 1897, el Estado Mexicano crea una primera legislación orgánica, para la protección del patrimonio cultural en el país; dichas disposiciones se referían a la protección de los bienes arqueológicos y estuvieron vigentes treinta años. En ella se establecía que los monumentos del territorio mexicano eran propiedad de la nación y se consideraban monumentos arqueológicos las ruinas de ciudades, las casas grandes, las habitaciones trogloditas, las fortificaciones, los palacios, templos, pirámides, rocas esculpidas o con inscripciones y en general, todos los edificios interesantes para el estudio de la civilización o historia de los antiguos pobladores de México.

Actualmente el concepto de patrimonio se refiere al conjunto de bienes corpóreos e incorpóreos, derechos y obligaciones que pertenecen a una persona física o moral y que pueden ser cuantificables en dinero. De lo anterior se desprende que nuestra nación como persona moral, cuenta con un patrimonio y en relación con la presente tesis es un patrimonio de carácter cultural, mismo que se encuentra conformado por bienes de carácter material e inmaterial, es decir, tangible e intangible.

El patrimonio cultural material lo constituyen los elementos creados por el hombre como sitios arqueológicos, edificaciones históricas, obras de arte, entre otros; por su parte, el patrimonio inmaterial está representado por las construcciones simbólicas como las lenguas, las tradiciones, la gastronomía, las danzas y la música, entre otras manifestaciones humanas. Estos conjuntos de elementos culturales conforman un todo sistémico que debe ser protegido, como parte vital de la memoria de los pueblos y de su fortaleza dentro de las instituciones sociales, jurídicas y políticas que le dan cohesión al Estado Mexicano.

La cultura y el patrimonio cultural en particular, son ámbitos insuficientemente atendidos en las políticas públicas establecidas en los estados contemporáneos; motivo por el cual se hace necesaria una revisión del andamiaje legal que lo protege, con el objeto de fortalecerlo y adecuarlo a las realidades globalizadoras actuales, particularmente en temas vinculados a la economía y la identidad cultural en las grandes ciudades.

En este contexto, es necesario analizar la aplicación de los instrumentos legales de forma particular y por ello la investigación tiene como caso concreto el Distrito Federal, entidad en la que se abordará el tema de los instrumentos técnicos y legales prioritarios que permitan fortalecer la conservación del patrimonio cultural de la nación, motivo por el cual, se realizará el análisis jurídico de las políticas de ordenamiento territorial y de conservación del patrimonio cultural y natural en la Ciudad de México; así como la revisión de diversas leyes federales y locales vinculadas al servicio público y al quehacer cultural, como:

- a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- b) Ley General de Asentamientos Humanos
- c) Ley General de Bienes Nacionales
- d) Ley de Planeación
- e) Ley General de Turismo
- f) Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y su Reglamento
- g) Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia
- h) Las leyes y disposiciones de carácter internacional en materia cultural signadas por México y que implican su observación y acatamiento
- i) Ley Orgánica del Distrito Federal
- j) Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal
- k) Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal
- l) Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal

Además de la citada legislación es importante revisar experiencias sobre planes de manejo de carácter cultural en México y en otras ciudades del mundo; lo que seguramente llevará a considerar al *Plan de Manejo de Patrimonio Cultural Tangible e Intangible*, como una herramienta necesaria y viable para proteger y poner en valor a los bienes culturales en el Distrito Federal, como se ha demostrado, en situaciones similares, en ciudades históricas y bienes inmateriales en muchas partes del mundo.

Hoy el *Plan de Manejo* se conceptualiza como un documento rector resultado de un proceso de planeación que dirige, organiza y regula la ejecución de acciones y estrategias encaminadas a la conservación integral, uso responsable y manejo racional de un bien patrimonial cultural a corto, mediano y largo plazo; motivo por el cual se desprende la necesidad de darle obligatoriedad jurídica a este instrumento, por parte de los actores que intervienen en el uso y disfrute de dichos bienes culturales del Distrito Federal, y no dejarlo sólo en el nivel de metodología o documento rector del quehacer cotidiano de un bien cultural.

La mayor experiencia en el manejo de sitios patrimoniales en el país, la tiene sin duda la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de su área denominada Áreas Naturales Protegidas, la cual ha desarrollado exitosos procesos de planeación en diversos lugares del país, con reconocidos resultados en materia de conservación de recursos naturales.

Los instrumentos que determinan las estrategias de conservación y uso de las áreas naturales protegidas a nivel mundial se han conceptualizado como planes o programas de manejo, programas de conservación, programas de conservación y manejo, planes rectores, planes directores, entre otras denominaciones.

En México estos instrumentos se han denominado planes de manejo, programas de trabajo, programas integrales de desarrollo, programas operativos anuales y/o programas de conservación y manejo.

En este sentido, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, como institución pública rectora de la conservación del patrimonio cultural en México, tiene experiencias exitosas de manejo de sitios patrimoniales que serán consideradas en el desarrollo del presente trabajo.

Por las razones anteriores, este trabajo de investigación y análisis, desarrollado en cinco capítulos, tiene como objetivo principal proponer una estrategia jurídica para hacer obligatorios los *Planes de Manejo del Patrimonio Cultural*, convirtiéndolos en instrumentos jurídicos, que garanticen la conservación integral y el uso sustentable de los bienes culturales materiales e inmateriales en el Distrito Federal, a través de la reforma a diversos artículos de la Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal.

El primer capítulo es producto de la investigación, recopilación y análisis de los diferentes documentos que contienen la historia y composición del Estado, sus instituciones y la participación y creatividad social. La justificación de este capítulo se sustenta en la idea del Estado como garante de las políticas gubernamentales, incluidas en ellas las políticas de protección del patrimonio cultural en todas las entidades del país.

En el segundo capítulo abordaremos la conservación del patrimonio cultural, como un tema fundamental para el presente trabajo, ya que la conservación debe entenderse como la protección técnica y legal del bien patrimonial, en relación con su entorno ambiental y las expresiones culturales vivas que sirvan de referente identitario para las poblaciones aledañas. El desarrollo de este capítulo se justifica a partir de la revisión de la normatividad federal y local en la materia, además de los diversos instrumentos internacionales que hacen amplias recomendaciones que nos sirven como indicadores para mejorar los mecanismos con los que cuenta la Ciudad de México en el ámbito de la protección del patrimonio cultural.

La planeación del territorio es la denominación del tercer capítulo, ya que planear es una obligación del gobierno y se considera una acción ordenadora de las actividades de todas sus instituciones. El instrumento fundamental de la planeación gubernamental en México es el Plan Nacional de Desarrollo, reforzado por los planes de desarrollo en estados y municipios.

La planeación se define y sustenta en el artículo 26 de la Constitución Política, en la que se establece la responsabilidad del Estado en la materia, a través de un Sistema de Planeación Democrática. La razón de este capítulo se contempla a partir de entender a la planeación como un instrumento fundamental a favor del patrimonio, que abarca desde el ámbito federal hasta el local.

El cuarto capítulo versa sobre la insuficiencia técnica y legal del modelo actual de plan de manejo para la protección de bienes culturales. En este capítulo podemos observar que a pesar de los avances que han desarrollado instituciones como el Instituto Nacional de Antropología e Historia respecto a los Planes de Manejo, dichos instrumentos tienen carencias, sobre todo en cuanto a obligatoriedad institucional y jurídica; siendo ésta la causa fundamental del análisis desarrollado en el capítulo.

Y por último, en el quinto capítulo se plantea el tema toral de la presente tesis, es decir, el Plan de Manejo como instrumento legal de protección del patrimonio cultural del Distrito Federal, en el cual se describe la propuesta de reforma a la Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal.

Finalmente, la justificación general del tema se refiere a que el Plan de Manejo en la actualidad, se conceptualiza como un documento rector resultado de un proceso de planeación que dirige, organiza y regula la ejecución de acciones y estrategias encaminadas a la conservación integral, uso responsable y manejo racional de un bien patrimonial cultural a largo plazo, pero carente de obligatoriedad, y la propuesta es hacer de los planes de manejo un instrumento mediante el cual se

garantice la protección del patrimonio cultural del Distrito Federal, a través de la planeación territorial y del resto de componente de manejo que contempla dicho plan. En este sentido, la reforma a la Ley de Fomento Cultural podrá generar la obligatoriedad del plan para todos los actores sociales y con ello garantizar su efectividad a mediano y largo plazo.

La metodología utilizada en el desarrollo del presente trabajo se compone de lo siguiente: el método científico, basado en la investigación jurídica documental, que implica el conocimiento que tenemos del derecho; el método exegético o interpretación del derecho, en donde el fin de toda norma dependerá única y exclusivamente de la voluntad del legislador y en el que se plantea un análisis de artículo por artículo para buscar el intención de la norma. Se utilizó además el método sistemático entendido como aquel proceso mediante el cual se relacionan hechos aparentemente aislados y se formula una teoría que unifica los diversos elementos; el método sociológico, mediante el cual la interpretación se realiza atendiendo a los requerimientos de la realidad social del momento actual; y finalmente el método jurídico, tanto de manera inductiva como deductiva, como la suma de procedimientos lógicos para la investigación de las causas y fines del derecho, lo que dará como resultado el conocimiento e interpretación de sus fuentes para llegar a plantear textos positivos, que en el caso del presente trabajo es la propuesta de reformas a la Ley de Fomento y Desarrollo Cultural del Distrito Federal.

CAPÍTULO I

El Estado Mexicano y la cultura

En este capítulo describiremos de manera breve la figura jurídico política del Estado, desde su creación en Grecia, Roma, Francia, España y en especial México; en sus diferentes épocas hasta la actualidad, sobre todo enfatizando las formas de Estado, sus fines, atribuciones y funciones; así como las formas de gobierno, pues todo ello, incide en el tema toral de la presente tesis.

Asimismo, se realizará una conceptualización de los elementos que intervienen en la tarea de conservación, planeación y defensa del patrimonio cultural del Distrito Federal, con el objeto de presentar un marco teórico que clarifique el presente trabajo de investigación.

I.1 El Estado

Abundante es lo que se ha escrito para tratar de explicar al Estado desde distintas perspectivas, tales como: la sociológica, la política y la jurídica. Existen teorías que lo ven como un organismo, otras como una expresión del espíritu y otras lo consideran una institución.

Ante la diversidad de conceptos que definen al Estado y para efectos del presente trabajo, adoptaremos la definición de Enrique Sánchez Bringas quien lo describe como la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines, mediante actividades concretas.¹

¹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. Octava edición. Editorial Porrúa. México 2003. Pág. 132.

En este sentido, se puede decir que el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que instituye, concreta y utiliza un orden jurídico que estructura la sociedad para conseguir el bien público. También lo entendemos como la entidad jurídico-política que se compone por la unidad de territorio, población, soberanía y gobierno que resulta de la afinidad en el ordenamiento legal que identifica a un grupo de personas.

Para comprender la distribución de funciones, así como las atribuciones del Estado, es importante estudiar primeramente, las etapas por las cuales ha pasado en la historia:

Grecia tiene como aportación a la unidad política básica: la polis, en donde tenían costumbres organizacionales, en las que se permitía la participación en los asuntos públicos por medio de asambleas y no presentan un alto sentido de centralización y personalización de la autoridad. Su autoridad no estaba basada en una sola persona, sino que se dividía en varios jefes y aún se reconocía el *consejo de ancianos*. Los teóricos políticos de esa época consideraban al Estado por una parte como la ciudad o el sitio donde debía desarrollarse la plenitud de la vida humana.

En Roma, el Estado aparece condicionado por las fuertes interacciones de distintos grupos humanos. Surge por la necesidad de imponer la autoridad central al pueblo. La formación de Roma como Ciudad – Estado, parece determinada por la existencia de un Estado anterior, que fue, el etrusco, cuyos orígenes se han perdido, pero que es posible conjeturar como similar al desarrollo que se dio en Grecia.

Francia tiene un movimiento social con fundamento en la teoría de Jean Jacques Rousseau, contenida en su obra *El Contrato Social*, que da origen a la revolución francesa el 14 de Julio de 1789. Este momento histórico, es de

trascendental importancia por sus diversas manifestaciones, entre ellas destaca la nueva concepción del hombre, que se convirtió en ciudadano para ayudar a los fines del Estado, cambiando así las formas gubernamentales del Estado moderno de derecho, dejando de lado la antigua concepción de: *El Estado soy yo*. Para Rousseau, es en el pueblo donde reside la verdadera soberanía, pues éste, como emisor de una voluntad general, cambia su libertad natural por su libertad civil, voluntad que deriva del contrato social.

Montesquieu, importante representante de la ilustración francesa, cuya obra más conocida es *El Espíritu de las Leyes* escrita en 1748, sostuvo que la libertad radicaba en la división de poderes en los órganos ejecutivo, legislativo y judicial. Dicha distribución del poder garantiza que los órganos en los que reside el poder, obren como contrapesos entre sí, evitando el abuso tiránico y la fuerza, logrando que dichos entes actúen conforme a la ley de acuerdo con la voluntad general.

En este contexto, la aparición del Estado Nacional es relativamente reciente en la historia de la humanidad, pues emerge en el siglo XII en Europa, cuando el Estado es identificado como una nueva forma de organización política, la que se va desarrollando en las sociedades de la época conforme a sus necesidades y limitaciones específicas, esta forma de organización política se va consolidando poco a poco hasta llegar al siglo XIX, la cual sigue avanzando hasta nuestros días.

En España surgió el Estado Nacional en 1492, cuando los reyes católicos, Fernando de Aragón e Isabel de Castilla, unieron sus dominios después de dominar y expulsar a los árabes, quienes habían oprimido la península durante ochocientos años. En ese año se dio el descubrimiento de América por parte de Europa y se inició la conquista y colonización del Nuevo Mundo. Carlos I fue nombrado rey de España y se mantuvo la estructura de reinos independientes

en la península; conservándose las aduanas, las instituciones y la administración separadas de todos los reinos.

España era un reino plural en el que estaban vigentes leyes diferentes para los distintos reinos. Los Habsburgo continuaron con el pactismo típico de la Corona de Aragón, a pesar de ser reyes autoritarios. La monarquía hispánica era casi el único elemento de unión. Los reinos estaban divididos en provincias, los señores, las órdenes militares y los conventos eran los dueños de los territorios que les prestaban homenaje, y así se constituyeron las provincias. De esta manera, este tipo de estructura provincial no le resultaba eficaz a un gobierno absoluto. La conquista de América dio a las instituciones castellanas una importancia mayor que a las de los otros reinos.

1.1.1 Origen del Estado Mexicano

El Estado Mexicano es un estado específico, una institución jurídico-política dotada de personalidad, es una persona moral que se distingue de las demás que dentro de él existen y tiene el carácter de suprema. Implica una estructura u organización jurídica dinámica, es una persona moral porque desarrolla una conducta para conseguir fines específicos en beneficio de la Nación.

Podemos entender que el Estado es creado y organizado por el decreto constitucional u orden jurídico básico, por lo tanto se rige desde el punto de vista constitucional, pues es la Constitución quién guía su vida en general. Es además considerado como la fortaleza que garantiza la realización de los valores como la libertad, la justicia, la seguridad y los servicios públicos, estos últimos transformados en las aspiraciones que se espera se alcancen en la entidad estatal.

Para poder comprender la distribución de funciones, así como las atribuciones del Estado, es importante estudiar primeramente, las etapas por las cuales ha

pasado en la historia mexicana, iniciando por la época prehispánica, pasando por el periodo novohispano y por la independiente hasta llegar a la época actual.

Durante la época prehispánica, aunque en diferentes etapas cronológicas, habitaron pueblos de diferentes niveles de civilización, organizados en sistemas sociales basados en la costumbre. La vida de estos pueblos era regida por leyes que se fundamentaban en un derecho consuetudinario; todo esto se basa en la interpretación de códigos y el estudio de usos sociales. Entre los pueblos originarios destacan tres civilizaciones: la Otomí, la Náhuatl y la Maya.

De la cultura Náhuatl descendieron los Toltecas, quienes tenían en principio un gobierno sacerdotal o teocrático que posteriormente fue sustituido por una monarquía; el gobierno de los reyes Toltecas era absoluto y hereditario. Otro pueblo importante fueron los Aztecas o Mexicas; su gobierno era teocrático y estuvo depositado en los nobles y sacerdotes; este régimen aristocrático - teocrático fue substituido por la forma monárquica electiva. La facultad de elegir al rey no era absoluta, sino condicionada a la costumbre de pertenecer a la casa real, de esto se desprende que el régimen monárquico en que estaba organizado gubernativamente el pueblo Azteca era electivo y dinástico, siendo la aristocracia la fuente del poder, pues solo los nobles podían ser elegidos para ser electos.

Dentro de la administración de justicia de los Aztecas, había una especie de magistrado supremo, cuya autoridad era tan grande que las sentencias que dictaba en materia civil o criminal no se podían apelar en ningún tribunal, ni aún ante el mismo rey, a dicho funcionario correspondía el nombramiento de los jueces subalternos. Subordinado a dicho magistrado se encontraba un tribunal

que se integraba con tres jueces, este tribunal se reunía en un lugar público llamado Tlatzontetecayan.²

Durante la época colonial, es decir, a partir de la conquista de los españoles y desde el punto de vista jurídico – político, desaparecieron los diferentes estados autóctonos al ser sometidos al imperio de la corona española, tal sometimiento produjo como consecuencia la imposición de un régimen jurídico y político sobre el espacio territorial y sobre el elemento humano que integraban las formas estatales de gobierno en que los pueblos indígenas se encontraban estructurados.

La diversidad de los estados prehispánicos fue sustituida por una organización política unitaria que los despojó de su personalidad. En otras palabras, los pueblos originarios en la medida en que fueron sojuzgados por la conquista, dejaron de ser estados para convertirse en el elemento humano de dicha organización que los unió al Estado Español y sus respectivos territorios bajo un solo imperio y dominio, formando geográficamente la Nueva España.

La Nueva España no constituyó por ende, un Estado, sino una porción territorial inmensa del Estado monárquico español. Durante la colonia no hubo Estado mexicano, ya que lo que es su actual territorio pertenecía al dominio español, por consiguiente la población de la Nueva España, cultural y étnicamente heterogénea y los grupos que la integraban no gozaba del poder de autodeterminación. Así, en la Nueva España estuvo vigente la legislación impuesta únicamente para las colonias de América, la cual se llamó *Derecho Indiano*, verdadera síntesis del derecho hispánico y las costumbres jurídicas originarias.

Una de las Instituciones más importantes del derecho público español fue el municipio, cuyo régimen, gestado desde la época visigoda, alcanzó un apogeo

² Sitio donde se juzga y se conocía de causas civiles y penales, dependiendo de él diversos empleados que fungían como ejecutores de sus mandamientos; alcanzando con ello un buen nivel de organización del reino Azteca.

durante toda la Edad Media en los diferentes reinos existentes en la península Ibérica. El municipio no dejó de implantarse en la nueva España. Los municipios se gobernaban por un cuerpo colegiado llamado “Ayuntamiento” o “Cabildo” compuesto por alcaldes, regidores y síndicos.³

En sus inicios el movimiento de independencia generado por don Miguel Hidalgo y Costilla, parecía que estaba dirigido contra el mal Gobierno de Fernando VII, pero con el tiempo fue desarrollándose y alcanzó impulsos legislativos, teniendo como resultado la expedición de diferentes decretos o bandos que manifestaron las claras tendencias ideológicas de los insurgentes. Con el movimiento insurgente iniciado en septiembre de 1810, la historia jurídica de la nueva España se divide, la ideología de nuestros principales libertadores, entre los que sobresale Morelos, concibió y proyectó importantísimos documentos de carácter constitucional que sirvieron como índices de estructuración político- jurídica para la emancipación de México.

Así, el 14 de septiembre de 1813 se instala en Chilpancingo el primer congreso Mexicano que habría de proclamar formalmente su Independencia, y en la que estaban representadas las provincias del país. Morelos presenta ante los Constituyentes el histórico documento conocido como los *Sentimientos de la Nación* que resumen su ideario político y su más clara concepción respecto a la soberanía, entre los más importantes se encuentran los siguientes postulados: *América es libre e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía y La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, dividiendo los Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

El Congreso de Anáhuac expidió el Acta solemne de la declaración de Independencia de América septentrional, el 6 de noviembre de 1813. En ella se declaró la disolución definitiva del vínculo de dependencia con el trono español;

³ Los alcaldes desempeñaban la función judicial dentro del municipio correspondiente con independencia de su adscripción a dicho cuerpo, a los regidores incumbían las funciones económico – administrativas y el síndico era el representante de la mencionada entidad en los negocios jurídicos en que estaba interesada.

un año después el propio Congreso expide un documento jurídico – político llamado Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, conocido como la Constitución de Apatzingán. Mas tarde en 1822 se instaló el primer Congreso Constituyente, el cual fue disuelto a finales del mismo año, en lugar de éste se instaló la Junta Nacional Instituyente con tendencias aristocráticas. Este órgano aprobó a principios de 1823, el Reglamento Político Provisional del Imperio, documento que estableció una forma de Estado centralizada exteriorizada en la ausencia de autonomía de las provincias, este reglamento determinó una forma de gobierno monárquico.

A mediados de 1823 con la caída del imperio se restituyó el Congreso Constituyente, pero esta vez como un Congreso Convocante. En este tiempo se manifestaron las tendencias federalistas al constituirse algunas provincias como estados libres y soberanos: Jalisco, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas fueron las primeras entidades. Al año siguiente se expidió el Acta Constitutiva de la Federación, el cual era un compromiso nacional para la organización del nuevo Estado, acta que contenía las siguientes características:

- 1) Radicó la soberanía en la Nación.
- 2) Adoptó la religión católica como única y excluyente.
- 3) Determinó la forma de Estado Federal y de Gobierno Republicano.
- 4) Consagró el principio de separación de poderes.
- 5) Adoptó el sistema bicameral en la estructuración del Poder Legislativo Federal.
- 6) Les dio una amplia autonomía a los Estados imponiéndoles el principio de la separación de poderes y describiendo la organización de los Congresos Estatales.

En octubre de 1824 se aprobó la que se considera primera Constitución Política de la Nación, la cual expresa el triunfo de la república sobre el imperialismo, del federalismo sobre el centralismo, por tanto, el Poder Ejecutivo quedó

depositado en una persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

1.1.2 El Estado Moderno

De acuerdo con George Jellinek el concepto jurídico de Estado “es la corporación formada por un pueblo dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”.⁴ A partir de dicha definición que aborda los elementos fundamentales que conforman al Estado, es posible desagregar sus elementos:

a) Población.- Se integra por los hombres que se encuentran organizados en torno al propio Estado.

b) Territorio.- Se refiere al espacio físico en donde se encuentra asentada la población y en el cual el Estado, excluye cualquier otro poder superior o igual al suyo y a su vez, dicho ámbito territorial es el lugar en donde se aplican las normas jurídicas expedidas por los órganos competentes, que son necesarias para la sustentación del Estado.

c) Poder o gobierno.- Este elemento es la capacidad que tiene el Estado de imponer su voluntad a los hombres que se encuentran asentados dentro de su territorio, incluso en caso de desacato por parte de dichos individuos se encuentra facultado para utilizar la fuerza pública, pero siempre con apego a la ley fundamental, por lo tanto se trata de un poder legal, porque la voluntad del Estado debe estar basada en las normas jurídicas previamente establecidas.

Todo lo anterior, implica la creación de una infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática que constituye un sistema político en su conjunto, lo que da por resultado, la existencia de un Estado concebido como:

⁴ Autor citado por MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. en su obra *Derecho Administrativo 1er y 2º Cursos*. Quinta edición. Editorial Oxford. México, 2005. Pág. 27.

“... una unidad social de poder que se expresa en una instancia superior o gobierno, cuya estructura institucional y funciones dependen del sistema y régimen político y jurídico que se adopten para ejecutar legítimamente el poder.”⁵

1.1.3 Formas de Estado y formas de Gobierno

Es menester, explicar la diferencia entre Estado y Gobierno, el primero ya ha quedado conceptualizado en líneas anteriores; por lo que respecta al segundo se refiere a la forma de organizar la vida política de una sociedad, por lo tanto, el gobierno se presenta como la suma de estructura y funciones para obtener los fines sociales. Dicho de otra manera, el gobierno se encuentra conformado por el conjunto de órganos a los que el Estado institucionalmente les ha conferido el ejercicio del poder.

Al mismo tiempo, todo Estado cuenta con un sistema político el cual no es otra cosa que el conjunto de instituciones de poder consideradas e interrelacionadas de manera orgánica. Una institución de acuerdo con el diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales de Ruy Díaz⁶, es el establecimiento o fundación de una cosa. Por su parte el diccionario Larousse Ilustrado⁷ la define como la cosa establecida, ley u organización fundamental y tiene como sinónimo la Constitución. Específicamente define a una institución de poder como los órganos, normas o principios que permiten ordenar políticamente una sociedad.

Por otra parte, es importante considerar que las formas de gobierno hacen referencia a la preponderancia interna, es decir, se refieren a ¿quién es el que ejerce la soberanía? o ¿quién controla el poder?; en este sentido existen

⁵ REYES SALAS, Gonzalo. *Sistemas Políticos Contemporáneos*. Editorial OXFORD. México 1999. Pág. 73.

⁶ DARÍO REMBOLÁ, Néstor, MARTÍN REBOIRAS, Luicio. *Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Editorial RUY DÍAZ. Colombia, 2005.

⁷ *Diccionario Larousse Ilustrado*. Editorial Larousse. México, 2007.

básicamente dos: la monarquía y la república. Las formas de Estado atienden a la estructura, a la forma que adopta el todo social y al territorio en el que se va a ejercer dicha soberanía, en este caso son: a) Estado simple, aquél en donde la soberanía del Estado se considera una e indivisible y se ejercita sobre una población en un solo territorio y b) Estado compuesto o complejo, en donde el ejercicio de la soberanía está repartido entre los diversos estados que lo constituyen; tal es el caso de la Federación, término del cual se desprende la República como forma de gobierno, en donde el Jefe de Estado es designado por elección popular, suele tomar el nombre de Presidente de la República y su actuar se encuentra debidamente regulado en el plano jurídico constitucional. Asimismo, el gobierno republicano tiene dos modalidades básicas que son el Presidencialismo y el Parlamentarismo.

El presidencialismo se refiere a un sistema político determinado por la existencia de la división de poderes, es decir, la función ejecutiva del gobierno es independiente de la función judicial y legislativa, este sistema político se caracteriza porque el Presidente de la República reúne en su persona el goce y ejercicio de las atribuciones que la Constitución le señala y por tanto, es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, el ser Jefe de Estado implica el realizar los actos protocolarios del Estado, en tanto que el Jefe de Gobierno es quien ejerce efectivamente el poder que le ha sido conferido, motivo por el cual, el Presidente puede nombrar y remover a sus Secretarios de Estado, es decir, existe preponderancia del Poder Ejecutivo.

En el parlamentarismo se observa la supremacía política en los asuntos de gobierno por parte del Poder Legislativo, coexisten dos funcionarios que son el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno y su gabinete es el órgano de mayor jerarquía administrativa. Es un órgano colegiado representativo de los ciudadanos, que por realizar esta representación tiene un peso político extraordinario.

1.1.4 Fines, atribuciones y funciones del Estado

Para identificar cuales son los fines del Estado es menester responder a la pregunta ¿Para qué es creado el Estado? El Estado como persona jurídica que ejerce el poder soberano en un determinado territorio, persigue la realización de determinados fines que son: el logro del bien común, asegurar la vida en sociedad, la seguridad y los servicios públicos, satisfacer las necesidades colectivas, alcanzar la justicia social, garantizar la libertad de empresa, mantener el poder de un grupo hegemónico. Por lo tanto, esos juicios de valor son los fines que el ser humano pretende conseguir al convivir inmerso en la realidad del Estado, valores que tiendan a la realización del bien general, que es la meta última de todos los Estados.

En relación a las atribuciones del Estado se puede responder a otro cuestionamiento, ¿Qué atribuciones tiene el Estado? Propiamente consiste en todas las actividades y tareas que le han sido conferidas para conseguir sus fines. Las atribuciones del Estado o también llamadas *actividad del Estado* es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga.

La Constitución aporta a los ciudadanos la certeza jurídica de que la actividad que cada uno de los órganos públicos desempeña, se realiza conforme a derecho y por lo tanto sujetas a las atribuciones conferidas por la Ley Suprema. El otorgamiento de estas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para alcanzar los fines estatales.

En este sentido, cuando nos referimos a las atribuciones del Estado, hablamos de derechos como prerrogativa o facultades expresas a los órganos que componen el gobierno. Estas atribuciones se pueden agrupar en las siguientes categorías:

- a) De mando, policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para mantener y proteger al Estado, así como la seguridad, salubridad y el orden público.
- b) De regularización de las actividades económicas de los particulares.
- c) De creación de servicios públicos.
- d) De intervención a través de la gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Las atribuciones que el Estado tiene establecidas se encuentran íntimamente vinculadas a las relaciones que en determinado momento guardan el Estado y los particulares, esto debido a que las necesidades individuales y generales que existen en toda sociedad se satisfacen mediante la acción realizada por el Estado y los particulares.

Estas atribuciones sirven para sustituir total o parcialmente a la actividad de los particulares, así como combinarse con la actividad particular para la satisfacción de una necesidad colectiva.

Las funciones del Estado, se traducen en el ¿cómo es que el Estado va a realizar sus atribuciones para cumplir con sus fines? y en este sentido, definiremos el significado del término función como el cumplimiento de algo, de un deber. Por lo tanto, las funciones del Estado son los medios de los que se vale para ejercitar sus atribuciones, encaminadas éstas al logro de sus fines. Esos medios son las funciones: administrativa, legislativa y judicial.

Las funciones del Estado, se realizan básicamente, mediante actos de derecho público, emitidos por los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, por lo que es necesario realizar una clasificación de los actos del poder público de acuerdo con las funciones del Estado, para lo cual existen dos criterios a tomar en cuenta que son: el formal y el material.

Las funciones del Estado desde el punto de vista formal son legislativas, administrativas o judiciales; esto significa que el poder legislativo sólo tenga funciones exclusivamente legislativas; el judicial, funciones judiciales y el ejecutivo, administrativas. El criterio formal se da por el carácter del órgano que realiza las funciones del Estado.

Por otra parte, las funciones del Estado desde el punto de vista material se refieren a poder determinar la esencia o naturaleza del acto del poder público realizado, es decir; el contenido mismo de la función. Las funciones del Estado desde el punto de vista material son:

1. Ejecutivas o administrativas, que se ocupan de la satisfacción de los intereses comunitarios impostergables. Son las funciones más amplias que se utilizan en la esfera estatal y son las funciones principales del Poder Ejecutivo, donde encontramos el derecho administrativo puro.

2. Legislativas, que se ocupan del dictado de las leyes, normas jurídicas de alcance general, de cumplimiento obligatorio y dirigido a un número indeterminado o determinable de personas. Son las funciones principales del Poder Legislativo, desempeñado por el Congreso de la Unión, conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

3. Jurisdiccionales o judiciales, son aquellas que se ocupan de resolver una controversia en materia jurídica entre dos partes con intereses contrapuestos, imponiendo una decisión a las mismas con fuerza de verdad legal. Mientras que la legislación establece un ordenamiento jurídico, la justicia asegura su conservación y observancia. Esta función se ejerce respecto de actos concretos, en los cuales la ley ha sido violada o se presume que ha sido violada, son las funciones del Poder Judicial.

I.1.5 Estado y Gobierno en México

La referencia más clara donde podemos ver los elementos del Estado Mexicano es el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala: La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. De ahí se desprenden los elementos básicos que son: a) Soberanía; b) Pueblo; c) Poder Público; d) Derecho a alterar y modificar la forma de gobierno.

De acuerdo con nuestra Constitución Política, la forma de Estado adoptada por México es la federal, cuya naturaleza se encuentra definida en el artículo 40, mismo que a la letra dice: *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”*⁸

Por otra parte, la forma de gobierno del Estado Mexicano es republicano en su modalidad de presidencialismo, lo que conlleva a la existencia de un solo poder supremo dividido para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial.

Para entender la división de poderes es necesario analizar el principio básico de competencias que se encuentra plasmado en el artículo 124 de la Constitución Política y para ello partiremos de la idea que la competencia en el ámbito administrativo se refiere: al territorio y a la materia, ya que todos los actos de gobierno para que tengan validez y eficacia deberán estar debidamente fundamentados en la norma suprema, para ello se han establecido los niveles o competencias, tomando como base el territorio en ámbito: Federal, Estatal y Municipal, reservando a cada nivel determinadas

⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones fiscales ISEF, S. A. 2010, Pág. 29.

materias en donde pueden ejercer las facultades que les han sido conferidas conforme a la ley.

Por tanto, todo lo que no sea facultad de la federación se encontrará conferido a los estados; a su vez dichas facultades son ejercidas por medio de los órganos en los que reside el poder ejecutivo (Presidente de la República), poder legislativo (Congreso de la Unión) y el poder judicial (principalmente reside en la Suprema Corte de Justicia de la Nación). La mayor parte de materias cuya competencia se encuentran conferidas a la Federación están contenidas en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.1.6 Antecedentes de la Constitución Política

Para finalizar el análisis del Estado, es fundamental hacer referencia a la Constitución como la norma constituyente reguladora de la validez del sistema jurídico y determinante de las bases organizativas del Estado y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad.⁹ También se conceptualiza como la rama del Derecho Público compuesta por un conjunto de normas jurídicas que organizan y delimitan la forma de actuar de un Estado y sus instituciones.

Nuestra nación como país jurídicamente organizado, no cuenta en materia constitucional con antecedentes previos a 1821, año en que se declaró, desde el punto de vista jurídico y político, la independencia del país. Cabe recordar que en la época de la colonia, nuestra nación era considerada un apéndice de España.

La primera Constitución Mexicana fue promulgada el 4 de Octubre de 1824 y tuvo la virtud de haber reunido en un texto jurídico preciso, los principios

⁹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. Octava edición. Editorial Porrúa. México, 2003. Pág. 132.

fundamentales de la constitución española y de la estadounidense. Los constituyentes de esa época llevaron a cabo de manera efectiva una tarea loable, pues hicieron posible algo que parecía ficticio: ordenar jurídica y políticamente a un país nuevo. La constitución de 1824 dio vida en México al federalismo, y entre sus disposiciones principales figuran las siguientes:

- La soberanía reside esencialmente en la nación.
- Se constituye una república representativa popular federal.
- División de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- La religión católica es la única oficialmente autorizada.
- Libertad de escribir y publicar ideas políticas sin censura previa.
- Congreso integrado por las cámaras de Diputados y Senadores.
- Se deposita el Poder Ejecutivo en una sola persona y se instituye la Vicepresidencia.

Años después un nuevo Congreso Constituyente se instaló en febrero de 1856, el cual estaba presidido por el liberal Ponciano Arriaga. En este congreso también estuvieron presentes, además de los liberales y conservadores, los llamados moderados, que eran un grupo de liberales, pero con ideas no tan radicales. No obstante, triunfaron en este Congreso las ideas de los liberales, y en febrero de 1857 se promulgó una nueva Constitución Política, de marcadas ideas liberales o individualistas, que era la corriente política que se había impuesto en todos los países llamados civilizados.

La Constitución de 1857 fue un elemento fundamental en la defensa nacional ante la invasión francesa y el imperio de Maximiliano de Habsburgo. Tuvo vigencia plena después de la expulsión de los extranjeros y permaneció en vigor hasta 1917. En 1910 se inició el movimiento armado de la revolución mexicana, a causa de las condiciones sociales, económicas y políticas generadas por la permanencia de Porfirio Díaz en el poder por más de 30 años.

Por este movimiento es justamente que se lleva a cabo la promulgación de la Constitución que rige en México hasta la fecha.

El escrito constitucional sufrió numerosas modificaciones y adiciones para ajustarse a la nueva realidad social del país. Así, se promulgó el 5 de febrero de 1917 en la ciudad de Querétaro, la Carta Magna vigente que conjuntó los ideales revolucionarios del pueblo mexicano y que por su contenido social ha sido definida como la primera Constitución social del siglo XX en el mundo. La nueva Constitución incluía una gran parte de los ordenamientos de la Constitución de 1857, en especial lo referente a los derechos humanos, ya como garantías individuales. La forma de gobierno siguió siendo republicana, representativa, democrática y federal; se refrendó la división de poderes en Ejecutivo, Judicial y Legislativo.

En ella se confirmó el sistema de elecciones directas y se decretó la no reelección, eliminando la vicepresidencia y dando mayor autonomía al Poder Judicial y más soberanía a los estados. En este marco se creó el municipio libre, y se estableció un ordenamiento agrario en el país relativo a la propiedad de la tierra.

En la etapa de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 no se contemplaron aspectos relacionados con la cultura, fue hasta 1921 con motivo de la creación de la Secretaría de Educación Pública, que se reformó el artículo 73 en su fracción XXVII, para señalar entre las facultades del congreso la de legislar para establecer escuelas de Bellas Artes, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura.

I.2 La cultura

Es posible entenderla como el conjunto de símbolos, valores, actitudes, habilidades, conocimientos, significados, formas de comunicación y organización social, bienes materiales que hacen posible la vida de una sociedad determinada y le permiten transformarse y reproducirse de generación en generación.

Como el tema de investigación se ubica en el Distrito Federal, es importante describir el concepto que ha adoptado la Secretaría de Cultura de la entidad, al señalar que: “La cultura abarca códigos de comunicación, costumbres, perspectivas y modos de vida, así como la forma en que se expresan éstas en las interacciones del diario acontecer y en actividades específicas identificadas generalmente con las expresiones artísticas, provee de identidad a los habitantes de la ciudad, porque trata de consolidar programas que promuevan la recuperación y valoración de la memoria histórica colectiva. La cultura es uno de los factores de desarrollo para toda la población.”¹⁰

Es además, el conjunto de creencias, prácticas y formas de vida que individuos, grupos y sociedades adquieren en un tiempo y un espacio específicos. En el concepto de cultura están reconocidas dos aristas; por un lado, la pluralidad cultural que es espacio de intercambio de tradiciones, por otro lado, la interculturalidad, es decir, el proceso de dicho intercambio que deriva en nuevos significados. El diálogo entre distintas formas de vida produce nuevas perspectivas y maneras de entender el mundo, a los otros y a uno mismo.¹¹

La cultura puede entenderse entonces, como una forma de vinculación humana, no es un objeto, es un evento creado por la libre decisión de un conjunto de personas de asumir, portar y transmitir un comportamiento cultural,

¹⁰ SECRETARÍA DE CULTURA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. *Documento rector*. GDF, 2008. Pág. 10

¹¹ SECRETARÍA DE CULTURA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. *Informe de Actividades 2008*. GDF. Pág. 7.

es un acto de libre decisión, es un simbolismo, que permite crear sentimientos de identidad, de reconocimiento y de correspondencia; es la representación más alta de la experiencia humana. Es también, un soporte fundamental de mensajes y de acciones ya sean sociales, políticas o ideológicas, filosóficas o espirituales y tiene una función social esencial.

El desarrollo de la cultura debe estar vinculado a los procesos productivos, a la creación de empleo, a la innovación tecnológica y a la generación de riqueza. La cultura, en cualquiera de las formas que adopte, constituye el más eficaz de los vectores del desarrollo, al contribuir en la valorización del potencial colectivo y favorecer al reforzamiento de la personalidad de los individuos. Ella debe ponerse al servicio de la creatividad social y convertirse en un nuevo pilar del desarrollo, es factor de integración, de unidad y de cohesión que requiere una sociedad para sustentar planes de desarrollo integrales, incluyentes y auténticos promotores de bienestar, no se restringe únicamente al pasado, sino que está presente y forma parte de la vida cotidiana.

Se habla de una cultura viva en donde los individuos además de ser espectadores activos, la crean y protegen, ya que se manifiesta en situaciones cotidianas, en sus relaciones interpersonales, sociales, económicas y políticas. Puede concebirse como una forma de vinculación humana, no es un objeto, es un evento creado por la libre decisión de un conjunto de personas de asumir, portar y transmitir un comportamiento cultural, es un acto de libre decisión.¹²

En este contexto, el patrimonio cultural es el espacio natural en el que se establece el diálogo entre la sociedad actual y las del pasado, alrededor de los símbolos y representaciones, el patrimonio está constituido tanto por lo que representa en términos simbólicos para la sociedad, como por el uso que se le da.

¹² La cultura es simbolismo, permite crear sentimientos de identidad, de reconocimiento y de reciprocidad. Es la representación más alta de la experiencia humana. La cultura es un concepto y una práctica, no una cosa ni una realidad en sí misma y ésta cambia constantemente en el tiempo (*Primer Informe Mundial de Cultura*, UNESCO, 1998).

El Estado Mexicano y en especial el Distrito Federal en la actualidad están frente a un reto y ante la oportunidad de reivindicar el papel histórico de la cultura como agente activo en el progreso de nuestro país. En este tema, la democracia cultural es fundamental ya que los individuos que producen y generan patrimonio lo comparten con el resto de la sociedad y el Estado reconoce y respeta la producción cultural, proporciona elementos para su conservación y desarrollo, pone al alcance de las mayorías los productos y servicios culturales, mejora el acceso a la cultura y descentraliza la actividad cultural.

1.2.1 El derecho cultural

Este derecho esta conformado por normas jurídicas cuya finalidad es poner a la disposición de los seres humanos los bienes culturales como son la educación, los adelantos científicos, el patrimonio histórico cultural, así como la producción intelectual y otros que promuevan su desarrollo pleno.

En este marco, el derecho cultural se enriquece con las atribuciones que por ley le corresponde a las instituciones encargadas de su custodia. La existencia de una sociedad y el reconocimiento de sus derechos fundamentales se lograrán, en la medida que estén debidamente regulados.

El aprovechamiento de los recursos culturales y los recursos en general, generadores de riqueza son objeto de diferentes y reiterados negocios jurídicos y de los distintos regímenes jurídicos que los afectan y les son aplicables.

El derecho cultural es aquel derecho humano que corresponde a toda persona por el simple hecho de pertenecer a una cultura (entendida ésta, como una forma de ser, de vivir, de concebir la vida misma, individual o colectivamente), asumiendo que todo ser humano no sólo pertenece a una comunidad cultural

(o varias comunidades culturales) cualquiera que sea, sino que a su vez es creador de la misma en esa dialéctica constante que caracteriza ese fenómeno humano.¹³

Para reafirmar estas ideas es importante citar el artículo 1º de la Declaración de Friburgo, que es el referente internacional más reciente para definir y entender la dimensión de los derechos culturales, también llamados derechos de tercera generación.

Artículo 1 Principios fundamentales

Los derechos enunciados en la presente Declaración son esenciales para la dignidad humana; por ello forman parte integrante de los derechos humanos y deben interpretarse según los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia. En consecuencia:

- a. Estos derechos deben garantizarse sin discriminación alguna por motivos de color, sexo, idioma, religión, convicciones políticas o de cualquier otra índole, ascendencia, origen nacional o étnico, origen o condición social, nacimiento o cualquier otra situación a partir de la cual la persona define su identidad cultural;*
- b. Nadie debe sufrir o ser discriminado de manera alguna por el hecho de ejercer, o no ejercer, los derechos enunciados en la presente Declaración;*
- c. Nadie puede invocar estos derechos para menoscabar un derecho reconocido en la Declaración universal o en los otros instrumentos de derechos humanos;*
- d. El ejercicio de estos derechos no podrá sufrir más limitaciones que las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos; ninguna disposición de la presente Declaración podrá menoscabar derechos más extensos reconocidos en virtud de la legislación o la práctica de un Estado o del derecho internacional;*

¹³ COTTOM, Boly. *Los Derechos Culturales en el Marco de los Derechos Humanos en México*. Editorial Porrúa, México 2010, Pág. 8.

e. La realización efectiva de un derecho humano implica tomar en consideración su adecuación cultural, en el marco de los principios fundamentales aquí enunciados.¹⁴

Es importante destacar que es un concepto difícil, jurídicamente hablando. Los derechos culturales son una categoría subdesarrollada desde el punto de vista teórico, académico y han sido considerados el pariente pobre de los derechos humanos. Primero se construyeron los derechos civiles y políticos; luego los económicos y sociales; y finalmente los derechos culturales, últimos en llegar al club de los derechos humanos.

En la época actual, los intelectuales, teóricos y los especialistas han identificado a la cultura como el gran factor de desarrollo humano, tema que antes fue menos explícito y con una reflexión más pobre en comparación con otros componentes de la vida social. Este cambio es uno de los fenómenos intelectuales más importantes de nuestro tiempo que ha revalorado las Ciencias Sociales en relación con los estudios culturales, la economía, las ciencias políticas, el derecho a la cultura, entre otros aspectos, y que constituye la causa de que exista una fuerte demanda en la construcción y definición de los derechos culturales.

La palabra derechos significa poderes jurídicos garantizados jurisdiccionalmente y por otros mecanismos jurídicos. No estamos ante derechos comunes, subjetivos y generales, por el contrario, son derechos singulares y fundamentales, poderes jurídicos superiores, especialmente protegidos por un sistema de garantías que no disfrutaban los derechos subjetivos ordinarios, y además son definidos como derechos humanos.

Otra concepción nos la da Jesús Prieto de Pedro, Doctor en Derecho, especialista en legislación cultural y consultor internacional en proyectos de

¹⁴ UNESCO. *Declaración de Friburgo sobre Derechos Culturales.*, 2007.

legislación y administración cultural, quien define a los derechos culturales como aquellos derechos que garantizan el desarrollo libre, igualitario y fraterno de los seres humanos en esa capacidad singular que tenemos de poder simbolizar y crear sentidos de vida que podemos comunicar a otros.¹⁵

I.3 El patrimonio

El patrimonio es definido como el conjunto de derechos y obligaciones que corresponden a un solo titular, pero afirmando sin embargo, que cuando se habla de patrimonio como atributo de la persona se hace referencia a la capacidad patrimonial o de tener un patrimonio; es decir a la facultad o aptitud potencial para adquirirlo.

Se define como el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que posee una persona y puede cuantificarse en dinero.¹⁶ El patrimonio está constituido tanto por lo que representa en términos simbólicos para la sociedad, como por el uso que se le da.

En sentido económico es toda cosa que nos sirva como satisfactor, que nos brinde alguna utilidad.¹⁷ Es además un elemento estructural de la sociedad ya que fortalece la autoestima, la identidad, el arraigo, las costumbres, las tradiciones de los individuos y la conjunción de las individualidades que permiten tener beneficios para el colectivo.

I.3.1 El patrimonio cultural

El patrimonio cultural tiene distintos significados para las diversas sociedades; es un símbolo que condensa historia e identidad, es objeto del nacionalismo,

¹⁵ PRIETO DE PEDRO, Jesús. *Derechos culturales y desarrollo humano*. Revista de Cultura "Pensar Iberoamérica" N° 7. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 2004.

¹⁶ CRUZ GREGG, Angélica. Et al. *Fundamentos de Derecho Positivo Mexicano*. Editorial Thomson, México, 2005. Pág. 181.

¹⁷ www.ciam.ucol.mx/directorios/5790/derecho/EL%20PATRIMONIO. Consultada el 25 septiembre de 2011.

de tradiciones, así como un despliegue atractivo que contiene y define las concepciones de los antiguos grupos que habitaron el territorio nacional y de los que viven en la actualidad. También puede ser entendido como recurso estratégico por ser un pilar fundamental en el momento de diseñar estrategias de futuro de utilidad a la sociedad local.

En este contexto, es importante establecer el marco jurídico vigente, a partir de las definiciones que establece la Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal, que al respecto señala:

Artículo 4.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá como:

... IX. Patrimonio cultural: Los productos culturales, materiales o inmateriales, tangibles o intangibles que poseen un significado y un valor especial o excepcional para un grupo social determinado o para la sociedad en su conjunto, y por lo tanto forman parte fundamental de su identidad cultural.

X. Patrimonio Cultural del Distrito Federal: Las expresiones culturales producidas en el ámbito del Distrito Federal, que se consideren del interés colectivo de sus habitantes, adicionales a las contempladas en la competencia normativa de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

XI. Patrimonio Cultural Intangible: Todo producto cultural, tanto individual como colectivo, que tiene un significado o valor especial o excepcional para un grupo social determinado o para la sociedad en general, que, no obstante poseer una dimensión expresamente física, se caracteriza fundamentalmente por su expresión simbólica y, por ende, se reconoce como depositario de conocimientos, concepciones del mundo y formas de vida.

XII. Patrimonio Cultural Tangible: Todo producto cultural, tanto individual como colectivo, que tiene un significado o valor excepcional para un grupo

social determinado o para la sociedad en general y cuya característica es su expresión material.

Por otra parte, la noción de patrimonio intangible o inmaterial prácticamente coincide con la de cultura, entendida en sentido amplio como el conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social y que, más allá de las artes y de las letras, engloba los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias. A esta definición hay que añadir lo que explica su naturaleza dinámica, la capacidad de transformación que la anima, y los intercambios interculturales en que participa.¹⁸

1.3.2 El patrimonio cultural material o tangible

Ahora bien, de las ramas en que se divide el patrimonio cultural tenemos al patrimonio tangible que es la expresión de las culturas a través de grandes realizaciones materiales, que a su vez es posible clasificar en mueble e inmueble.

El patrimonio tangible mueble comprende los objetos arqueológicos, históricos, artísticos, etnográficos, tecnológicos, religiosos y aquellos de origen artesanal o folklórico que constituyen colecciones importantes para las ciencias, la historia del arte y la conservación de la diversidad cultural del país. Entre ellos cabe mencionar las obras de arte, libros manuscritos, documentos, artefactos históricos, grabaciones, fotografías, películas, documentos audiovisuales, artesanías y otros objetos de carácter arqueológico, histórico, científico y artístico.

¹⁸ UNESCO. *Conferencia Mundial de México sobre las Políticas Culturales*, 1982.
<http://www.mav.cl/patrimonio/contenidos/tipos.htm>. Consultada el 20 de septiembre de 2011.

Por su parte, el patrimonio tangible inmueble está constituido por los lugares, sitios, edificaciones, obras de ingeniería, centros industriales, conjuntos arquitectónicos, zonas típicas y monumentos de interés o valor relevante desde el punto de vista arquitectónico, arqueológico, histórico, artístico o científico, reconocidos y registrados como tales. Estos bienes culturales inmuebles son obras o producciones humanas que no pueden ser trasladadas de un lugar a otro, ya sea porque son estructuras, por ejemplo, un edificio, o porque están en inseparable relación con el terreno, por ejemplo, un sitio arqueológico.

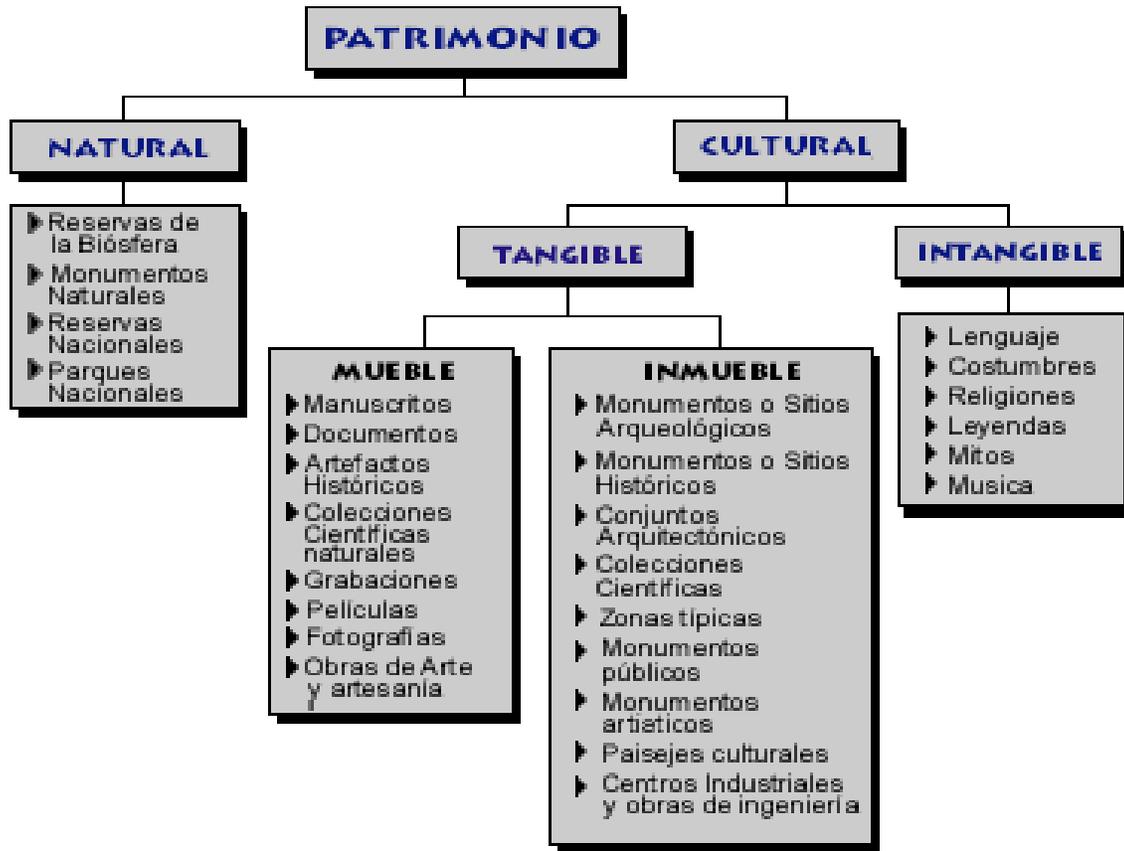
1.3.3 El patrimonio cultural inmaterial o intangible

El patrimonio intangible está constituido por aquella parte invisible que reside en el espíritu mismo de las culturas, este no se limita a las creaciones materiales, pues casi todas las sociedades han concentrado su saber y sus técnicas, así como la memoria de sus antepasados en la tradición oral.

Este tipo de patrimonio está constituido, entre otros elementos, por la poesía, los ritos, los modos de vida, la medicina tradicional, la religiosidad popular y las tecnologías tradicionales de nuestra tierra. También lo integran las diferentes lenguas, los modismos regionales y locales, la música y los instrumentos musicales tradicionales, las danzas religiosas y los bailes festivos, los trajes que identifican a cada región de México, la cocina mexicana, los mitos y leyendas; las adivinanzas y canciones de cuna; los dichos, juegos infantiles y creencias mágicas.

En el cuadro que se presenta a continuación se puede apreciar claramente una clasificación de diversos tipos de patrimonio, que conforman la diversidad del acervo cultural de un Estado.

Cuadro resumen de tipos de patrimonio



19

I.4 El patrimonio cultural como factor de desarrollo

Respecto al tema del patrimonio cultural es importante hacer algunas reflexiones que permitan entender la justa dimensión que representa este componente en la vida de los mexicanos, y para ello se explicará la importancia del patrimonio como factor de desarrollo.

Durante las dos últimas décadas han aparecido y tomando cuerpo, aunque sea de forma limitada y con un significado más cualitativo que cuantitativo, fórmulas alternativas de desarrollo que buscan dar respuestas a los problemas

¹⁹ UNESCO. Conferencia Mundial de México sobre las Políticas Culturales, 1982. <http://www.mav.cl/patrimonio/contenidos/tipos.htm>. Consultada el 20 de septiembre de 2011.

relacionados con el desarrollo social. En este renacer hay tres grandes protagonistas: el territorio, depositario del patrimonio natural y cultural; la sociedad como motor de desarrollo; y la cultura por su papel decisivo en la realización de una nueva lectura del territorio, entendido como patrimonio y como recurso.

Hay que hacer frente a nuevos retos y uno de ellos bien puede ser el de configurar instrumentos adecuados para vertebrar la sociedad local alrededor de un proyecto cultural. Para ello hay que vincular a la sociedad con proyectos sustentados en su riqueza cultural tangible e intangible, creando una nueva visión del desarrollo, formulada y decidida en función de las características y de las necesidades de las diversas realidades socioterritoriales.

En este proceso de vertebración, el patrimonio cultural tiene un papel fundamental, sin embargo es un factor al que, con frecuencia, no se le presta la atención debida por causas ligadas a una economía y sociedad cada vez más globalizada; en este sentido, cada territorio tiene que saber encontrar su lugar en el mundo.

No se trata sólo de promocionar el patrimonio cultural, sino de valorizar recursos, tanto de cara a la sociedad local como a la exterior. Se debe situar el problema de la cultura en el contexto de la mundialización de la economía, no perdiendo de vista que aquella comprende no sólo las artes y las letras, sino también la memoria histórica, los vestigios paleontológicos, arqueológicos e históricos, tradiciones, costumbres, modos de vida, los valores, en suma, la civilización.

Es importante superar la visión conservacionista y de recuperación del patrimonio cultural, entendida meramente como un recurso de contemplación, y pasar a un esquema que aborde su reelaboración productiva vinculada a

procesos económicos, a la creación de empleo, a la innovación tecnológica y a la generación de riqueza.

El desarrollo local necesita de la acción conjunta, por un lado, de las fuerzas y las capacidades locales y, por otro, de los medios exógenos, las inversiones privadas y los créditos públicos, de esta manera, preservar el patrimonio tanto material como inmaterial, cobra sentido social.

Otro componente fundamental del territorio, el cual forma parte de nuestra cultura es el medioambiente, el cual se expresa en un paisaje que refleja la acción humana a lo largo del tiempo. La corriente humanista de desarrollo local también apuesta por el movimiento global de las sociedades locales en sus dimensiones económicas, medioambientales, sociales y culturales, por ello la cultura no es sólo un recurso, es también un instrumento para crear un nuevo territorio o un nuevo espacio de desarrollo cuando la población local asume la iniciativa cultural que le sirve para consolidar su identidad y cohesión social.

Un nuevo pilar del desarrollo lo constituye la innovación cultural, la cual se coloca al servicio de la creatividad social, por ejemplo, en las sociedades terciarias han cambiado los factores de desarrollo y cada día es más importante el papel que corresponde a la cultura. En este tema, el problema de la valorización del patrimonio suscita un interesante debate, en cuanto que es necesario poner límites a la comercialización de patrimonio y desarrollar las acciones de restauración o de rehabilitación, no sólo pensando en propiciar la afluencia turística sino también por el placer cultural de las poblaciones locales que revalorizan su herencia.

Para pasar del terreno de la teoría a la realidad y ser operativo, el desarrollo sustentable requiere un profundo cambio cultural, por lo que es necesario replantear la necesidad de pasar de la cultura objeto, es decir construir casas,

infraestructuras, etcétera, a la cultura sujeto, centrada en el desarrollo de vínculos para vivir en común y en la búsqueda de lo cualitativo.

Como se ha reiterado, el patrimonio cultural, entendido en sentido amplio, puede convertirse en un recurso y en un factor movilizador de la sociedad, ya que la revalorización estética, simbólica y turística del patrimonio cultural, es un componente principal para cohesionar la sociedad local y reforzar su identidad.

Un riesgo latente en la revalorización del patrimonio puede resultar de convertir el territorio, depositario del patrimonio cultural y medioambiental, en espacio-mercancía, donde su propia conservación pueda estar en peligro. En este sentido, el turismo puede ser un importante motor de desarrollo, pero inadecuadamente controlado y gestionado puede convertirse en un factor de destrucción.

El patrimonio cultural tiene cada día más capacidad para movilizar a la población, y una muestra de ello es el incremento y diversidad de exposiciones y de museos; así como de ciudades, sitios y manifestaciones culturales declaradas Patrimonio Mundial por la UNESCO; motivo por el cual se debe controlar el turismo e integrarlo en el marco de un proyecto cultural de mayor alcance.

Podemos afirmar que las comunidades rurales podrían desarrollar actividades económicas generadoras de valor añadido y de empleo si ponen en valor la riqueza y la diversidad de su patrimonio cultural desde una perspectiva de conservación integral y uso sustentable de sus bienes culturales y medioambientales. Por otro lado, la afirmación de la identidad de la cultura local y la mejora de las condiciones de vida refuerzan el orgullo y el sentimiento de pertenencia a un territorio y a una sociedad diferenciada. En suma, el patrimonio cultural, adecuadamente gestionado, puede ser un activo fundamental para el desarrollo presente y futuro.

Para desarrollar la gestión sustentable del patrimonio cultural se requiere conciliar la conservación con las nuevas perspectivas económicas y sociales que abre la función turística. Así, los destinos culturales tienen que afrontar un importante reto, lograr la inserción de las expresiones culturales en la economía y en la sociedad, en el marco de modelos de desarrollo que permitan conciliar la conservación del patrimonio, su utilización responsable y la dinamización funcional.

La estrategia debe ser necesariamente global y multidisciplinaria, es decir, se debe contemplar el patrimonio cultural bajo todas sus formas y en toda su complejidad, comenzando por una efectiva vinculación entre la cultura y el desarrollo a través de la manifestación de la voluntad política, que permita crear las condiciones jurídicas, políticas y financieras necesarias, que se otorgue a la cultura el primer nivel político-administrativo en las administraciones de gobierno.

Nuestra nación es una verdadera potencia cultural. México ocupa uno de los diez primeros lugares en el concierto internacional de las naciones con mayor riqueza cultural y de sitios declarados patrimonio de la humanidad, lo que le hace merecedor del reconocimiento nacional e internacional, como cabeza de uno de los sectores estratégicos para el desarrollo sustentable e integral de nuestra sociedad.

Por estas razones, impulsar las reformas legales culturales necesarias, son acciones de gobierno inaplazables, que deben garantizar el respeto y el fortalecimiento de las responsabilidades de las instituciones públicas culturales como pilares fundamentales de nuestro patrimonio cultural y reserva del enorme capital humano y profesional, que ha dedicado su pasión experiencia y preparación académica y científica, a la conservación y protección de la herencia cultural de todos los mexicanos.

Sin duda, la cultura es en gran medida, la anhelada respuesta a la sociedad que espera un proyecto común que sea factor de integración, de unidad y de cohesión que requiere una sociedad para sustentar planes de desarrollo integrales, incluyentes y auténticos promotores de bienestar.

Considerar que el patrimonio está en constante redefinición, movimiento y transformación y se hace visible cuando una sociedad le da forma a los lazos de conectividad y pertenencia otorgándoles un valor, es decir, al crear significados que se plasman en danzas, cantos, esculturas, arquitecturas y otras formas creativas.

En nuestro país y en la ciudad de México, hacia donde dirijamos la mirada encontraremos patrimonio, ya que su creación es una producción constante que no se detiene, ni limita, y además permite mostrar al mundo el esplendor de una nación en constante crecimiento.

Hablar del patrimonio cultural en la Ciudad de México, es referirnos a las múltiples herencias que hemos recibido desde tiempos remotos, a los vestigios de la época prehispánica; a la producción, intercambios, creaciones y manifestaciones a partir del encuentro con el mundo europeo, y a las continuas transformaciones que formaron nuestra identidad y que permanecen vivas hasta nuestros días, como la música, rituales, historia oral y costumbres.

Actualmente, tenemos la oportunidad de replantear la vida de las instituciones en combinación con las prácticas políticas para ponerlas a la altura de las aspiraciones de la sociedad y de los desafíos de un mundo sujeto a continuas transformaciones en un proceso de globalización.

La dimensión de los cambios ocurridos en México es especialmente cultural: son cambios que hunden sus raíces en nuestra historia, reflejan los valores que

hemos asumido a través del tiempo, expresan nuevas formas de vida y la visión del futuro. La transformación económica, social y tecnológica de nuestro tiempo ha tenido profundas repercusiones en la cultura, por ejemplo los movimientos chicanos, los videojuegos, los juguetes, la violencia.

Por eso, el patrimonio cultural es factor de desarrollo porque es un atractivo que cautiva a las personas para su uso y disfrute; y por ende, es necesario redoblar esfuerzos interinstitucionales en los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal o delegacional, con las comunidades y la sociedad civil organizada para conservar, proteger, investigar y difundir, los restos materiales de sociedades anteriores a la nuestra, la producción artística y artesanal de la sociedad actual, y las diversas manifestaciones culturales como la danza, teatro, música, tradiciones y costumbres que hoy en día podemos disfrutar.

El patrimonio cultural y natural con que cuenta el Distrito Federal es extenso y diverso, su protección y conservación requiere la participación y compromiso de los diferentes sectores de la sociedad, así como con los responsables del fomento turístico y los responsables de la custodia, protección y conservación del patrimonio cultural y natural.

En materia de conservación y mantenimiento del patrimonio cultural, es importante reconocer que éste se ve constantemente amenazado tanto por factores de índole natural (condiciones geográficas) como de índole social (proyectos de desarrollo, de la expansión urbana o de los proyectos de turismo de masas, del saqueo, del vandalismo) que poco a poco conducen a su deterioro.

En este sentido, para lograr la conservación y protección del patrimonio, se requiere de una dinámica de participación corresponsable y activa de todos los actores sociales, en un marco de pluralidad y reconocimiento a la diversidad de ideas que nos caracterizan como sociedad multicultural. Así, al valorar nuestra

riqueza cultural podremos entender su importancia y trabajar de manera específica de acuerdo a las necesidades de cada región.

Debemos tomar en cuenta que el patrimonio es un espacio para el encuentro de los individuos con su historia, su identidad y su memoria. Es un espacio de construcción social que permite la participación de todos los actores sociales de su entorno.

Entender al patrimonio cultural como un factor de desarrollo regional y nacional, permitirá superar las crónicas carencias sociales y será un recurso fundamental para el desarrollo humano, mejorará la educación, valorará la cultura y hará que nuestro patrimonio sea detonador de procesos de mejoras para la vida cotidiana; el patrimonio cultural forma parte del desarrollo humano, ya que los individuos tienen libertades económicas, políticas y sociales, pero además reciben educación, son productivos, creativos y respetados; y por lo tanto producen cultura.

Proteger el patrimonio cultural es una forma de asegurar la riqueza material y simbólica que se ha producido y se produce; debe comprenderse como una fuente potencial de desarrollo social de las comunidades, y por ello es fundamental conocer el entorno social en el cual está inmerso, ya que si la población de las comunidades aledañas no se involucran en la formulación de estrategias para la conservación y el uso sustentable, no se podrán lograr las condiciones de operación que garanticen la conservación del sitio patrimonial y del entorno mediato e inmediato, tanto en materia arqueológica, histórica, como ambiental,.

La colaboración y el diálogo entre los distintos órdenes de gobierno y el Poder Legislativo Local, junto con la sociedad civil son, sin lugar a dudas, los mejores elementos para trabajar el diseño y aplicación de políticas públicas que permitan el desarrollo de la ciudad, las cuales deberán incluir como elemento

central el aprovechamiento sustentable del patrimonio cultural, velando siempre por su integridad y preservación.

1.4.1 Dimensiones del patrimonio cultural

La protección de patrimonio cultural está ligada a diversas dimensiones: social, política, económica, educativa, ambiental y jurídica, entendidas éstas como los ámbitos de acción donde se desarrolla, incide o se vincula dicho patrimonio.

Respecto a la dimensión social, el patrimonio cultural tiene distintos significados para las diversas sociedades; es un símbolo que condensa historia e identidad, es objeto del nacionalismo, es un referente de tradiciones, así mismo es un despliegue estético que contiene y define las concepciones de los antiguos grupos que habitaron el territorio nacional y de los que viven en la actualidad.

En este caso es indispensable incorporar para su cuidado la visión, la opinión, las propuestas y la participación de los actores locales y las instituciones de los ámbitos estatal y municipal, con los que se busca articular iniciativas, recursos, programas y acciones mediante mecanismos de concertación y corresponsabilidad.

En cuanto a la dimensión política, podemos pensar que ésta involucra a todos los actores con competencia y capacidad en la toma de decisiones para la ejecución de programas y proyectos que mejoren la calidad de vida de las comunidades, protejan al patrimonio y garanticen su permanencia y continuo desarrollo.

La dimensión económica se refiere a que el patrimonio cultural como recurso ha contribuido a la formación de la sociedad actual, no podemos dejar de mencionar que en algunos casos, se ha convertido poco a poco en una

mercancía, algo sujeto a la oferta y a la demanda del mercado, cuando tendría que ser un bien social, que pertenece a los mexicanos y a la humanidad. En este sentido, el patrimonio es factor de movilidad económica ya que promueve la construcción de carreteras, empleos directos para las comunidades e indirectos con la venta de productos y genera inversión local y regional, entre otros procesos.

Además es importante buscar la fórmula que garantice una mejor conservación, protección y difusión que permita convertir al patrimonio en un recurso estratégico de captación de ingresos, tomando como base que su explotación no se agote a nuestro servicio y para ello el diseño de planes, programas, proyectos, cuyo tiempo de ejecución y efectos no pueden estar ligados sólo a una gestión de gobierno y deben estar basados en principios duraderos y válidos.

Respecto a la dimensión educativa podemos explicar que los individuos como miembros de una sociedad aprenden las claves de su cultura, no sólo en la escuela sino a través de espacios, procesos, instituciones, relaciones personales, recibiendo mensajes y propuestas, elaborando códigos e interpretando normas sociales e institucionales. El conocimiento abarca una serie de creencias, valores, habilidades, aptitudes y sentimientos que se construyen y articulan a través de un proceso social conocido como educación, cuya finalidad en las sociedades es el desarrollo armónico e integral del individuo.

El sistema educativo de una sociedad es parte esencial del proceso de construcción de su propia cultura, por lo que la educación es un factor fundamental en la conservación del patrimonio cultural y de identidad de los grupos sociales.

La dimensión ambiental se refiere a protección y conservación del patrimonio cultural y natural, lo cual nos permite estar adelante de los cambios regulatorios y a las exigencias sociales; ya que con base en la Ley General del Equilibrio Ecológico no puede separarse lo natural de lo cultural, debido a que uno de los objetivos de las áreas naturales protegidas es proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.

Para la conservación y desarrollo del patrimonio es necesario que interactúen las plataformas de investigación con las soluciones, competencias y atención para lograr su sustentabilidad, haciendo énfasis en el incremento de la calidad de vida, la preservación de los recursos naturales y la conservación del patrimonio.

Respecto a la dimensión jurídica nos referimos a la existencia de una sociedad y el reconocimiento de sus derechos fundamentales que se lograrán, en la medida en que los derechos patrimoniales estén debidamente regulados. El acceso a la propiedad, el disfrute y la adecuada utilización de los recursos naturales, la apropiación y el provecho de los recursos culturales y los recursos en general, generadores de riqueza son objeto de diferentes y reiterados negocios jurídicos y de los distintos regímenes jurídicos que los afectan y les son aplicables.

Así, desde la perspectiva del derecho cultural, como parte de los derechos humanos, cuya finalidad es garantizar la disposición de los bienes culturales hacia las personas, podemos entender la importancia de la actualización y reforzamiento de la legislación cultural que nos permita el uso y disfrute de dichos bienes, en correspondencia a su sustentabilidad.

Con el acelerado ritmo que ha adquirido la puesta en valor de los sitios patrimoniales, es necesario llevar a cabo una planeación integral de conservación y operación de los sitios patrimoniales (zonas arqueológicas, museos, monumentos históricos, ciudades patrimonio) a través del uso sustentable; la promoción del conocimiento científico local y regional; la función educativa y social permanente, integrando a las comunidades aledañas; así como remarcando la importancia del patrimonio cultural como un elemento de desarrollo para la región donde se localiza.

En la actualidad es necesario consolidar un proyecto social con el patrimonio cultural del Distrito Federal a la cabeza, que permita su adecuada gestión, custodia y administración, bajo el binomio de cultura y desarrollo, con énfasis en la importancia del mismo como un instrumento de desarrollo humano integral. Así como el establecimiento de mecanismos de conservación con visión a largo plazo, que integre al patrimonio como un elemento fundamental en términos de proyecto de ciudad, con el continuo diálogo entre los diferentes niveles de gobierno y las comunidades, para lograr que el patrimonio cultural sea un recurso del desarrollo.

CAPÍTULO II

La conservación del patrimonio cultural

Resulta notorio para todos, que el ser humano en su avance tecnológico y urbano, está destruyendo el patrimonio cultural y natural de muchas partes del mundo, y de seguir este proceso, las generaciones futuras no podrán ver ya muchos bienes que hoy tenemos el placer de disfrutar. De seguir así, el ser humano no sólo estará empobreciendo su entorno y a sí mismo, sino que estará comprometiendo su propia supervivencia como especie.

Por la razón anterior, es importante considerar que para los especialistas en el tema del patrimonio cultural, la protección técnica y legal constituye el concepto de conservación. En este sentido y para comprender sus orígenes tomamos una primera definición de conservación, la cual deriva del latín *conservatio*, es la acción y efecto de conservar, mantener, cuidar o guardar algo, continuar una práctica de costumbres.²⁰ Por otra parte, para el diccionario de la Real Academia Española significa: *Del lat. conservatio, -ōnis. 1. f. Acción y efecto de conservar.*²¹

A partir de dichas definiciones, podemos construir un concepto propio para entender a la conservación como la protección técnica y legal del bien patrimonial, en relación con su entorno ambiental y las expresiones culturales vivas que sirvan de referentes identitarios para las poblaciones aledañas. Esto implica que lo que se conserva no sólo es el bien patrimonial, también todo el sistema que lo sustenta, es decir, todo su contexto.

También lo entendemos como una serie de acciones prácticas que tienen como objetivo salvaguardar los materiales, prevenir mayores deterioros para prolongar la permanencia de los bienes culturales, en este caso generalmente implica varios tipos de intervenciones físicas.

²⁰ <http://definicion.de/conservacion/>. Consultada el 25 de septiembre de 2011.

²¹ REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª edición, 2001.

Adentrándonos en el tema de manera especializada, podemos encontrar que la conservación del patrimonio cultural son todas aquellas medidas o acciones que tengan como objetivo la salvaguarda del patrimonio cultural, asegurando su accesibilidad a generaciones presentes y futuras.²²

En esta perspectiva, es fundamental buscar fórmulas, tanto materiales como normativas, que garanticen una mejor conservación y que a su vez permitan convertir al patrimonio cultural en un recurso estratégico de desarrollo, tomando como base que su explotación no agote a dicho objeto.

Para Josep Ballart, hablar de uso del patrimonio histórico implica considerar previamente la conservación como pre-condición. No puede haber uso sin conservación ni mantenimiento lógicamente. Preservar el patrimonio de daño, pérdida o merma y conservarlo para que dure, que en el fondo son la misma cosa, implica una actitud positiva y manifiesta en favor de este tipo especial de bienes por parte de las persona y de la sociedad en su conjunto, que hay que examinar globalmente desde la perspectiva temporal.²³

II.1 Ventajas en la conservación del patrimonio cultural

Existen grandes ventajas en la conservación del patrimonio cultural, una de ellas muy importante es la ventaja política, ya que una acción de conservación de bienes culturales puede hacer compatible el interés particular con el interés colectivo, así como desactivar fricciones sociales y resentimientos de la comunidad hacia las autoridades gubernamentales, entre otros beneficios, con lo cual se crearía un ambiente de paz social, al buscar todos un mismo objetivo. En este sentido puede constituirse en proyecto unificador de grupos diversos de personas, pero con una misma visión cultural.

²² CUEVAS GRAJALES, Rosalía. *Curso El comisario de exposiciones*. Instituto Nacional de Bellas Artes, Centro Nacional de Conservación y Registro del Patrimonio Artístico Mueble, julio de 2009.

²³ BALLART, Josep. *El patrimonio histórico y arqueológico: valor y usos*. Editorial Ariel, S.A. Barcelona, España, 1997. Págs. 121-122.

Como se ha señalado, el patrimonio cultural representa un punto de búsqueda para el turismo nacional e internacional, ya que los bienes arqueológicos, históricos y artísticos pueden y deben ser debidamente protegidos, conservados y utilizados en función del desarrollo, para lo cual su conservación garantiza el disfrute tanto de los visitantes como de la población local.

La conservación del patrimonio cultural se justifica por razones económicas, culturales, éticas, sociales y legales. Por razones económicas, significa que el desarrollo con uso razonable del patrimonio cultural es más rentable en el largo plazo; el no conservarlo conllevaría a pérdidas económicas. Muchas áreas deben ser conservadas por razones culturales, la música, la danza, el idioma, la arquitectura, las artesanías, los restos históricos, etcétera, son aspectos importantes de la riqueza de una comunidad y forman parte de su patrimonio.

El hombre no tiene derecho a destruir el patrimonio que le rodea, ya que la naturaleza, la cultura y, en general, todo el ambiente, son patrimonio de una comunidad, de una nación y de la humanidad entera, y en ese caso, el Estado a través de sus instituciones de gobierno es el encargado de conservar el bien común, con la participación de los ciudadanos.

Las razones legales que justifican la conservación del patrimonio cultural están en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales, en las leyes federales y para nuestro caso específico de estudio, en la legislación local del Distrito Federal, y esas mismas razones representan las ventajas de mantenerlo en un estado adecuado de acceso, uso y disfrute.

En suma, cumplir las leyes y sobre todo las recomendaciones nacionales e internacionales en la materia, nos permite estar adelante de los cambios regulatorios y las exigencias sociales, por lo que es necesario que interactúen

las plataformas de investigación con las soluciones, competencias, atención y normas legales para lograr su sustentabilidad.

La conservación del patrimonio cultural se debe basar en la planeación de los espacios territoriales con la responsabilidad de todos, y con mayor razón cuando es fuente de riqueza como en el caso del turismo y de muchas otras actividades conexas, sea la producción de artesanías, la investigación científica y en general el desarrollo cultural.

Así, el concepto de territorio en la planeación es fundamental para poder entender la relación que guarda la sociedad con el espacio geográfico, la cual se apropia para desempeñar su vida diaria. Además, la planeación territorial tiene la capacidad de incidir en las políticas públicas que pueden permitir pasar de una realidad territorial a otra, desde el espacio físico hasta los procesos y relaciones que éste guarda con la sociedad.

Desde un enfoque de planeación el concepto de territorio puede representar una amalgama natural del espacio geográfico con la sociedad generando ventajas importantes que van desde las económicas, hasta las de fortalecimiento de la identidad y de la cohesión social.

II.2 Disposiciones internacionales a favor del patrimonio cultural

La existencia de una sociedad y el reconocimiento de sus derechos fundamentales se lograrán, en la medida en que los derechos patrimoniales estén debidamente regulados. Así, el acceso a la propiedad, el disfrute y la adecuada utilización del patrimonio cultural y los recursos en general, generadores de riqueza son objeto de diferentes y reiterados negocios jurídicos y de los distintos regímenes jurídicos que los afectan y les son aplicables.

Las declaratorias nacionales e internacionales que valorizan los bienes culturales sólo son eficaces si van acompañadas de instrumentos económicos y legales que regulen el uso mercantil y social de dichos bienes.

Dentro de los instrumentos internacionales que explican la importancia, justifican y promueven la conservación del patrimonio cultural tenemos:

- Carta de Atenas sobre la conservación de los monumentos de arte e historia. Octubre de 1931.
- Carta de Atenas del urbanismo. Febrero de 1933.
- Convención y su reglamento sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. La Haya, 1954.
- Recomendación que define los principios internacionales que deberán aplicarse a las excavaciones arqueológicas. Nueva Delhi, 1956.
- Estatutos del centro internacional de estudio de los problemas técnicos de la conservación y restauración de los bienes culturales. París, 1958.
- Recomendación N° 365, relativa a la defensa y valoración de los sitios urbanos y rurales, y de los complejos histórico - artísticos. 1963.
- Carta de Venecia. Mayo de 1964.
- Normas de Quito. Ecuador, 1967.
- Convenio europeo para la protección del patrimonio arqueológico. Mayo de 1969.
- Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícita de bienes culturales. París, 1970.
- Carta del Restauero. 1972.
- Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural. París, 1972.
- Convenio europeo para la protección del patrimonio arqueológico. La Vallette, 1972.

- Declaración de Ámsterdam. Octubre de 1975.
- Carta europea del patrimonio arquitectónico. Amsterdam. Septiembre de 1975.
- Convención sobre defensa del patrimonio arqueológico, histórico y artístico de las naciones americanas (Convención de San Salvador, 1976).
- Recomendación 880 de la Asamblea del Consejo de Europa relativa a la conservación del patrimonio arquitectónico europeo. 1979.
- Carta de Burra. ICOMOS, 1979.
- Conferencia Mundial sobre Las Políticas Culturales (MONDIACULT). México, 1982.
- Código de ontología profesional del ICOM. 1986.
- Directiva 93/7/CEE del Consejo, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un estado miembro. Modificado por la directiva 96/100/CEE. Marzo de 1993.
- Reglamento CEE 752/93 de la comisión, relativo a las disposiciones de aplicación del reglamento (CEE) N° 3911/92 del consejo relativo a la exportación de bienes culturales. Marzo de 1993.
- Carta de Cracovia. Polonia, 2000.
- Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural. Noviembre de 2001.
- Declaración de Friburgo sobre Derechos Culturales, UNESCO. Ginebra, 2007.

Estos instrumentos nos permiten un marco más amplio de reflexión y análisis a partir de experiencias exitosas de otros países, mediante las cuales es posible adaptar o aplicar, en localidades y sitios de México, la metodología utilizada con éxito en la conservación del patrimonio cultural de otras naciones.

II.3 Normatividad Constitucional aplicable al ámbito cultural

Es menester recordar que el principio de supremacía constitucional nos enseña que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y las que emanen de ella, y todos los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República Mexicana con aprobación de la Cámara de Senadores, serán Ley Suprema de toda la Unión.

Dentro de los preceptos constitucionales que rigen el patrimonio cultural de la nación, podemos mencionar los siguientes artículos:

En materia de la composición pluricultural de la nación mexicana, en el artículo 2° constitucional se señala que la ley protegerá y promoverá el desarrollo de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social de los pueblos indígenas.

El artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, después de su reforma en 1993, significó un impulso decisivo para establecer de manera explícita un nuevo deber del Estado: exhortar el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

Respecto al artículo 4° constitucional, se señala que toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El estado promoverá los medios para la difusión y desarrollo de la cultura, atendiendo a la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. La ley establecerá los mecanismos para el acceso y participación a cualquier manifestación cultural.

El artículo 27 constitucional, relativo al territorio de la nación, se refiere a la propiedad, el dominio y la expropiación, elementos importantes respecto al

patrimonio cultural, ya que un monumento arqueológico mueble o inmueble es inalienable e imprescriptible y es propiedad de la nación.

En el artículo 41 párrafo primero de nuestra carta magna, se estipula como el pueblo puede ejercer su soberanía, la cual puede ser a través de los poderes de la unión, federales y estatales. En suma, en este conjunto de artículos constitucionales se encuentra el espíritu de la misión y visión que ha logrado construir el Estado mexicano para conservar y disfrutar nuestro patrimonio cultural, motivo por el cual se considera fundamental su comprensión jurídica.

El siguiente nivel que reglamenta al artículo 73, fracción XXV de la Constitución, se materializa en conjuntos normativos federales, de los cuales realizaremos una breve explicación, debido a su importancia como marco normativo.

II.3.1 Normatividad federal

Como es de conocimiento general, de nuestra carta magna emanan las leyes y reglamentos que materializan las aspiraciones nacionales, por lo que siguiendo esta ruta normativa podemos pasar al análisis y descripción de las principales características de leyes federales que se vinculan con el ámbito de la investigación, la conservación y la divulgación del patrimonio cultural mexicano.

a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Esta ley señala que la Secretaría de Educación Pública debe formular y manejar el catálogo del patrimonio histórico nacional, formular y manejar el catálogo de los monumentos, 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, y conservar, proteger y mantener los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

b) Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Esta ley hoy día continúa vigente, ya que es el ordenamiento sustantivo de aplicación encargada de regular al Instituto Nacional de Antropología e Historia y al Instituto Nacional de Bellas Artes. El objeto de esta ley es de interés social y nacional y sus disposiciones son de orden público. A su vez ésta ley, dispone un deber general de conservación y restauración, por parte de los propietarios de bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos, los cuales recibirán asesoría técnica profesional por parte del INAH o el INBA, según corresponda el ámbito de su competencia. Los propietarios de estos inmuebles pueden solicitar la dispensa de impuestos prediales correspondientes en jurisdicciones del Distrito Federal y territorio Federal en compensación, siempre y cuando cumplan con su obligación de conservar el inmueble.

c) Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia. Esta ley crea a dicho Instituto, con personalidad jurídica propia y dependiente de la Secretaría de Educación Pública, planteando como sus objetivos generales la investigación científica sobre 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; la protección, conservación, restauración y recuperación de ese patrimonio y la promoción y difusión de las materias y actividades que son de la competencia del Instituto.

Para cumplir con sus objetivos, tiene entre otras, las siguientes funciones:

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

II. Efectuar investigaciones científicas que interesen a la Arqueología e Historia de México, a la Antropología y Etnografía de la población del país.

III. En los términos del artículo 7o. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, otorgar 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.

IV. 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 aplicados en forma coordinada con los gobiernos estatales y municipales.

V. 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.

VI. 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.

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

VIII. 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.

IX. 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.

X. Establecer, organizar, mantener, administrar y desarrollar museos, archivos y bibliotecas especializados en los campos de su competencia señalados en esta ley.

XI. 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 particulares.

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

XIII. 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.²⁴

d) Reglamento de la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas de 1972*. Aprobado el 20 de septiembre de 1975, que entre sus aspectos más importantes destacan los siguientes:

1. Señala las funciones específicas y los requisitos de funcionamiento de las asociaciones civiles, juntas vecinales o uniones de campesinos.

2. Se le reserva al Presidente de la República la facultad de emitir declaratorias de monumentos históricos y artísticos cuando pertenecen a la federación, Distrito Federal, Estados o Municipios, así como las referentes a zonas de monumentos, así como la facultad de revocar dichas declaratorias.

3. Especifica los requisitos a cumplir para las concesiones de uso de monumentos arqueológicos muebles, así como los procedimientos de registro de las declaratorias de muebles e inmuebles, y el registro de los comerciantes en monumentos y bienes culturales.

4. Hace referencia a diversas prohibiciones en materia de exportación de monumentos históricos, a permisos para la reproducción de monumentos y para la realización de obras y trabajos en ellos y en las zonas respectivas.

²⁴ *Ley Orgánica de del Instituto Nacional de Antropología e Historia*. Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1939. Última reforma aplicada 23/01/1998.

5. Define el procedimiento a seguir en materia de aplicación de las sanciones y el respectivo recurso de reconsideración de ellas.

e) Ley Federal de Procedimientos Administrativos. El objetivo que persigue la jurisdicción contencioso administrativa en un Estado de Derecho, al someterse a ella todas las controversias de hecho y de derecho surgidas en torno a las actuaciones públicas sujetas al Derecho Administrativo, es por un lado, la tutela de las disposiciones subjetivas y, por el otro, la defensa de la legalidad como expresión de los intereses generales que la actuación administrativa debe satisfacer.

f) Ley General de Asentamientos Humanos. Es la norma encargada de la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, que forman parte del sistema nacional de planeación democrática, como una política sectorial que coadyuva al logro de los objetivos de los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo. Esta planeación estará a cargo de manera concurrente de la federación, las entidades federativas y los municipios, de acuerdo a la competencia que les determina la constitución mexicana.

Esta planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se realizará a través de los siguientes instrumentos: el programa nacional de desarrollo urbano; los programas estatales de desarrollo urbano; de ordenación de zonas conurbadas; los planes o programas municipales de desarrollo urbano; los programas de desarrollo urbano de centros de población, y de los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.

Los planes o programas a que se refiere la Ley General de Asentamientos Humanos, se registrarán por las disposiciones de esta ley y en su caso, por la

legislación estatal de desarrollo urbano y por los reglamentos y normas administrativas estatales y municipales aplicables.

Dentro de esta ley también se prevé que la federación y las entidades federativas podrán convenir mecanismos de planeación regional para coordinar acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos ubicados en dos o más entidades, ya sea que se trate de zonas metropolitanas o de sistemas de centros de población cuya relación lo requiera, con la participación que corresponda a los municipios de acuerdo con la legislación.

g) Ley de Planeación. Esta ley tiene por objeto establecer los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo, y canalizar en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal; contiene las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación, necesarios para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, y de esta forma se promueva y garantice la participación democrática de los diversos grupos sociales en la elaboración del plan y los programas; logrando que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades señaladas en ellos.

h) Ley General de Turismo. Esta ley señala en su artículo 1° que toda la actividad en materia turística será competencia del Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Turismo, de tal forma que ella formulará y conducirá la política de este sector, promoverá a través de un Consejo la actividad turística y coordinará las acciones de fomento en todos los niveles de gobierno, para lo cual estará a cargo de los acuerdos con el sector privado y social para promover esta actividad. Así como marcar los ejes de desarrollo de la infraestructura.

En dicha tesitura los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deberán desarrollar sus planes siguiendo el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Turismo, entre otros ordenamientos, así como actividades de supervisión y cooperación con las instancias federales que señalen las diversas leyes.

De tal forma que la planeación para el desarrollo turístico significa atribuciones exclusivas del gobierno federal para determinar cambios en el uso de suelo de cualquier entidad, el eje de la política en este sector, el fomento a pequeñas y medianas empresas, entre otras atribuciones.

II.3.2 Normatividad local

En este orden de ideas es conveniente continuar con el análisis y descripción de las normas locales que se vinculan directa o indirectamente en la protección y conservación del patrimonio cultural de la Ciudad de México.

a) Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Esta ley señala en su artículo 1º, que las disposiciones contenidas en ella son de orden e interés público y que su objetivo es establecer la organización de la Administración Pública del Distrito Federal, distribuir los negocios del orden administrativo, y asignar las facultades para el despacho de los mismos a cargo del Jefe de Gobierno, de los órganos centrales, desconcentrados y paraestatales, conforme a las bases señaladas en nuestra Carta Magna y en el Estatuto de Gobierno.

b) Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal. Esta norma tiene por objeto regular las acciones de fomento y propiciar el desarrollo cultural en el Distrito Federal, en su diversidad de manifestaciones, para lo cual se atenderá entre otros a los siguientes principios rectores:

I. Respeto absoluto a las libertades de expresión y de asociación dentro del marco de la Constitución y de las leyes que de ella emanan, así como rechazar las expresiones de discriminación por razón de edad, sexo, embarazo, estado civil, raza, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, carácter físico, discapacidad o estado de salud.

II. Reconocimiento y respeto a la diversidad e identidad culturales, garantizando el derecho al desarrollo de la propia cultura y la conservación de las tradiciones.

III. Fomento a la cultura con un sentido distributivo, equitativo, plural y popular, estableciendo las bases para que las actividades culturales en el Distrito Federal lleguen a todos los sectores de la población y a todas las zonas de la ciudad.

IV. Proteger la expresión artística y cultural conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables.

V. Preservar y difundir el patrimonio cultural.

c) Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal. El objetivo de esta ley es la salvaguarda de los bienes inmuebles que sean declarados Patrimonio Arquitectónico Urbanístico del Distrito Federal, de conformidad con los procedimientos que contiene esta ley, y que su salvaguarda corresponde a las autoridades e instituciones públicas y privadas, y en general a todos los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el territorio del Distrito Federal.

d) Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal. Esta ley tiene por objeto establecer los principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo del Distrito Federal; las bases para la integración y funcionamiento del sistema de planeación del desarrollo; las atribuciones de los órganos de gobierno del Distrito Federal en materia de planeación; las bases y mecanismos que promuevan y garanticen la participación social y ciudadana en

el proceso de planeación; las bases de coordinación del gobierno del Distrito Federal con la Federación y con los gobiernos estatales y municipales, considerando además las orientadas a la consecución del desarrollo con perspectiva metropolitana; y las bases para que las acciones conjuntas de los particulares y del gobierno del Distrito Federal contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, programas y proyectos delegacionales a que se refiere esta ley.

Asimismo señala que la planeación tendrá como ejes rectores el desarrollo económico, el desarrollo social y el ordenamiento territorial, y que vinculará la programación y el presupuesto para concretar los objetivos, estrategias, metas y prioridades del desarrollo.

II.4 La participación social

En el artículo 2 de La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, se establece el propósito de propiciar la participación de la sociedad civil en la protección, conservación y difusión del patrimonio cultural. Persiste la idea de que esta acción sólo sea impulsada marginalmente por parte de las instituciones culturales, pero es cierto y poco a poco reconocido que cada vez son más grupos los que demandan su participación en la conservación, uso y disfrute del patrimonio cultural de su ciudad.

Para que esto se pueda cumplir debidamente, es necesario reconocer que estos grupos no siempre encuentran las respuestas ni la interlocución adecuada para resolver sus demandas y que con frecuencia esta situación podría atribuirse a la deficiencia de la legislación, a la falta de sensibilidad de los funcionarios culturales o a la falta de una definición precisa sobre el área responsable de impulsar y mantener el seguimiento de este quehacer institucional de protección del patrimonio cultural, es decir a la falta de una

metodología que atienda estos procesos culturales y con ello se fomente la participación ciudadana.

Se necesita que la sociedad y no sólo el Estado como centralizador de los recursos de la federación participe materialmente en la conservación del patrimonio, ya que conocer el entorno social en el cual se encuentra el patrimonio cultural es de gran importancia. Si la población no se involucra en la formulación de estrategias para su conservación y uso sustentable, será imposible que se den las condiciones de operación que garanticen la conservación de los sitios patrimoniales y su entorno mediato e inmediato.

Ante la amplitud de autoridades encargadas de participar en la protección del patrimonio cultural, en el presente trabajo nos limitaremos a analizar el caso del Distrito Federal, así como su normatividad e instrumentos.

En el caso del Distrito Federal, es importante involucrar a los distintos grupos sociales que existen en el manejo del patrimonio cultural, tomando como base el sustento económico de la comunidad y los cambios culturales que se han manifestado hacia su interior, esto permitirá lograr una participación social efectiva y funcional; es importante que esta participación sea directa en la vida cultural, a través de procesos de creación, organización y disfrute del patrimonio cultural que generan las comunidades.

La participación de los actores locales y las instituciones del gobierno del Distrito Federal que tienen que ver con la salvaguarda del patrimonio cultural de esta entidad, así como la sociedad civil organizada, los habitantes de la localidad, los agentes políticos, son indispensables para articular iniciativas, recursos, programas y acciones mediante mecanismos de concertación y corresponsabilidad.

Es fundamental la articulación entre la sociedad civil y el gobierno del Distrito Federal, para impulsar programas de conservación y desarrollo en la comunidad, ya que la experiencia en lugares con zonas arqueológicas con una gran afluencia turística, señala que se deben considerar a los habitantes de la comunidad, en programas sociales de capacitación, desarrollo humano, educación y cultura, con el propósito de evitar la generación de actividades, como el comercio ambulante y el vandalismo, entre otras, que lesionen o pongan en riesgo la integridad de los visitantes, de los monumentos patrimonio y de sus zonas de protección.

En este sentido, es importante aplicar programas que fortalezcan la corresponsabilidad del gobierno del Distrito Federal e impulsar iniciativas que permitan una mayor participación de la sociedad civil, en procesos que se relacionen con la conservación del patrimonio cultural, mediante instrumentos como las declaratorias patrimoniales, nuevas disposiciones normativas y los planes de manejo, entre otros.

Es importante señalar que la cultura de los pueblos constituye un patrimonio que debemos proteger, conservar, investigar y difundir; que los planes de desarrollo no tienen sentido si no contemplan este importante rubro; que es fundamental la participación de los gobiernos locales, pero sobre todo de la sociedad civil para incidir activamente en la conservación y difusión de su patrimonio.

También es menester propiciar que la iniciativa privada colabore en esta labor, a través de distintas acciones que se realicen en colaboración con los gobiernos locales para conservar el patrimonio cultural que los rodea en su localidad, por ejemplo, en casos donde la conservación de los monumentos se encuentran abandonados a punto de perderse para siempre, así como en el mejoramiento de la imagen urbana de los centros históricos de cada población.

Además, es impostergable llevar a cabo campañas de concientización y organización de la comunidad para defender el rico patrimonio que poseemos.

Es difícil argumentar que el patrimonio puede actuar como motor del desarrollo sustentable del lugar, si los actores políticos y económicos no comienzan a pensar que los habitantes de la localidad es parte importante de todo proyecto de actuación.

Generar espacios de participación, con la metodología necesaria para asegurar resultados operativos, es un reto, en el cual se debe asumir a la cultura como el mayor capital que muchos países exhiben ante el proceso de globalización; en este sentido, la participación social es un recurso fundamental para la conservación del patrimonio cultural.

En la actualidad es fundamental hacer frente a nuevos retos, uno de ellos bien puede ser el de configurar instrumentos adecuados para integrar a la sociedad local alrededor de un proyecto cultural. Para llevar a cabo este reto es necesario propiciar la participación social en proyectos sustentados en su riqueza cultural tangible e intangible. En este proceso de estructuración de la sociedad, el patrimonio cultural debe de tener un papel fundamental para encontrar nuevas señales de identidad; la conservación y planeación del patrimonio cultural local necesita de acciones conjuntas, ya que se puede convertir en un recurso y en un factor movilizador de la sociedad, su revalorización estética, simbólica y turística puede servir para relacionar a la sociedad y reforzar su identidad.

CAPÍTULO III

La planeación del territorio

III.1 La planeación en la legislación federal

Planear es una obligación del gobierno y se considera una acción ordenadora de las actividades de todas las áreas de gobierno. El instrumento fundamental de la planeación gubernamental en México es el Plan Nacional de Desarrollo, reforzado por los planes de desarrollo en estados y municipios.

La planeación se define y sustenta en el artículo 26 de nuestra Constitución, que le dedica cuatro párrafos. En ellos se establece la responsabilidad del Estado en la materia que se ejerce a través de un sistema de planeación democrática. El carácter democrático de la planeación estriba en el mandato constitucional de que el Poder Ejecutivo realice una consulta antes de elaborar un plan entre los sectores sociales para que éstos tengan la oportunidad de emitir comentarios y opiniones respecto a las necesidades sociales o sectoriales para que sean incluidas en el plan.

III.1.1 Sistema Nacional de Planeación Democrática

Este Sistema es una de las vertientes de la participación popular en las decisiones del gobierno, su origen se encuentra durante la campaña presidencial de José López Portillo y su consolidación y profundización en la campaña de Miguel de la Madrid. En esta perspectiva y con los resultados de una encuesta a nivel nacional se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Para iniciar el siguiente sexenio, durante la campaña presidencial de Carlos Salinas de Gortari se retomó el Sistema Nacional de Planeación Democrática y se realizaron foros sobre temas específicos, abriéndose un espacio a la participación ciudadana; no sólo a los especialistas y expertos,

sino a los participantes directos en el sector productivo, o de servicios, entre otros, y así se perfeccionan los mecanismos de participación ciudadana en la planeación democrática.

Cabe señalar que este instrumento de planeación democrática quedó institucionalizado en el artículo 26 de la Constitución Política, estableciendo los fines del proyecto nacional determinados por el proceso de planeación, y determinando que la planeación será democrática, mediante la participación de los diversos sectores sociales, y que recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al Plan y los Programas de Desarrollo.

Asimismo la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación. Además determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las Entidades Federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. Éste artículo de la Constitución federal fue discutido en los estados, y lo incorporaron a sus Constituciones, haciéndolo extensivo para los ayuntamientos, es también uno de los espacios más relevantes de su interacción con los ciudadanos.

Las Constituciones de las entidades federativas señalan la responsabilidad de los estados para organizar un sistema de planeación y facultan a su poder ejecutivo para establecer los mecanismos de participación social en dicho sistema. Asimismo, disponen también que los gobiernos de los estados conduzcan y orienten la actividad económica de las entidades federativas, en los términos de una planeación democrática donde concurren e intervengan los distintos sectores de la población. De esta manera, la planeación del desarrollo, que es una de las funciones obligatorias de los Ayuntamientos, establecida

jurídicamente, es también uno de los espacios más relevantes de su interacción con los ciudadanos.

A nivel del Sistema Nacional de Planeación Democrática se delegó a los gobiernos estatales la elaboración de los planes de desarrollo de sus respectivas entidades. De igual forma, los planes municipales y subregionales quedan en manos de las comunidades locales. Los planes operativos anuales incluirían las acciones y compromisos concertados entre diferentes niveles de gobierno y actores sociales y privados, con una visión de mediano y largo plazo. Así, la coordinación a nivel federal, se materializa en los convenios y tiene fundamento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica de la Administración Federal y en la Ley de Planeación.

En el ámbito federal, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la Secretaría de Desarrollo Social, es el área encargada de diseñar, planear, promover, normar y coordinar las políticas relacionadas con la ordenación del territorio y el desarrollo de las ciudades, metrópolis y regiones del país, con el fin de impulsar un enfoque de planeación regional sistémico, intersectorial, coordinado y concertado, de largo plazo, con consideración explícita del territorio, además de integrar de manera armónica desarrollo social, crecimiento económico, sustentabilidad ambiental y ordenamiento físico-espacial; todo ello sustentado en la Ley General de Asentamientos Humanos.

III.2 Situación jurídico-política del Distrito Federal

Cabe hacer mención que el Distrito Federal nunca ha sido una entidad federativa libre y soberana como cualquier Estado de la República, pues carece de una Constitución, se rige por un Estatuto de Gobierno, lo que le otorga una relativa autonomía desde sus reformas para elegir Jefe de Gobierno.

Históricamente el Distrito Federal ha sido la entidad con mayor movimiento político y económico de México y es una de las 10 metrópolis más pobladas del mundo. En el año 2005 la *PricewaterhouseCoopers* realizó un estudio económico el cual demostró que el Área Metropolitana de la Ciudad de México ocupaba el octavo sitio de las ciudades más ricas del mundo colocándola en el séptimo sitio sólo detrás de Tokio, Nueva York, Chicago, Los Ángeles, Londres y París.²⁵

Por la tradición centralista del país, en el Distrito Federal se encuentran asentados los poderes federales, de manera que en la capital se han procesado las decisiones más importantes que tienen consecuencias para la vida político-jurídica nacional. Asimismo, los proyectos más importantes en términos de modernización política y económica se han llevado a cabo en la ciudad capital.

El Distrito Federal ha sido, durante buena parte de la historia del México independiente, su principal centro económico. Por su carácter de capital nacional, se especializa en la prestación de servicios asociados a la administración pública.

La Constitución de 1824 adoptó la forma de Estado Federal y consecuentemente se estableció la creación de un Distrito Federal, esto fue por decreto del 18 de noviembre de 1824, dado por el Congreso y promulgado por Guadalupe Victoria; en este decreto se dispuso que los Poderes Federales se establecieran en la Ciudad de México.²⁶ En el nombre de Distrito Federal, se puede advertir que la segunda partícula lo liga con una forma de Estado, el Federal, razón por la cual está unido a los cambios en el ámbito federal.

²⁵ <http://www.explorandomexico.com.mx/State.aspx?sid=32>. Consultada el 12 de junio de 2011.

²⁶ PAMPILLO BALIÑO Juan Pablo, *La Naturaleza Jurídica del Distrito Federal, Historia, Actualidad y Pendientes*, Revista Académica, Año IV No. 11, Facultad de Derecho de la Universidad La Salle, Julio 2008. Pág. 240.

En el aspecto territorial el Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido, desde su creación en 1824, como centro a la ciudad de México y poblaciones circunvecinas, aunque constitucionalmente siempre se ha previsto el hecho de que dejara de serlo, así en el Art. 44 constitucional se lee que:

“La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.”²⁷

En lo que respecta al ámbito legal y previo acuerdo con los Estados y municipios implicados, el Distrito Federal podría ser trasladado a otra parte del territorio mexicano, e incluso podría no ser creado el Estado del Valle de México al no otorgársele un territorio propio o incluso por no cumplir con algunos de los requisitos establecidos en el Art. 73 fracción III Constitucional, el cual a la letra dice:

“Artículo 73. El congreso tiene facultad:

...III. Para formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o. Que se compruebe ante el congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o. Que sean oídas las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o. Que igualmente se oiga al ejecutivo de la federación, el cual enviara su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

²⁷<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Consultada el 25 septiembre de 2011.

5o. que sea votada la erección del nuevo estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas cámaras.

6o. Que la resolución del congreso sea ratificada por la mayoría de las legislaturas de los estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate.

7o. Si las legislaturas de los estados de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de legislaturas de los demás estados

En las décadas de 1950 y 1960, la Ciudad de México vivió una época de urbanización sin precedentes en el país. Su población se duplicaba en menos de veinte años, y fue absorbiendo poco a poco a los poblados cercanos, hasta desbordarse del territorio del Distrito Federal.

A partir de 1950, la Ciudad de México fue el escenario de numerosas expresiones de inconformidad contra el gobierno. En la década de 1950 tuvo lugar la protesta de los ferrocarrileros; en 1968, los estudiantes de numerosas escuelas públicas y privadas también iniciaron una serie de protestas que concluyeron con la matanza de Tlatelolco, el 2 de octubre. Tres años más tarde, el 10 de junio de 1971 una manifestación de estudiantes de la Escuela Normal Superior fue atacada por el Ejército Mexicano. El 19 de septiembre de 1985, algunas zonas de la Ciudad de México sufrieron daños por un terremoto de 8,1 grados *Richter*. A partir de entonces, la sociedad civil capitalina comenzó a tomar cada vez más en sus manos el control de aquellos espacios que el Estado había dejado abandonados, convirtiéndose en una sociedad más participativa en los asuntos públicos.

Las reformas que han cambiado la composición jurídica del Distrito Federal desde 1928 y que eliminaron la figura de municipios en la Ciudad de México han tenido sus antecedentes en los cambios en el ámbito federal, de manera

que este nivel de gobierno ha definido y orientado la vida jurídico – política del Distrito Federal.

En el año 2001 se envió una iniciativa a la Asamblea Legislativa, la cual señalaba lo que le falta al Distrito Federal para tener un gobierno propio, esto era la conversión del Distrito Federal en un estado más de la Federación, con plenos poderes y facultades, regido por una constitución local que establezca las atribuciones de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en concordancia con el pacto federal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A su vez se propuso la transformación gradual de las actuales delegaciones políticas en municipios soberanos, iniciativa que no ha progresado.

Actualmente las características del estatus jurídico-político del Distrito Federal son las siguientes:

1. La participación de los Poderes de la Unión en los asuntos internos del Distrito Federal se contrae a las siguientes materias:

a) El Congreso de la Unión expide el Estatuto de Gobierno, pues el Distrito Federal nunca ha sido una entidad federativa libre y soberana, ya que carece de una Constitución y se rige por un Estatuto de Gobierno; legisla en materia de deuda pública, correspondiéndole también aprobar los montos de endeudamiento para financiar el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

b) El Congreso de la Unión puede legislar sobre el D.F. a excepción de las materias asignadas a la Asamblea (administración pública, protección civil, desarrollo urbano, prestación de servicios públicos, fomento económico, expedición de Ley Orgánica de los tribunales); expide el Estatuto de Gobierno, legisla sobre deuda pública, aprueba los montos de

endeudamiento y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, vigila los recursos del endeudamiento y el senado nombra, a propuesta del presidente de la república, al Jefe de Gobierno sustituto.

c) El Senado de la República puede remover al Jefe de Gobierno por causas graves que afecten la relación entre el Gobierno del Distrito Federal y la Federación y;

d) El Presidente de la República puede proponer al Senado al Jefe de Gobierno sustituto en caso de remoción y fija los montos de endeudamiento del gobierno local.

2. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal detenta la función legislativa en la capital, y puede legislar a partir de la reforma de 1996 en materia de administración pública, protección civil, desarrollo urbano, prestación de servicios públicos, fomento económico, expedición de Ley Orgánica de los tribunales penal y civil.

3. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal es electo de manera directa, libre y secreta, es el titular del Poder Ejecutivo Local.

4. A partir de la reforma del año 2000 los Jefes Delegacionales pueden ser electos popularmente.

5. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal funge como máxima autoridad jurisdiccional en el fuero común del Distrito Federal.²⁸

6. Respecto a la custodia y manejo del patrimonio cultural, se puede señalar que la responsabilidad principal en la preservación del patrimonio mexicano corresponde al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), en lo que

²⁸ PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo, *Óp. Cit.* Págs. 246- 247.

corresponde a la custodia del patrimonio paleontológico, arqueológico e histórico de los periodos prehispánico, virreinal y siglo XIX; y al Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA), en cuanto al patrimonio artístico del siglo XX.

En el Distrito Federal, de conformidad con el artículo 3 de la Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal, la preservación, promoción y difusión de la cultura, corresponde a las autoridades, a las instituciones públicas y privadas, a las organizaciones de la sociedad civil y, en general, a todos los habitantes de la entidad.

El artículo 12 del mismo ordenamiento legal, establece que el Sistema de Fomento y Desarrollo Cultural a través de la Secretaría de Cultura establecerá los principios básicos para definir acciones que garanticen la preservación del patrimonio cultural tangible e intangible del Distrito Federal y vigilar su observancia en todas sus dependencias, órganos desconcentrados y entidades.

En ese sentido, la planeación y programación desarrolladas por las autoridades culturales del Distrito Federal se llevan a cabo en un marco de reconocimiento y respeto hacia la diversidad e identidad culturales de la Ciudad de México. Cabe mencionar que corresponderá a las delegaciones, de acuerdo a los nuevos ordenamientos en materia cultural para la ciudad, elaborar y ejecutar, previa consulta a la comunidad cultural de la delegación, los programas de fomento y desarrollo cultural para su demarcación.

III.2.1 Estrategias para la planeación del patrimonio cultural

Respecto al ámbito geográfico de nuestro interés, es decir el Distrito Federal, resulta estratégico considerar la revisión a leyes locales como la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la cual regula el desarrollo del territorio

en la entidad. Por la importancia de su objeto se reproducen los dos primeros artículos que a la letra dicen:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social, y tiene por objeto:

I. Fijar las normas básicas para planear, programar y regular el ordenamiento territorial y el desarrollo, mejoramiento, conservación y crecimiento urbanos del Distrito Federal.

II. Determinar los usos, destinos y reservas del suelo, su clasificación y zonificación; y

III. La protección, conservación, recuperación y consolidación del Paisaje Urbano del Distrito Federal, así como de los elementos que lo componen.

IV. Establecer las normas y principios básicos mediante los cuales se llevará a cabo el desarrollo urbano; y

a) El ejercicio de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal;

b) La participación democrática de los diversos grupos sociales a través de sus organizaciones representativas; y las acciones de los particulares para que contribuyan al alcance de los objetivos y prioridades del desarrollo urbano y de los programas que se formulen para su ejecución. Serán de aplicación supletoria a las disposiciones de esta Ley, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Vivienda del Distrito Federal, la Ley Ambiental del Distrito Federal y el Código Civil para el Distrito Federal.

Artículo 2. La planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial del Distrito Federal, tienen por objeto mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, a través de:

I. La planeación del funcionamiento ordenado y regular de los servicios públicos y del acceso a los satisfactores económicos, culturales, recreativos y turísticos, que permitan a los habitantes del Distrito Federal ejercer su derecho a una vida segura, productiva y sana;

II. El incremento de la función social de los elementos susceptibles de apropiación y la distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano;

III. La regulación del mercado inmobiliario evitando la apropiación indebida, de inmuebles destinados a la vivienda de interés social y popular, y a los servicios y equipamiento; así como la destrucción de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas donde éstos se encuentran, en coordinación con los Institutos: Nacionales de Antropología e Historia y Nacional de Bellas Artes, de conformidad con la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; así como del patrimonio cultural urbano, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social y promoviendo zonas para el desarrollo económico;

IV. La distribución armónica de la población, el acceso equitativo a la vivienda, servicios, infraestructura y equipamiento, así como la distribución equilibrada de los mismos en el Distrito Federal;

V. Propiciar el arraigo de la población y redensificación en las delegaciones centrales del Distrito Federal, y la disminución del proceso de migración hacia los municipios metropolitanos de las entidades federativas vecinas;

VI. Evitar los asentamientos humanos en las áreas de mayor vulnerabilidad, en las áreas riesgosas y en las áreas de conservación;

VII. Optimizar el ordenamiento territorial y el aprovechamiento del suelo;

VIII. Aprovechar de manera más eficiente, en beneficio de la población urbana y rural, la infraestructura, equipamiento y servicios, procurando la optimización de aquellos y de las estructuras físicas de la ciudad;

IX. La regulación protección recuperación y conservación de los elementos del paisaje urbano y sus valores tradicionales, para tutelar los derechos y preservar el interés colectivo en el disfrute de un paisaje urbano armónico;

X. La conservación del medio natural, de la flora y fauna silvestres en el territorio del Distrito Federal; la restauración de la salubridad de la atmósfera, del agua, del suelo y el subsuelo; la adecuada interrelación de la naturaleza con los centros de población y la posibilidad de su aprovechamiento y disfrute por los habitantes;

XI. La protección, la conservación, la restauración y la consolidación de la fisonomía propia e imagen urbana y de su patrimonio arqueológico,

histórico, artístico y cultural; incluyendo aquellos elementos que sin estar formalmente catalogados merezcan tutela en su conservación y consolidación, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 fracción V de esta Ley;

XII. La coordinación de acciones con entidades y dependencias federales, de las entidades federativas y de los municipios conurbados; así como la concertación de acciones con los particulares y las organizaciones privadas y sociales;

XIII. El mejoramiento de las zonas habitacionales deterioradas física o funcionalmente, donde habita población de bajos ingresos; y

XIV. La desconcentración de las acciones de la Administración Pública del Distrito Federal, así como la coordinación de las acciones administrativas en el ámbito de la planeación del desarrollo urbano y del territorio.

Los programas deberán prever las medidas y acciones para lograr los objetivos anteriores.

En estos artículos podemos visualizar la importancia de la planeación y el ordenamiento territorial en los componentes de la vida cotidiana de una ciudad, motivo por el cual, es fundamental potenciar la conservación del patrimonio cultural reconociendo su papel estratégico como sustento material de una identidad y plantear que la conservación del patrimonio cultural no significa invertir en el pasado, sino transformar el presente y construir el futuro del Distrito Federal y del hombre en general. También implica apoyar y acompañar a la comunidad en su proceso de organización en la construcción de un nuevo enfoque en materia de protección y conservación del patrimonio cultural de una ciudad de las dimensiones del Distrito Federal.

En este orden de ideas, de revisión a la legislación local, el Distrito Federal cuenta con una *Ley de Planeación del Desarrollo*, que por su vinculación directa al tema, es importante considerarla en el diseño de la propuesta que se realizará para fortalecer la conservación de los elementos culturales tangibles e

intangibles en el Distrito Federal, motivo por el cual haremos referencia a los siguientes artículos:

Artículo 2. La planeación se llevará a cabo como un medio eficaz y permanente para impulsar el desarrollo integral del Distrito Federal y atenderá a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Estatuto.

Artículo 3. La planeación tendrá como ejes rectores el desarrollo económico, el desarrollo social y el ordenamiento territorial y vinculará la programación y la presupuestación para concretar los objetivos, estrategias, metas y prioridades del desarrollo.

Artículo 4. Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

IV. Comité Mixto de Planeación: el Comité Mixto de la Planeación del Desarrollo de cada una de las demarcaciones territoriales;

...y XVI. Sistema: el Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal;

Artículo 5. Las autoridades que participarán en el proceso de planeación del Distrito Federal son:

I. La Asamblea;

II. El Jefe de Gobierno;

III. Los Jefes Delegacionales; y

IV. Los titulares de las dependencias, de los órganos desconcentrados y de los órganos de gobierno de las entidades.

Artículo 6. La Asamblea, en materia de planeación, tendrá las siguientes atribuciones:

...IV. Verificar que las Iniciativas de leyes o decretos que remita el Jefe de Gobierno tengan relación con los objetivos de la planeación; y

Artículo 7. El Jefe de Gobierno tendrá las siguientes atribuciones:

I. Conducir la planeación en términos de esta Ley;

...Las iniciativas de leyes, los reglamentos, decretos y acuerdos que formule el Jefe de Gobierno deberán señalar las relaciones que, en su caso, existan entre éstos y el Programa General y los programas.

El Jefe de Gobierno estará facultado además para dictar las disposiciones

administrativas necesarias para su cabal observancia, tomando en cuenta la opinión del Comité de Planeación.

Artículo 8. Los Jefes Delegacionales de los órganos político-administrativos tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Coordinar la planeación del desarrollo en su demarcación;*
- II. Presidir su respectivo Comité Mixto de Planeación y representarlo ante las distintas autoridades públicas y privadas;*

...X. Remitir al Comité de Planeación los resultados de las consultas públicas en la materia; y

Artículo 11. El Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal estará integrado por las autoridades y órganos responsables del proceso de planeación; la participación social y ciudadana expresada en el Consejo de Planeación, así como por las normas, instrumentos y procedimientos técnicos que se emitan para la ejecución de la planeación.

Artículo 12. En el Sistema se promoverá la participación organizada, consciente y responsable de la ciudadanía y grupos sociales que contribuyan a la solución de problemas de interés general y coadyuven con las autoridades en el proceso de planeación del desarrollo, de conformidad con lo que se establece en la presente Ley y en otras disposiciones legales vigentes.

Artículo 20. El Jefe de Gobierno ejercerá la facultad de conducir y coordinar la planeación del desarrollo del Distrito Federal a través del Comité de Planeación, el cual se integrará por los titulares de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal.

Los titulares de los órganos político-administrativos participarán en el Comité, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de la presente Ley.

Los titulares de los órganos desconcentrados y de los órganos de gobierno de las entidades podrán participar en el Comité, cuando expresamente lo determine el Jefe de Gobierno.

El Comité será presidido por el Jefe de Gobierno, quien designará al servidor público que lo sustituya eventualmente en esta función.

Artículo 21. El Comité de Planeación tendrá las siguientes facultades:

- I. Proyectar y coordinar las actividades de planeación del desarrollo del*

Distrito Federal;

II. Dictar las políticas y lineamientos generales en materia de planeación que deberán observar las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, con el objeto de asegurar la continuidad y eficaz cumplimiento del Programa General, los programas y los programas delegacionales;

Artículo 54. La instancia permanente para la participación social en materia de planeación del desarrollo será el Consejo de Planeación, a través del cual los ciudadanos conocerán y analizarán las políticas de desarrollo y presentarán sus propuestas. Esta función se realizará en las demarcaciones territoriales a través de los comités mixtos de planeación.

Dichos artículos nos permiten visualizar el espíritu de la normatividad vigente y las posibilidades de vinculación en lo relacionado a la conservación y uso sustentable del patrimonio cultural de la Ciudad de México.

En otro orden de ideas, es importante destacar que la cultura y el desarrollo no son materias exclusivas de una institución, por lo que es necesario establecer principios y criterios para la participación de todos los órdenes de gobierno y de la sociedad civil organizada, que permitan incidir en los procesos sociales.

Por ello, la planeación estratégica tiene como necesidad programar las acciones a realizar dentro de una comunidad, a partir de la presentación de propuestas que claramente conduzcan a solucionar problemas que han sido detectados como necesidades sentidas por la comunidad, y de esta manera darles una prioridad. Las acciones y proyectos que se pretendan ejecutar deben ser y responder a situaciones concretas, vividas y sentidas en el orden social y cultural que sean viables de resolver.

En este contexto, es importante considerar la construcción de planes de manejo como una herramienta de planeación y gestión que facilita la toma de decisiones; éstos se construyen colectivamente, con la participación de todos los actores sociales que tienen intereses en el patrimonio cultural, sean

instituciones gubernamentales, académicas y la sociedad civil organizada. Tienen la finalidad de definir rumbos claros en la operación y gestión del patrimonio, conseguir lo que se necesita para mejorar; además de establecer objetivos, determinar prioridades, seleccionar alternativas de solución y fijar estrategias de ejecución para proyectos específicos y actividades de operación básica y/o cotidiana.

Los planes de manejo permiten a las autoridades federales, estatales, municipales y delegacionales, así como a la sociedad civil, establecer alianzas y compromisos para trabajar de manera conjunta y corresponsable, en la conservación, protección y fortalecimiento del patrimonio. Para que pueda funcionar de manera efectiva la ejecución de los planes, es necesario contar con diferentes apoyos y actividades de gestión como la firma de convenios entre las distintas autoridades, que propicien el flujo de recursos hacia proyectos institucionales y sociales que sirvan como marco de referencia para el desarrollo regional.

Es fundamental además, incorporar las actividades y proyectos en materia de conservación del patrimonio a los Planes de Desarrollo Urbano, ya que las acciones plasmadas en estos documentos permitirán implementar y fortalecer las políticas públicas vinculadas al patrimonio cultural.

También es vital conocer y reconocer el contexto en el cual está inserto el patrimonio para poder realizar su gestión; por ello es importante mencionar que no todos los sitios patrimoniales pueden tener las mismas condiciones de operación, con frecuencia cuando visitamos alguna zona arqueológica, museo o monumento podemos ver que los servicios no son los mismos, ni funcionan de la misma manera y no por ineficiencia, sino porque se encuentran en diferentes contextos.

Para la protección y conservación del patrimonio cultural es necesario sustentar nuevos esquemas de responsabilidad y participación social, mejorando la información a la sociedad y compartiendo tareas, tanto el estado como la sociedad, donde se privilegien la educación, la capacitación y la comunicación, es decir, la conformación de una cultura de prevención.

Respecto a la materia educativa, se deben incorporar los valores de la diversidad cultural de nuestro país, para asegurar que las generaciones futuras puedan conocer e identificarse a través de su patrimonio cultural; se debe promover la enseñanza de la diversidad cultural para elegir distintas alternativas culturales; conocer del pasado para la comprensión del presente y del futuro; además de reforzar la educación no formal para impartir conocimiento y aprendizaje sobre el patrimonio y que éste sirva de factor de unidad social; y finalmente incluir en los programas educativos la educación patrimonial como un medio para facilitar la apropiación y conciencia de los recursos culturales y naturales, como se ha materializado a través de la Asignatura de Patrimonio Cultural y Natural en las Secundarias del Distrito Federal a partir del ciclo escolar 2011-2012.

Retomando el análisis de la legislación, si bien la *Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal* tiene ejes rectores generales, también abre la posibilidad de fortalecimiento del marco jurídico, incorporando nuevas figuras que se prevén en el siguiente ordenamiento:

TÍTULO TERCERO, DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL. Capítulo I Del Sistema.

Artículo 11. El Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal estará integrado por las autoridades y órganos responsables del proceso de planeación; la participación social y ciudadana expresada en el Consejo de Planeación, así como por las normas, instrumentos y procedimientos técnicos que se emitan para la ejecución de la planeación.

La revisión a esta ley representa la posibilidad de crear nuevas formas de operación para garantizar la conservación integral y el uso sustentable del patrimonio cultural de la ciudad, en este caso a través del *Plan de Manejo de Patrimonio Cultural Tangible e Intangible*; un modelo creado por la interdisciplina de especialistas, el cual conjunta una serie de componentes técnicos, jurídicos y sociales que permiten interactuar a los actores involucrados, creando soluciones consensuadas, viables y convenientes en el marco de la legislación local.

III.3 El Plan de Manejo de Patrimonio Cultural Tangible e Intangible

Un aspecto fundamental en las políticas de protección del patrimonio cultural, se lleva a cabo incorporando la dimensión de lo cultural en los procesos de planeación de obras públicas y desarrollo urbano.

Así, la planeación estatal y local representa el principal mecanismo para la coordinación entre las dependencias, entidades y organismos públicos, federales, estatales, locales, sociales y privados que tienen corresponsabilidad en las acciones de protección del patrimonio.

Con objeto de definir áreas de reserva cultural y sus destinos, es necesaria e imprescindible la participación de instituciones culturales como el Instituto Nacional de Antropología e Historia, en los comités para la elaboración de los planes regionales metropolitanos, los planes municipales y delegaciones de desarrollo urbano, los planes de centros de población estratégicos, los planes de centros de población y los planes parciales de desarrollo, entre otros, en el marco de la legislación federal vigente en la materia, representada principalmente por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

En este contexto, es necesario incrementar los procesos de planeación en los que se establezcan lineamientos y acciones de operación para asegurar la conservación integral, el uso sustentable, la corresponsabilidad social y el significado cultural de un sitio en relación con sus valoraciones. En ellos se deberán abarcar desde los campos científicos, de conservación y protección legal, educativos, identitarios, así como políticos, económicos y administrativos. Estos procesos deberán integrar equipos de trabajo interdisciplinarios y multisectoriales, que serán responsables del análisis de las condiciones operativas del caso de estudio.

Estos procesos de planeación se materializan a través de documentos llamados Planes de Manejo, instrumentos rectores en los que se plasman los lineamientos generales y las acciones de operación específicas a corto, mediano y largo plazo, constituyéndose en una guía para ayudar a las autoridades responsables en la toma de decisiones con el apoyo y la participación efectiva de la sociedad en la conservación y usos del patrimonio.

En esta perspectiva se involucran los diversos niveles de gobierno, federal y local, los prestadores de servicios, instituciones académicas, las comunidades aledañas y diferentes organismos culturales nacionales e internacionales.

Con lo anterior se pretende lograr un adecuado y real compromiso social con la conservación del patrimonio, además de generar condiciones adecuadas para responder a las demandas políticas, económicas y de identidad cultural que se presentan en cada sitio patrimonial.

Como es evidente, los instrumentos de planeación para el desarrollo urbano y la conservación de la ciudad, tienen que anticiparse al impacto de la urbanización intensiva, la cual puede violentar las zonas históricas. El patrimonio histórico tiene que conservar sus aspectos formales para trascender en el tiempo, ya que conceptúa la expresión arquitectónica, social y ambiental

de la ciudad, los planes de manejo no son un fin en sí mismos, sino que constituyen un punto de partida para contribuir a garantizar la existencia de la cultura material e inmaterial de los sitios históricos y facilitar la intervención mediante acciones de recuperación y salvaguarda de los valores existentes, apoyándose en la identidad y voluntad de los actores involucrados.

Con el objeto de explicar la construcción de un plan de manejo, haremos referencia a la metodología del INAH para planes de manejo en zonas arqueológicas, el cual es el antecedente institucional más claro y aceptado sobre la metodología de operación de sitios culturales en México y representa una base para la integración y adecuación de *Planes de Manejo de Patrimonio Cultural Tangible e Intangible* para sitios en el Distrito Federal, ya que como se señaló anteriormente cada bien cultural a proteger y conservar, cuenta con características distintas y contextos diferentes, que se debe tomar en cuenta a la hora de desarrollar dicho instrumento.

En primer lugar, la metodología de integración de un plan de manejo debe considerar como mínimo la siguiente estructura: objetivo; fundamento legal; ámbito de aplicación; definiciones; criterios generales; además de lineamientos de planeación, investigación, conservación, preservación y mantenimiento, protección jurídica y técnica, interpretación, educación y difusión, operación y administración.

En este marco, la estructura tan amplia de dicha metodología responde a diversas consideraciones entre las que destacan las siguientes: a) México posee un vasto patrimonio cultural, producto de la interacción histórica y contemporánea de los grupos humanos; b) La conservación del patrimonio cultural mexicano constituyen una responsabilidad y un reto del Estado Mexicano; c) Las instituciones culturales federales y locales son instancias responsables de la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los sitios culturales, por lo que son necesarias políticas

institucionales para su manejo y operación.

Dentro de la estructura del plan es muy importante destacar el fundamento legal aplicable, como es el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia; la Ley General de Bienes Nacionales; la Ley General de Asentamientos Humanos ; la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley de Planeación, entre otras aplicables.

Respecto al ámbito de aplicación de nuestro caso de estudio, es evidente que dichos lineamientos deberán observarse en todo el territorio del Distrito Federal y su aplicación le corresponde al Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Cultura y demás áreas normativas.

Aunque parezca redundante, es importante reiterar la definición que plantea dicha metodología respecto al Plan de Manejo, la cual lo define como el documento resultado de un proceso de planeación que dirige, organiza y regula la ejecución de estrategias, proyectos y actividades encaminadas a la conservación integral, uso responsable y manejo racional de una zona arqueológica a largo plazo.

Además conceptualiza a la protección como las acciones inmateriales que buscan generar condiciones para que la zona permanezca en el tiempo, tales como la promulgación de decretos, normas y otros instrumentos, jurídicos, técnicos y administrativos.

Los instrumentos internacionales que considera dicha metodología son los descritos anteriormente en el *Apartado II.2 del Capítulo II* del presente trabajo, mismos que contemplan aspectos técnicos, jurídicos, políticos,

turísticos, identitarios, económicos y de participación social, en el proceso de conservación del bien cultural.

Dicha metodología o proceso de planeación integra además a las áreas responsables de la operación, a los diversos componentes que debe contener el plan, como: la investigación, la conservación, la preservación y mantenimiento, la protección jurídica y técnica; la interpretación, educación y difusión, y finalmente los aspectos de operación y administración.²⁹

Por su importancia para este trabajo, se incorpora como Anexo I los *Lineamientos para el Manejo y Operación de Zonas Arqueológicas con visita pública*, elaborados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia en el 2007.

²⁹ DIRECCIÓN DE OPERACIÓN DE SITIOS. *Metodología de Planes de Manejo en Zonas Arqueológicas*. Instituto Nacional de Antropología e Historia. 2007.

CAPÍTULO IV

Insuficiencia técnica y legal del modelo actual de plan de manejo

El mandato constitucional al Poder Ejecutivo Federal, que lo obliga a realizar un Plan Nacional de Desarrollo cada sexenio, no se repite, en la misma forma en los gobiernos estatales, municipales y locales, que no siempre incluyen en su constitución o ley orgánica la obligación de elaborar planes de desarrollo y mucho menos planes de manejo para la protección de bienes culturales.

Tampoco se observa que los gobiernos de las entidades dispongan de una estrategia de planeación para hacer operativa esta obligación local. Menos aún los gobiernos locales, pues si bien se les manda organizar comités de planeación del desarrollo en casi todas las leyes orgánicas de las entidades federativas, poco pueden hacer frente a las exigencias mínimas de la instrumentación logística y práctica de una planeación digna de tal nombre.

El Sistema Nacional, y en general los estatales de Planeación, no han estado exentos de la crisis de la planeación en general que ha traído consigo la implantación de modelos que favorecen las concepciones derivadas de la lógica del mercado privado actuando con amplia libertad, dejando de lado elementos fundamentales como la participación social en dichos procesos.

Las consecuencias inmediatas en los esquemas de planeación gubernamental han sido por una parte, el reconocimiento de la diferenciación y en algunos casos contraposición de los conceptos, métodos y técnicas de planeación convencionales, con relación a los planteamientos neoliberales y, por la otra, la sustitución de esquemas de decisión empresariales, por aquellos desarrollados por la política tradicional mexicana.

IV.1 Debilidades en la protección técnica

Existe un reconocimiento generalizado por parte de políticos, profesionales y académicos sobre la ineficacia histórica en la aplicación del proceso de planeación a nivel global, sectorial y espacial, no obstante la existencia de un arraigo importante a nivel gubernamental de dependencias y documentos de planeación en los tres ámbitos de gobierno.

Si bien la crítica se ha centrado en el cumplimiento de las políticas y acciones determinadas en planes y programas, la realidad es que muchos de estos documentos han carecido desde su estructura, de una vinculación efectiva con los procesos de toma de decisiones en la esfera política.

Los planes no han sido diseñados para que sean los documentos políticos que guían la acción de los gobiernos. Su carácter eminentemente técnico, separado de los procesos reales de decisión, ha provocado que su cumplimiento sea relativo.

Se observa en consecuencia, que los planes se elaboran y aprueban sin que exista de por medio la suficiente intencionalidad política que garantice su cumplimiento y sobre todo que genere consecuencias concretas derivadas de su incumplimiento. Así, nos encontramos con planes que estando presentes en el discurso político, están ausentes en muchas de las decisiones que orientan el desarrollo.

El carácter nacional y estratégico de un modelo de planeación y su aplicación altamente concentrada en el Poder Ejecutivo Federal, ha generado la presencia de cuando menos tres maneras de planear el desarrollo en el país. La primera, corresponde a la planeación económica nacional, caracterizada por su orientación estratégica, un alto nivel de congruencia con el modelo que la sustenta y una importante voluntad política en su cumplimiento.

La segunda, se refiere a la planeación sectorial y espacial nacionales, con ausencia casi total de la planeación regional y caracterizada por una orientación indicativa tradicional, su dependencia de la planeación económica, menor fuerza política en su aplicación y menor efectividad.

La tercera, relacionada a la planeación estatal y municipal, al igual que la anterior, no ha rebasado los conceptos y formas tradicionales, estando más cerca del discurso que de la acción política y mucho menos del ámbito jurídico.

Estas apreciaciones no son absolutas, existiendo importantes diferencias en los procesos de planeación entre diferentes sectores o entidades federativas y municipios. Lo que se pretende destacar es la existencia de una crisis de legitimidad y de legalidad de la planeación, la que no ha logrado ofrecer suficientes alternativas a las necesidades de transformación y modernización de las ciudades del país.

La vigencia política de los planes y programas ha venido siendo sustituida paulatinamente por un proceso de decisiones, condicionado por factores políticos y financieros coyunturales.

En México y en diversas entidades federativas, se han elaborado de manera sistemática los planes y programas de desarrollo, se han creado áreas institucionales responsables de esta función y se han logrado avances sustantivos en los procesos de participación de la sociedad, además de haberse mejorado la legislación y tecnología para planificar. Sin embargo, existe una apreciación generalizada a nivel público y social sobre la baja efectividad en el cumplimiento de dichos instrumentos, y son tres los factores fundamentales que determinan estos problemas:

a).- La valoración política que se otorgue al sistema de planeación. Planificar es un ejercicio sociopolítico de toma de decisiones, basado en un proceso que parte del conocimiento profundo del fenómeno a planificar; del diseño de los caminos y acciones que conjuntamente seguirán los actores sociales involucrados para alcanzar dicha transformación y; de la creación o incorporación al proceso de los mecanismos e instrumentos de orden económico, jurídico, social o administrativo, que facilitan la aplicación de las decisiones. Todo ello, ordenado bajo un método específico, se formaliza legalmente en documentos, que no son otros que los planes y programas.

La planeación del desarrollo es entonces una necesidad en el proceso de gobierno, porque a través de ella se conocen y analizan los fenómenos y problemas de la sociedad, se prevén escenarios, se determinan rumbos y sobre todo se acuerdan las acciones a realizar entre sociedad y gobierno y se comprometen los recursos para su logro.

Su carácter político deriva del propio proceso de acuerdos sobre modos y formas del desarrollo y sobre las decisiones que cotidianamente se toman para avanzar en el rumbo acordado. La planeación deriva de la política, consecuentemente, el grado de importancia asignada a los planes y programas de desarrollo y al proceso de su aplicación y cumplimiento es un asunto político y jurídico.

Cuando los planes acusan un alto grado de incumplimiento, ya sea porque las decisiones reales no corresponden a lo acordado en ellos o porque simplemente no forman parte de dicho proceso de toma de decisiones, no obstante que en el discurso político se asumen las decisiones como producto de los planes, nos enfrentamos a una planeación que solo cumple con un papel de legitimación ideológica del quehacer público, al poner por delante un discurso coherente basado en documentos concertados que es asumido a nivel social, independientemente de su aplicación real.

b).- Niveles de obligatoriedad de las políticas, estrategias y acciones concertadas en planes y programas y las consecuencias que derivan de su incumplimiento. La voluntad política de asumir como guía para la acción pública y social lo acordado en planes y programas de desarrollo, requiere como contraparte la existencia de estructuras, mecanismos y procedimientos que garanticen su cumplimiento, a fin de evitar el carácter voluntarista en su aplicación.

Existen mecanismos claros y obligatorios que rigen el ejercicio y destino de los recursos públicos y que ofrecen a la sociedad y al Estado altos niveles de transparencia en estos procesos. La legislación en la materia es amplia y se han creado dependencias gubernamentales que atienden este propósito. Sin embargo, para la aplicación de planes y programas de desarrollo, sean de orden global, sectorial o espacial, no existen esfuerzos similares, no obstante que la legislación establece la obligatoriedad de su cumplimiento.

La subjetividad que envuelve las políticas y acciones de desarrollo, permite que se mantenga un cierto nivel de voluntarismo en su aplicación y sobre todo en la medición de los efectos positivos esperados.

La carencia de mecanismos permanentes y sistemáticos de evaluación de los impactos de las políticas y acciones establecidas en los documentos de planeación, es una de las limitaciones más importantes, con lo cual los planes y programas se convierten en documentos indicativos que pueden ser aplicados o no, según las circunstancias, limitándose la medición de su eficiencia a la correlación programática entre metas y recursos.

c).- Congruencia entre los documentos de planeación y los procesos de toma de decisiones con relación a la realidad social por planear. Los problemas que enfrenta el desarrollo son producto de las contradicciones sociales que derivan

del proceso histórico. Siendo un fenómeno que se ubica en el modelo de desarrollo y por lo tanto, por encima de los procesos de planeación, también es producto de la insuficiente voluntad política para aplicar y evaluar las acciones concertadas en planes y programas, y de la existencia de inconsistencias en el propio sistema de planeación.

Los planes y programas como documentos que deben ser la guía para las acciones de desarrollo, presentan limitaciones que en general, la planeación no ha superado.

Si bien, cada caso presenta peculiaridades, en general los planes no representan en su contenido de manera adecuada a los fenómenos y problemas por atender, son documentos más bien descriptivos que analíticos; no integran todas las posiciones socio-políticas involucradas, especialmente en los sectores y asuntos con posiciones sociales divergentes; presentan limitaciones en cuanto a los procesos y mecanismos de aplicación, seguimiento y evaluación, dejando lagunas esenciales para que la sociedad y el propio Estado puedan conocer de los avances logrados con altos niveles de certeza; en general son documentos rígidos y por ello son rebasados por la realidad social, perdiendo vigencia.

La consecuencia general de estos problemas es el alejamiento de la planeación del proceso de toma de decisiones. Con ello, este proceso reduce su eficacia y congruencia al basarse más en los análisis de coyuntura para decidir, que en las previsiones y propuestas del plan o programa respectivo.

En esta perspectiva, los gobiernos requieren de nuevos instrumentos orgánicos y administrativos para ejecutar las políticas de desarrollo regional, diseñados para evitar los riesgos de lagunas o duplicidad de funciones con dependencias del poder ejecutivo.

Mientras que a nivel federal, probablemente el instrumento principal para coordinar las políticas regionales, al igual que las sectoriales, serán los gabinetes especializados o comisiones intersecretariales, en el nivel local podría ser el COPLADE, Comité de Planeación para el Desarrollo Integral del Estado, quien asuma el papel de seguimiento del proceso, y en el caso específico del Distrito Federal el Comité de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

IV.2 Debilidades en la protección legal

Un plan que busque mejorar acciones sociales y/o procesos culturales, como en el caso del denominado *Plan de Manejo del Patrimonio Cultural Tangible e Intangible*, que no esté plasmado en alguna normatividad, carece de fuerza por no tener carácter coercitivo y por lo tanto queda al libre albedrío de los actores involucrados, es decir, no hay garantía de su aplicación porque está sujeto a las voluntades y a las creencias de cada uno.

A pesar de que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), han considerado a los planes de manejo patrimoniales, como un requisito fundamental para que algún elemento o sitio cultural y/o natural, en cualquier lugar del mundo, reciba su nominación como Patrimonio Mundial; en muchos países, entre ellos México, su implementación es incipiente y sólo alcanza el nivel de recomendación internacional, la cual es ignorada o tratada como un requisito más para alcanzar cierta condición cultural y turística favorable en términos económicos.

Los planes de manejo patrimoniales en el ámbito de la cultura, aún no son reconocidos e incorporados en la legislación mexicana, ni en la federal ni en la local; lo cual implica una alta posibilidad de pérdida de elementos culturales

que al no ser resguardados adecuadamente con instrumentos de protección técnica y legal, corren el inminente peligro de su destrucción.

En este sentido y ante la insuficiencia de políticas gubernamentales más favorables hacia el patrimonio, es urgente incorporar en la legislación de la Ciudad de México, el concepto de Plan de Manejo del Patrimonial Cultural Tangible e Intangible, que permita hacer obligatorio el uso sustentable de los recursos culturales y su conservación integral, mediante un proceso de planeación participativa que considere las diversas dimensiones del componente cultural como motor de desarrollo: la dimensión económica, la dimensión social, la dimensión turística, la dimensión cultural, la dimensión educativa, la dimensión política, entre otras.

Es importante, poner en marcha la visión global que plantean los organismos internacionales dedicados a la cultura, con el actuar local, en este caso la Ciudad de México, en donde está en riesgo el destino de una gran cantidad de elementos identitarios que le han dado cohesión social a la ciudad y al país, si no se fortalece la legislación sobre conservación del patrimonio, mediante nuevos mecanismos como el que se plantea es el presente trabajo.

CAPÍTULO V

El plan de manejo como un instrumento legal de protección del patrimonio cultural del Distrito Federal

V.1 Experiencias de planes de manejo

La mayor experiencia en el manejo de sitios patrimoniales en el país, la tiene sin duda la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a través de su área denominada Áreas Naturales Protegidas, la cual ha desarrollado exitosos procesos de planeación en diversos lugares del país, con reconocidos resultados en materia de conservación de recursos naturales.

Los instrumentos que determinan las estrategias de conservación y uso de las áreas naturales protegidas a nivel mundial se han conceptualizado como planes o programas de manejo, programas de conservación, programas de conservación y manejo, planes rectores, planes directores, entre otras denominaciones.

En México estos instrumentos se han denominado planes de manejo, programas de trabajo, programas integrales de desarrollo, programas operativos anuales y/o programas de conservación y manejo. Con la publicación en 1988 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) se mencionan como programas de manejo y en la modificación de 1996 de la misma se enuncian, en su artículo 65, como programas de manejo. En el Reglamento en materia de Áreas Naturales Protegidas del 2000 en su artículo 3º, Fracción XI se define el programa de manejo como el instrumento rector de planeación y regulación que establece las actividades, acciones y lineamientos básicos para el manejo y la administración del área natural protegida respectiva.

Esta incorporación en la legislación ambiental ha fortalecido la conservación y el uso sustentable de los bienes naturales en México, motivo por el cual el sector cultural ha volteado hacia este modelo de intervención que permite conservar y disfrutar los recursos medioambientales. Gracias a la experiencia desarrollada en el sector ambiental, el sector cultural ha replicado el método en instituciones como el INAH, con buenos aunque lentos resultados, por la falta de legislación al respecto, cimentada en una resistencia hacia nuevos modelos de intervención en el patrimonio cultural.

En este orden de ideas y a partir de la importancia turística que representan los sitios con patrimonio cultural en México, analizaremos la postura del Dr. Rodolfo García Del Castillo, Profesor-Investigador de la UAM-Azcapotzalco y Presidente de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A. C. (IGLOM), que presentó en el *II Encuentro Nacional de Destinos Turísticos*, desarrollado bajo el lema Impulsando Destinos Turísticos Competitivos, en junio de 2011 en Tlaxcala, México.

Para el investigador, es necesario atender los requerimientos relativos al manejo del territorio y/o los espacios urbanos, mediante un diseño sólido de las políticas públicas en un clima de consenso. Dado que el país y su realidad se recrea en los espacios públicos, en el devenir de las regiones, las redes y los nodos de las ciudades que lo conforman, es necesario darle sentido a la acción pública, con el objetivo principal de mejorar la toma de decisiones y traducirla en mejores condiciones de vida para la población

En este contexto y refiriéndose al caso de los Centros Históricos y los espacios patrimoniales, explicó que ellos condensan la memoria viva y sintetizan la evolución socio-cultural de pueblos y ciudades; motivo por el cual se debe reconocer su carácter histórico, tomando en cuenta su dinamismo como zona

habitada, clave en la vida económica, política y social, expuesta a la constante problemática urbana cotidiana.

Señala el Dr. García que se requieren instrumentos flexibles, respetando la autonomía local y el sentido plural de los territorios y espacios, a partir de la identificación de retos como la presión social y política, la composición cultural, los recursos limitados, el tipo de estructuras creadas para manejo del Centro Histórico y espacios patrimoniales, así como la conservación y el aprovechamiento el patrimonio cultural:

Al respecto, plantea que se requiere una perspectiva de intervención orientada al fomento de la integración social, que al mismo tiempo propicie programas de rescate y de apoyo a la inversión basados en una concepción de la preservación mucho más dinámica e interactiva.

Para ilustrar algunas experiencias internacionales el Dr. García mencionó los casos en Asunción, Paraguay; Buenos Aires, Argentina; Ciudad de Cartagena de Indias, Colombia; Ciudad de Cusco, Perú; Ciudad de la Habana, Cuba; Ciudad de Panamá, Panamá; Ciudad de Quito, Ecuador; Ciudad de San Salvador, El Salvador; Ciudad de Santa Ana de los Ríos Cuenca, Ecuador; Sao Paulo, Brasil; Trinidad, Cuba, destacando algunos aspectos desarrollados en esas experiencias como los siguientes: a) Se diseñaron estrategias específicas; b) Se obtuvieron resultados importantes; c) Hubo modificaciones institucionales; d) Existieron buenos niveles y mecanismos de participación; e) Se establecieron criterios e indicadores claros de conservación del patrimonio; y muy importante para el análisis de nuestro tema, d) Se realizó la revisión y actualización de bases legales.

Respecto a las experiencias nacionales, el especialista señaló a: Ciudad de Campeche, Campeche; Ciudad de México, Distrito Federal; Ciudad de Morelia,

Michoacán; Oaxaca, Oaxaca; Ciudad de Puebla, Puebla; Querétaro, Querétaro y Tlacotalpan, Veracruz.

Su análisis respecto a estos casos arrojó consideraciones relevantes como las siguientes: a) Es fundamental asumir una visión auténticamente histórica y social del Centro Histórico; b) Los Centros Históricos han visto evolucionar su entorno hacia una ciudad con una compleja problemática urbana; c) Existen dos piezas clave en la gestión urbana: la participación ciudadana y la identificación de grupos de interés; d) El Centro Histórico constituye un motor económico importante y/o un atractivo turístico; e) Es importante cuidar procesos especializados destinados a públicos o usuarios específicos.

Para reforzar lo expuesto por el Dr. García, podemos señalar que en los últimos años el *Plan de Manejo* integra un elemento fundamental denominado Sistema de Gestión, en el cual se debe especificar cómo se conservará el *Valor Universal Excepcional* del bien, preferentemente por medios participativos. Este sistema tiene por objeto asegurar la protección eficaz del bien propuesto para las generaciones presentes y futuras.

A manera de ejemplo del amplio acervo cultural patrimonial del país, se enlista lo siguiente:

- Los 10 centros históricos incluidos en la lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO.
- Los centros de 59 localidades con declaratoria de zona patrimonial del INAH.
- Los centros tradicionales de 32 localidades incluidas en el Programa de Pueblos Mágicos, promovido por la SECTUR.
- Los centros de 129 localidades de más de 50,000 habitantes del Sistema Urbano Nacional establecido por la SEDESOL.
- Los 147 conjuntos urbanos con características patrimoniales sin declaratoria de Zonas de Monumentos Históricos.

- Más de 350 Centros Históricos susceptibles de desarrollar un Plan de Manejo.

A partir de la definición del *Plan de Manejo* como un documento que condensa los instrumentos normativos, estratégicos y operativos para la gestión del sitio cultural, entendiendo la gestión en sentido amplio como un proceso capaz de fortalecer los mecanismos de protección técnica y legal, y fomentar la participación social y gubernamental bajo un enfoque de conservación integral y uso sustentable que toma en cuenta el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad; el investigador señala que el *Plan de Manejo* debe contener mínimamente: a) Introducción; b) Antecedentes; c) Área de estudio o localización; d) Diagnóstico; e) Instrumentación; f) Unidad de Gestión; g) Instrumentos de participación ciudadana; h) Mecanismos de control; i) Proyección de Escenarios. En el mismo sentido, las fases que propone para la elaboración de un Plan de Manejo son: a) Recopilación de información; b) Descripción de Antecedentes; c) Delimitación o localización del Área de actuación; d) Diagnóstico; e) Instrumentación; f) Creación de Unidad de Gestión; g) Incorporación de Instrumentos de participación ciudadana; h) Elaboración de Mecanismos de control.³⁰

Respecto al tema de la Participación Ciudadana es importante considerar que debe partirse de que las ciudades se recrean por la interacción social. Las ciudades se viven desde los requerimientos, exigencias y necesidades de sus habitantes. Sin la participación consciente e informada no es posible hacer ciudad, propiciar gobernanza y fortalecer el tejido social.

Finalmente, en las reflexiones finales del Dr. García del Castillo, hace mención que los planes son instrumentos para encauzar acciones. La verdadera complicación se da al construir las vías de acción y encadenar decisiones bajo

³⁰ GARCÍA DEL CASTILLO, Dr. Rodolfo; Ponencia del Profesor-Investigador de la UAM-Azcapotzalco y Presidente de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A. C. (IGLOM), en el *II Encuentro Nacional de Destinos Turísticos*, desarrollado bajo el lema *Impulsando Destinos Turísticos Competitivos*. Junio de 2011, Tlaxcala, México.

presión y sujetas a concertación. En este sentido, las restricciones institucionales exigen cambios y mayor claridad, por lo que es necesario mediar la tensión entre desarrollo y conservación, así como equilibrar la sustentabilidad y los costos. Al mismo tiempo, reitera su postura de la necesidad de instrumentos de planeación y gestión, que en principio incorporen la participación de quienes viven y hacen el Centro Histórico y dan vida a los espacios patrimoniales dotándolos de vida y fuerza; lo que busca facilitar la tarea de los gobiernos locales e impulsar una visión de planeación y gestión flexibles.

Con el objetivo de analizar la importancia de un *Plan de Manejo de Patrimonio Cultural Tangible*, examinaremos el caso del Centro Histórico de la Ciudad de Zacatecas.

Dicho lugar fue inscrito en la lista de Patrimonio Mundial por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en 1993 bajo criterios que establecen valores universales excepcionales, entre los que destacan al sitio como uno de los mayores centros de extracción de plata de la época colonial hasta nuestros días, su arquitectura y su concepción reflejan su importancia económica y el auge cultural se percibe en América Central y septentrional, además es un ejemplo notable de ciudad europea colonial perfectamente adaptada a las limitaciones de una región montañosa metalífera.

Su categoría como *Patrimonio Mundial* no es el final, sino el principio de un proceso participativo y de gestión de todos los actores responsables que componen la sociedad zacatecana (instituciones y personas) cuyo compromiso con la humanidad es el de reconocer esos valores universales, protegerlos y conservarlos con el objetivo de transmitirlos a las nuevas generaciones, mejorando la calidad y experiencia de vida de sus usuarios y visitantes.

Este proceso descrito en el párrafo anterior es definido como *Plan de Manejo*, el cual está integrado por un Sistema de Gestión, cuyo líder es el Ayuntamiento de la ciudad de Zacatecas en colaboración con el Gobierno del Estado y la UNESCO.

El Plan se compone de cinco procesos estratégicos con un periodo máximo de 18 meses para emitir las primeras conclusiones y propuestas. En este caso específico, los procesos acordados por los actores involucrados son de manera general: 1) La preparación, que consiste en la firma de acuerdos, registro de actores, recopilación y digitalización de la información; 2) El desarrollo, en donde se realizarán las encuestas, entrevistas, talleres temáticos colaboración y difusión con los medios de comunicación; 3) La elaboración, etapa en la que se lleva a cabo la definición de sistemas de valores, planeación estratégica, mapas de densidad patrimonial, talleres de validación de propuestas, programas, proyectos, acciones y sistemas de gestión; 4) La validación, en donde el objetivo es convertir a acciones concretas, publicación, campañas de difusión, se integran los programas operativos anuales correspondientes de gobierno y las instituciones; y finalmente 5) El seguimiento, etapa donde se realizan las reuniones periódicas del sistema, programas educativos patrimoniales, presencia en los medios, aplicación de indicadores y un informe anual.

La elaboración participativa de un Plan de Manejo del Centro Histórico de Zacatecas, permite dar cumplimiento a las actuales exigencias, tanto del lugar patrimonial en sus diversos aspectos: económicos de conservación, sociales, educativos, ambientales, culturales, turísticos, como atender al Centro de Patrimonio Mundial de la UNESCO, el cual tiene como requisito que cada sitio declarado *Patrimonio Mundial* cuente con su Plan de Manejo, mismo que busca coordinar de manera efectiva acciones y recursos en la mejor conservación y funcionamiento armónico del área patrimonial, bajo una visión sustentable con una alta autoestima y compromiso social.

Pasando a otro caso de estudio, podemos señalar que la formulación del Plan de Manejo para la Zona Arqueológica de Teotihuacan, en el Estado de México, elaborado por el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), es un documento que integra las estrategias para la conservación de los monumentos prehispánicos y recintos museísticos, adecuaciones a la infraestructura, trabajo social con las comunidades aledañas y reordenamiento del comercio ambulante, entre otros aspectos.

El documento rector realizado por la Dirección de Operación de Sitios y la participación de los diferentes órdenes de gobierno, incorpora un diagnóstico general de la zona arqueológica más visitada del país, además de acciones específicas y programadas que optimicen la adecuada administración del sitio prehispánico declarado *Patrimonio Mundial* por la UNESCO.

Como parte del Plan de Manejo se realiza un proceso de reordenamiento del sitio, que incluye la negociación con las comunidades aledañas para la compra de tierras; además de ampliar acuerdos con el gobierno del Estado de México y municipios cercanos para lograr un mayor amortiguamiento del polígono de protección de la zona de monumentos arqueológicos.

Asimismo, existe vinculación con el municipio de San Juan Teotihuacan, en cuyo Plan de Desarrollo Municipal se incluye un plano arqueológico, donde define las áreas protegidas y de bajo impacto, además de considerar como reserva ecológica la zona oriente aledaña al sitio, a fin de evitar el crecimiento de la mancha urbana.

El documento considera acciones a corto, mediano y largo plazo que mejoren la operación de la zona arqueológica tanto al interior como al exterior. También incluye adecuaciones generales a la infraestructura de la zona, que permitirán atender a los miles de visitantes que acuden a Teotihuacan con un servicio

innovador en cuanto a señalización, servicios, digitalización de boletos y acceso general al sitio.

En las acciones a mediano plazo, se encuentran un programa general de conservación del sitio con la participación de especialistas, que incluye la revisión continua de los estados físicos que guardan los murales expuestos; un programa de conservación de estructuras prehispánicas; la catalogación de esculturas y pintura mural; además de la intervención y restauración en los conjuntos Tetitla, Jaguares y Quetzalpapálotl.

El Plan de Manejo también incorpora los lineamientos relativos a la supervisión de las normas de seguridad para la zona, aspectos de señalización para contingencias naturales o humanas, capacitación de personal en materia de protección civil, realización de simulacros, rutas de evacuación, entre otros tópicos relacionados y que son solicitados por la UNESCO. En suma, el plan busca operar de mejor forma la Zona Arqueológica de Teotihuacan, mediante un reordenamiento general que permita de manera paulatina cambiar el aspecto del sitio y elevar la calidad de su visita.

La experiencia en Teotihuacan para configurar un Plan de Manejo nos arroja como aportación que se deben establecer condiciones específicas para su desarrollo, como conocer el universo físico de la zona, es decir, el número de estructuras y cómo están emplazadas, la importancia del sitio y su estado de conservación; así como reconocer las condiciones sociales a partir de la historia del sitio, la antigüedad de la infraestructura y materiales con que fue construida, además del impacto generado en la población aledaña a la zona arqueológica. Por estas razones, el Plan de Manejo de Teotihuacan, iniciado en 2007, tiene como objetivo enaltecer dicha zona arqueológica y otorgarle nuevas perspectivas de visita, estudio y divulgación.³¹

³¹ <http://www.inah.gob.mx/index.php/boletines/7-zonas-arqueologicas/3403-fortalece-plan-a-teotihuacan>. Consultada el 15 de abril de 2012.

Para completar la revisión de experiencias relativas a planes de manejo en zonas arqueológicas, haremos referencia al caso del Plan de Manejo de la Zona Arqueológica de Monte Albán, Oaxaca, el cual es un referente importante en la materia, pues fue la primera experiencia en el país en materia arqueológica, un plan ya consolidado y además reconocido por la UNESCO.

Por su nivel de desarrollo del plan y con la reciente instalación de un elevador solar y una rampa de acceso a la plaza principal, que permiten el libre desplazamiento de personas con discapacidad, la zona arqueológica se ha colocado como el único sitio prehispánico del país con infraestructura para este tipo de público, y un modelo a seguir para otros lugares afines. A lo anterior se suma la instalación de una planta de tratamiento de aguas residuales, como parte de las acciones en materia de sustentabilidad, contenidas en el Plan de Manejo de ese lugar precolombino, documento rector formulado a lo largo de 15 años por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el cual ha sido desarrollado desde 1998, más por una actitud proactiva de los directivos de la zona, que por la obligatoriedad técnica y/o legal que pueda representar dicho instrumento.

Su primera etapa de aplicación se realizó desde 1998 a 2005, y actualmente se lleva a cabo la segunda fase, la cual se efectúa desde 2005 y está proyectada hacia 2015. El Plan de Manejo se ejecuta con apoyo del Gobierno del Estado de Oaxaca, de las comunidades aledañas y de autoridades municipales de Santa Cruz Xoxocotlán, Santa María Atzompa, San Pedro Ixtlahuaca y Oaxaca de Juárez, entre otras. Se trata de un documento rector donde se establecen las estrategias a realizar en los diferentes años de aplicación; es un plan de suma importancia porque a partir de él se puede garantizar la conservación y la propia administración del sitio.

Entre las acciones establecidas en el Plan de Manejo están el mantenimiento integral del sitio, la mejora de infraestructura y de áreas de servicios al

visitante, colocación de señalización, reforestación de espacios aledaños, cursos de capacitación, prevención de desastres, delimitación de áreas en proceso de investigación y restauración, difusión, entre otras actividades. Por ello, el Plan de Manejo de Monte Albán se ha convertido en un modelo, para otras zonas prehispánicas del país, como Teotihuacan, Xochicalco y Palenque; sobre todo por su manejo de recursos culturales y naturales.³²

En el caso territorial que nos ocupa, es decir, en el ámbito del Distrito Federal, se tienen experiencias de Planes de Manejo en sitios bajo custodia del Instituto Nacional de Antropología e Historia como:

- Zona Arqueológica de Tlatelolco
- Zona Arqueológica de Cuicuilco
- Museo Nacional de Antropología
- Museo Nacional de Historia, Castillo de Chapultepec
- Xochimilco

En este último sitio, a pesar de la existencia de un Plan de Manejo específico para Xochimilco, existe la preocupación de perder la nominación de *Patrimonio Mundial* que le otorgó la UNESCO en 1987, debido a que la implementación del plan requiere además de un documento rector, la voluntad y en su caso la obligatoriedad de los actores involucrados; comprobándose de esta manera la fragilidad del mismo, ya que a pesar de la existencia de una comisión interdependencial, donde convergen actores sociopolíticos y académicos, dicho documento no tiene carácter vinculante, es decir, no tiene coercibilidad ni reglamentación jurídica, razón por la cual dicho sitio es vulnerable. Esta es la razón principal por la cual el instrumento denominado Plan de Manejo debe incluirse en las leyes, reglamentos y demás normatividad, que permita asegurar la conservación integral y el uso sustentable del patrimonio del Distrito Federal.

³² <http://ciudadania-express.com/2011/08/19/monte-alban-da-acceso-a-la-cultura-a-personas-con-discapacidad/>. Consultada el 15 de abril de 2012.

V.2 Propuestas legislativas

A partir de la revisión a la legislación local que se centró en la Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal, es posible establecer una propuesta específica de reformas legislativas que buscan modificar el marco jurídico vigente para fortalecer las tareas de protección, conservación y uso sustentable del patrimonio cultural de la Ciudad de México.

Para tal efecto es necesario señalar las leyes, reglamentos y artículos directamente relacionados con la planeación del patrimonio cultural de la ciudad, a fin de analizar una propuesta de incorporación de la figura del plan de manejo en dichos instrumentos legales.

Los artículos de la Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal que se vinculan directamente al tema de la conservación integral y el uso sustentable del patrimonio cultural de la capital del país, y que son objeto de nuestro análisis son los siguientes: Artículo 2, señala el Fomento y Desarrollo Cultural en el Distrito Federal bajo principios rectores de protección a la expresión artística y cultural, así como la preservación y difusión del patrimonio cultural; Artículo 4, hace la definición de Patrimonio cultural, Patrimonio Cultural del Distrito Federal, Patrimonio Cultural Intangible y Patrimonio Cultural Tangible, entre otros; Artículo 5, señala los objetivos relativos a valorar, preservar y difundir el patrimonio cultural tangible e intangible del Distrito Federal; Artículo 9, describe el Sistema de Fomento y Desarrollo Cultural, como conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, procedimientos y programas que concierta el Gobierno del Distrito Federal con las organizaciones de los diversos grupos sociales y privados, para propiciar el desarrollo cultural en el Distrito Federal; Artículo 10, menciona que la Secretaría debe establecer los mecanismos de coordinación para la operación interinstitucional del Sistema de Fomento y Desarrollo Cultural del Distrito Federal; Artículo 11, indica la conformación del Sistema de Fomento y

Desarrollo Cultural para el Distrito Federal; Artículo 20, señala las atribuciones de la Secretaría de Cultura; Artículo 55, señala a las declaratorias patrimoniales como instrumentos jurídicos que tendrán como fin la preservación de aquellos bienes y valores culturales considerados patrimonio tangible e intangible del Distrito Federal; Artículo 57, señala la obligatoriedad de toda declaratoria de patrimonio tangible e intangible, a fomentar de manera particular el bien cultural declarado.

Por otra parte, los artículos 42 y 43 del *Reglamento de la Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal* también se vinculan directamente al tema de la conservación integral y el uso sustentable del patrimonio cultural de la capital del país, particularmente en aspectos relacionados con las políticas financieras, la promoción, operación, conservación y constitución de fondos en favor del desarrollo cultural de la ciudad.

En este contexto, la propuesta general es la siguiente:

- 1) Reforma a la *Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal* en sus *Artículos 4, 5, 20, 24, 55, 57, 58, 59* relativos a las *Declaratorias de Patrimonio Cultural Tangible e Intangible* y al *Sistema de Fomento y Desarrollo Cultural*, con el propósito fundamental de incorporar el concepto y la metodología de los *Planes de Manejo de Patrimonio Cultural Tangible e Intangible* en la legislación local, además de dos mejoras a la Ley, una relacionada con las Declaratorias y otra con el registro del patrimonio cultural para la creación de un Centro de Información, que permitan una reforma más integral.

El propósito principal es el fortalecimiento de la conservación integral y el uso sustentable del patrimonio cultural del Distrito Federal, así como su potenciación para generar mayores beneficios culturales, sociales,

económicos, turísticos e identitarios, entre otros, para los habitantes de la ciudad.

Se busca además la implementación de los Planes de Manejo en los sitios y elementos que ya cuenten con Declaratoria y en aquellos que sean declarados en el futuro.

- 2) Un Decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para la creación del *Fideicomiso para la Planeación y Gestión del Patrimonio Cultural del Distrito Federal*, cuyo objetivo será financiar los procesos de Declaratorias y de Planes de Manejo en el Distrito Federal, con la finalidad de hacer operativa dicha reforma a la Ley y sus beneficios a la ciudadanía.

V.2.1 Modificaciones a la Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal

Algunas de las consideraciones que justifican las modificaciones a la Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal, son planteadas a partir de la experiencia obtenida durante la participación en la política de patrimonio histórico, artístico y cultural, que desarrolla la Secretaría de Cultura del Distrito Federal en la actualidad.

La preocupación pública por proteger el patrimonio cultural, es un hecho que surge a partir de la toma de conciencia sobre la importancia de su protección como garantía de la creatividad permanente de la sociedad, de su valoración como parte constitutiva de la identidad nacional de la percepción social de su fragilidad y pérdida y como instrumento para reconstitución y fortalecimiento del tejido social.

El Patrimonio Cultural Tangible e Intangible, abarca un vasto campo de la vida social y está constituido por un complejo conjunto de activos sociales, de

carácter cultural, que le dan a un grupo humano sentido, identidad y pertenencia.

Este patrimonio cultural comprende un conjunto de manifestaciones, representaciones, expresiones, conocimientos, técnicas, ideas, convicciones, prácticas, costumbres, saberes, leyendas, mitos, usos, ritos, tecnologías, música, valores, danzas, construcciones, edificaciones, zonas arqueológicas, imagen urbana, obras de ingeniería, monumentos, piezas arqueológicas, manuscritos, documentos, pinturas, fotografías, grabaciones, artesanías y una gran diversidad cultural, que son el reflejo de un grupo humano y que hunden sus raíces en el pasado, perpetuándose en la memoria colectiva y socialmente en la vida contemporánea de las comunidades y colectividades sociales en nuestra Ciudad Capital; y que se manifiestan en la vida cotidiana a través del tiempo para ir construyendo su propia historia e identidad y así dar testimonio de épocas pasadas que permiten conocer los rasgos distintivos del desenvolvimiento histórico de nuestros pueblos.

En las actuales políticas culturales que buscan una visión integral de planeación y gestión, hoy es necesario identificar los bienes culturales en su contexto espacial o geográfico para relacionarlos con los otros factores que determinan el nivel de calidad de vida y libertades culturales, al tiempo que se da un despliegue significativo de iniciativas con el fin de crear indicadores que permitan medir y cuantificar esos recursos en referencia a los procesos de conservación, difusión, así como su aporte al desarrollo económico y social.

Toda iniciativa relacionada con el patrimonio debe estar circunscrita en el marco de políticas integrales que contemplen la dinamización del patrimonio cultural y natural. Ello supone apostar por un modelo de intervención cuyos objetivos van más allá de la simple voluntad de mantener, proteger, controlar y administrar el patrimonio. Es necesario insertar el patrimonio en la vida cultural, económica y social de su territorio a través de un manejo planificado de largo

alcance. Mantenerlo vivo, dinamizarlo y planificar su preservación es un reto tan importante como el de procurar su conservación.

Considerando lo expuesto anteriormente, proponemos la redefinición e incorporación de los siguientes conceptos, con vistas a la propuesta de reforma a la Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal.

Planes de Manejo: Los bienes culturales que el Distrito Federal declara como Patrimonio Cultural Tangible o Intangible deben de contar con la previsión de preservar sus valores a largo plazo. En la actualidad la normativa internacional como la de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, ha acogido para sus listas representativas de patrimonio cultural mundial el concepto de Plan de Manejo, ya que es un instrumento de planeación estratégica que articula el esfuerzo y colaboración de diversas instituciones o actores relacionados con el patrimonio inscrito en dichas listas.

Asegurar la protección legal del patrimonio cultural declarado en el Distrito Federal, nos debe de llevar necesariamente a considerar la actuación de los portadores y de las instituciones que tienen a su cargo la conservación de dichos bienes. Esto generará una corresponsabilidad en la preservación del patrimonio cultural, una dinamización de los actores institucionales y sociales, así como estrategias de corto y largo plazo que aseguren la autenticidad, la integridad y la conservación de los bienes declarados.

Declaratorias: Con la intención de fortalecer los alcances de la *Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal*, se sugiere integrar en el Artículo 57 de dicha ley, el término “cultural”, al concepto de patrimonio tangible e intangible, para evitar en un futuro posibles interpretaciones jurídicas que desvirtúen lo tangible e intangible de la cultura.

Centro de Información del Patrimonio Cultural del Distrito Federal: Este Centro era, en la *Ley de Salvaguarda de Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal*, un instrumento fundamental para el registro, catalogación y conservación del patrimonio capitalino. Al integrarlo a la Ley de Fomento, se amplía su marco, porque entonces ya no se circunscribe exclusivamente al patrimonio urbanístico arquitectónico, sino que deberá incluir el patrimonio tangible y también el intangible en todas sus formas y variedades. Al incluir ambas categorías patrimoniales, el Centro de Información universaliza su campo y se convierte en la principal herramienta de investigación, información, catalogación, conservación y gestión en la materia. Puesto que la Ciudad cambia permanentemente, el Centro está obligado a mantenerse también constantemente actualizado, por lo que supone medios de vinculación y de publicación ágiles.

A continuación se presenta un cuadro que da pie a la propuesta de modificación de la Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal y a su Reglamento.

<p align="center">Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal DICE:</p>	<p align="center">Propuestas de reforma, modificación y adición DEBE DECIR:</p>
<p align="center">TÍTULO PRIMERO Disposiciones Generales</p> <p align="center">Capítulo Único Objeto y Principios</p> <p>ARTÍCULO 4.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá como:</p> <p>No existen las fracciones XIX y XX.</p>	<p align="center">TÍTULO PRIMERO Disposiciones Generales</p> <p align="center">Capítulo Único Objeto y Principios</p> <p>ARTÍCULO 4.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá como:</p> <p><u>XIX. Plan de Manejo: es un instrumento de gestión que en un horizonte de corto y largo plazo establece los valores, significados, objetivos estratégicos, los programas y las acciones, así como sus recursos de seguimiento y evaluación para preservar el patrimonio cultural declarado. Es un requerimiento específico para la conservación de los inmuebles, espacios o zonas declarados, con el objetivo de establecer las medidas para su mantenimiento, resguardo, conservación y, en su caso recuperación, así como las tareas que en ello correspondan a las autoridades del Gobierno Central y a las autoridades delegacionales.</u></p> <p><u>XX. Plan de Salvaguarda: es un instrumento de gestión que en un horizonte de corto y largo plazo establece los valores, significados, objetivos estratégicos, los programas y las acciones, así como sus recursos de seguimiento y evaluación para preservar el patrimonio cultural intangible declarado. Es un requerimiento específico para la conservación de las manifestaciones, tradiciones y bienes culturales declarados, con el objetivo de establecer las medidas de salvaguarda, registro, preservación y fomento, así como las tareas que en ello correspondan a las autoridades del Gobierno Central y a las autoridades delegacionales.</u></p>
<p>Artículo 5.- Para el cumplimiento de la presente Ley, las autoridades culturales tienen la obligación de desarrollar y observar los objetivos siguientes:</p> <p>XIV. Valorar, preservar y difundir el patrimonio cultural tangible e intangible del Distrito Federal.</p>	<p>Artículo 5.- Para el cumplimiento de la presente Ley, las autoridades culturales tienen la obligación de desarrollar y observar los objetivos siguientes:</p> <p><u>XIV. Instituir y operar un Centro de Información del Patrimonio Cultural del Distrito Federal, encargado de elaborar un Registro del Patrimonio de la entidad, por medio del cual sea posible valorar, preservar y difundir la riqueza cultural del Distrito Federal.</u></p>

TÍTULO TERCERO
Del Sistema de Fomento y Desarrollo Cultural para el Distrito Federal y la
Coordinación con la Federación

No existe el Capítulo III.

TÍTULO TERCERO
Del Sistema de Fomento y Desarrollo Cultural para el Distrito Federal, **del Centro de**
Información de Patrimonio Cultural del Distrito Federal y la
Coordinación con la Federación

Capítulo III
Del Centro

Artículo 17 BIS.- En la Secretaría de Cultura, se instituirá un Centro de Información del Patrimonio Cultural del Distrito Federal, encargado de elaborar un registro del Patrimonio Cultural del Distrito Federal. Dicho Centro hará público el registro en forma digital, impresa y vía Internet y también concentrará información sobre:

- I.- Las iniciativas de declaratoria de patrimonio;**
- II.- Los catálogos de patrimonio cultural tangible e intangible**
- III.- Los expedientes de las declaratorias concluidas y en proceso;**
- IV.- La legislación y reglamentación de salvaguarda del Patrimonio Cultural del Distrito Federal en los ámbitos local, federal e internacional;**
- V.- El padrón de asociaciones civiles, patronatos, fondos y fideicomisos creados con el objeto de contribuir a la salvaguarda del Patrimonio Cultural de la ciudad.**
- VI.- Los catálogos de los acervos históricos documentales y fotográficos del D.F.**

Artículo 17 TER.- El Centro de Información se coordinará con los encargados de realizar una labor similar en el ámbito estatal, federal y mundial, a fin de intercambiar los datos de sus respectivas declaratorias.

Artículo 17 QUATER.- Toda información complementaria o diferente a la establecida en el registro o en las declaratorias y que se genere se deberá anexar a su respectivo expediente en el Centro de Información.

<p style="text-align: center;">TÍTULO CUARTO De las Autoridades en General</p> <p style="text-align: center;">Capítulo II Del Jefe de Gobierno del Distrito Federal</p> <p>ARTÍCULO 20.- Sin menoscabo de las atribuciones previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, corresponde a la Secretaría de Cultura:</p> <p>XXIII. Elaborar las declaratorias de Patrimonio Cultural intangibles que expedirá el titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; y</p>	<p style="text-align: center;">TÍTULO CUARTO De las Autoridades en General</p> <p style="text-align: center;">Capítulo II Del Jefe de Gobierno del Distrito Federal</p> <p>ARTÍCULO 20.- Sin menoscabo de las atribuciones previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, corresponde a la Secretaría de Cultura:</p> <p>XXIII. Elaborar las declaratorias de Patrimonio Cultural tangibles e/o intangibles que expedirá el titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; y</p>
<p style="text-align: center;">TÍTULO CUARTO De las Autoridades en General</p> <p style="text-align: center;">Capítulo III Del Consejo de Fomento y Desarrollo Cultural del Distrito Federal</p> <p>Artículo 24.- El Consejo tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>V. Sugerir las medidas adecuadas para la preservación del patrimonio cultural, así como el impulso de la cultura y las artes;</p> <p>XI. Recomendar a la Secretaría de Cultura bienes de Patrimonio Cultural intangible susceptible de Declaratoria; y</p>	<p style="text-align: center;">TÍTULO CUARTO De las Autoridades en General</p> <p style="text-align: center;">Capítulo III Del Consejo de Fomento y Desarrollo Cultural del Distrito Federal</p> <p>Artículo 24.- El Consejo tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>V. Sugerir las medidas adecuadas para la preservación del patrimonio cultural, así como el impulso de la cultura y las artes;</p> <p><u>V BIS. Autorizar, validar y ser informador sobre la integración, aplicación y actualización de los planes de manejo y planes de salvaguarda del Patrimonio Cultural tangible e intangible.</u></p> <p>XI. Recomendar a la Secretaría de Cultura bienes de Patrimonio Cultural tangible e/o intangible susceptibles de Declaratoria; y</p>

<p>Artículo 59.- Para la emisión de Declaratorias, la autoridad competente deberá apegarse en todo momento al procedimiento establecido en esta Ley, y en lo no previsto, se atenderá la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.</p>	<p>Artículo 59.- Para la emisión de Declaratorias, la autoridad competente deberá apegarse en todo momento al procedimiento establecido en esta Ley, y en lo no previsto, se atenderá la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.</p> <p><u>Artículo 59 BIS.- En el caso de las Declaratorias de Patrimonio Cultural tangible e/o intangible, el decreto respectivo deberá contemplar la integración de los plan de manejo y plan de salvaguarda, cuyo seguimiento estará a cargo de la Secretaría en coordinación con las autoridades delegacionales. Los planes de manejo y planes de salvaguarda establecidos en el párrafo anterior deberán contener como mínimo lo siguiente:</u></p> <p><u>a). Justificación y descripción del bien objeto de la declaratoria.</u></p> <p><u>b). Objetivos.</u></p> <p><u>c). Estrategia General, en la que se deberán precisar las medidas referentes a la integridad y mantenimiento del bien, uso público, protección y vigilancia, y difusión y participación social que en su caso apliquen.</u></p> <p><u>d). Estrategias y acciones a corto, mediano y largo plazo.</u></p> <p><u>e). Compromisos de los órganos participantes de la Administración Pública del Distrito Federal, en materia de instrumentación, seguimiento y financiamiento de las estrategias y acciones.</u></p>
<p>Artículo 60.- Las Declaratorias de Patrimonio Cultural intangible a las que se refiere ésta Ley podrán ser promovidas de oficio, de acuerdo con el reglamento correspondiente o a petición de parte. En caso de que una declaratoria sea promovida a petición de parte, la misma podrá hacerla cualquier persona física o moral interesada.</p> <p>I.- Tal petición deberá presentarse a la Secretaría de Cultura conteniendo los siguientes requisitos:</p> <p>a).- Nombre y domicilio del promovente.</p> <p>b).- Descripción del bien propuesto.</p> <p>c).- Motivos o razones que fundan su petición.</p>	<p>Artículo 60.- Las Declaratorias de Patrimonio Cultural tangibles e/o intangibles a las que se refiere ésta Ley podrán ser promovidas de oficio, de acuerdo con el reglamento correspondiente o a petición de parte. En caso de que una declaratoria sea promovida a petición de parte, la misma podrá hacerla cualquier persona física o moral interesada.</p> <p>I.- Tal petición deberá presentarse por escrito a la Secretaría de Cultura conteniendo los siguientes requisitos:</p> <p>a).- Nombre y domicilio del promovente.</p> <p><u>b).- Formular un proyecto que contenga un plan de manejo o plan de salvaguarda, como instrumento de gestión, con el objetivo de establecer las medidas de resguardo, conservación y en su caso recuperación, en el cual se deberá establecer los valores, significados, objetivos estratégicos, programas y acciones que serán utilizados para la preservación del bien cultural tangible o intangible propuesto.</u></p>

<p>Artículo 61.- Las propuestas que emita el Consejo sobre declaratorias de patrimonio cultural a las que se refiere el artículo 55 de esta Ley, serán remitidas a la Secretaría para su análisis, la cual podrá someterla a la consideración y aprobación en su caso, del titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.</p> <p>El proyecto de declaratoria contendrá los siguientes puntos:</p> <p>a).- Motivación y fundamentación de la declaratoria, de acuerdo a las disposiciones legales aplicables;</p> <p>b).- Descripción detallada del procedimiento seguido.</p> <p>c).- Síntesis de la argumentación social y académica presentada en favor del bien declarado.</p>	<p>Artículo 61.- Las propuestas que emita el Consejo sobre declaratorias de patrimonio cultural a las que se refiere el artículo 55 de esta Ley, serán remitidas a la Secretaría para su análisis, la cual podrá someterla a la consideración y aprobación en su caso, del titular de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal.</p> <p>El proyecto de declaratoria contendrá los siguientes requisitos:</p> <p>a).- Motivación y fundamentación de la declaratoria, de acuerdo a las disposiciones legales aplicables;</p> <p>b).- Descripción detallada de <u>sus características, antecedentes, significado y valor cultural del</u> procedimiento seguido.</p> <p>c).- Síntesis de la argumentación social y académica presentada en favor del bien declarado.</p> <p><u>d).- El plan de manejo o el plan de salvaguarda debidamente autorizado por la Secretaría de Cultura.</u></p>
<p align="center">Reglamento de la Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal DICE</p>	<p align="center">Propuestas de reforma, modificación y adición DEBE DECIR</p>
<p align="center">TÍTULO SÉPTIMO DE LAS DECLARATORIAS DE PATRIMONIO CULTURAL TANGIBLE E INTANGIBLE DEL DISTRITO FEDERAL</p> <p align="center">CAPÍTULO ÚNICO DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARATORIA</p> <p>Artículo 49.- Una vez analizado el expediente que al efecto se integre, la Secretaría resolverá sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud. En caso de improcedencia, notificará la determinación respectiva al interesado para los efectos legales a que haya lugar.</p> <p>En caso de que se resuelva la procedencia de la declaratoria, ésta será remitida para su consideración y aprobación en su caso, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cumpliendo con los requisitos señalados en el artículo 61 de la Ley. La Secretaría podrá subsanar las observaciones que se hagan a la propuesta y presentarla nuevamente para aprobación.</p> <p>La declaratoria será publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para que surta todos sus efectos legales.</p>	<p align="center">TÍTULO SÉPTIMO DE LAS DECLARATORIAS DE PATRIMONIO CULTURAL TANGIBLE E INTANGIBLE DEL DISTRITO FEDERAL</p> <p align="center">CAPÍTULO ÚNICO DEL PROCEDIMIENTO DE DECLARATORIA</p> <p>Artículo 49.- Una vez analizado el expediente que al efecto se integre, <u>así como la formulación del plan de manejo o plan de salvaguarda,</u> la Secretaría resolverá sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud. En caso de improcedencia <u>de la declaratoria, se</u> notificará la determinación respectiva al interesado para los efectos legales a que haya lugar.</p> <p>En caso de que se resuelva la procedencia de la declaratoria, ésta será remitida para su consideración y aprobación en su caso, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cumpliendo con los requisitos señalados en el artículo 61 de la Ley. La Secretaría podrá subsanar las observaciones que se hagan a la propuesta y presentarla nuevamente para aprobación.</p> <p>La declaratoria será publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para que surta todos sus efectos legales.</p>

CONCLUSIONES

La cultura sigue conservando un segundo rango en el marco de las políticas públicas. Ni jurídica, ni políticamente se ubica en el primer plano del gobierno federal, pues no forma parte ni del gabinete central ni del ampliado. Está sectorizada en Educación y sus políticas propias, específicas, presupuestales están subordinadas a su cabeza de sector. En otros países es un recurso estratégico no solo de identidad, sino de política exterior en el contexto de la globalización.

El Derecho Cultural es una rama relativamente joven que forma parte de los Derechos Humanos, fundamentalmente en sus principios básicos relativos al derecho de las sociedades: Derecho a la memoria, a la identidad, al acceso libre a los bienes y servicios culturales, entre otros, que son una literatura interesante y un poco retórica, pues la falta de presupuesto suficiente y de un marco teórico conceptual cruzado con una operatividad de las instituciones, fragiliza la fuerza que estos derechos otorgan a la ciudadanía; sobre todo por el analfabetismo funcional existente al respecto de las mayorías, pues continua siendo coto de privilegiados.

Es imperativo darle contenido legal y de obligatoriedad al tema de los derechos culturales como parte de los derechos humanos, pues a pesar de existir un reconocimiento internacional y nacional de los mismos, estos permanecen todavía en un nivel muy bajo de desarrollo si se consideran junto con otros derechos como los sociales, políticos o económicos, al ser los menos desarrollados pero no menos importantes que los demás.

En este contexto, para convertir dicho recurso en un agente de mejoramiento económico y social, debe fortalecerse su marco legal, mediante su incorporación a leyes existentes a través de reformas legislativas, que permitan hacer obligatoria su identificación y conservación, sobre todo en el ámbito local.

El patrimonio cultural tangible es un recurso no renovable que debiese existir en el inconsciente colectivo, en las políticas gubernamentales y en la visión de los Estados con un lugar preponderante. No es así, se sigue considerando que su atención es un gasto y no una inversión estratégica, no solo económica, sino homologada casi a una razón de Estado, pues no solo nos identifica, nos distingue del resto del mundo, si no que nos permite dialogar con el mundo de igual a igual. El recurso cultural es un gran generador de divisas y de empleos vía las actividades económicas que mueve y nos posiciona como una real fuerza en el mundo, basta ver las estadísticas de la UNESCO en materia de sitios declarados Patrimonio Mundial Culturales y Naturales.

Aún persisten las discusiones entre la mejor definición de patrimonio material o tangible; intangible o inmaterial. En ese ámbito de lo académico discurren muchos de los destinos y los destinatarios de los actores del patrimonio cultural, por lo que habrá necesidad de generar mejores puentes de comunicación entre el sector académico y el intelectual pues como decía una Jefa de Estado en la reunión del Mercosur: *lo que no se vale es saber y no entender*, puesto que hay cantidad de intelectuales que difícilmente ofrecen alternativas realistas para resolver problemas de orden práctico.

La participación social en la protección, conservación y uso sustentable del patrimonio cultural representa un gran tema si consideramos a la ciudadanía como depositaria y custodia verdadera de la herencia ancestral de nuestros antepasados, los grandes constructores de las culturas que hoy son nuestro referente. Como lo hemos anotado anteriormente; también somos herederos de una sociedad monolítica, aun paternalista, sobreprotectora, ignorante de estos temas y poco cohesionada en torno a ideales comunes defensores del patrimonio cultural. Falta mucha educación, cohesión, visión de futuro, solidaridad, valores cívicos y éticos en donde prevalezca el interés general sobre el particular, para que se logre la recomposición y fortalecimiento del tejido social, que a mediano y largo plazo se convertirá en una mayor estabilidad de la sociedad y el Estado.

El marco del Derecho Internacional Público en general, es un gran reservorio de normas, reflexiones, conceptos y metodologías que nutren las políticas nacionales de los diferentes estados que conforman la comunidad internacional. El tema central es la endeble coercitividad, incluso la noción de "vinculante" que ciertos tratados o convenciones internacionales deben explicitar para que dichas normas tengan carácter de obligatoriedad o solamente de recomendación, este es el gran tema: de qué manera el orden internacional es realmente aplicable en el orden interno, más allá de la jerarquía de las leyes que obliga en nuestro ordenamiento jurídico que cualquier instrumento internacional ratificado por el Senado tiene obligatoriedad. El problema básico radica en adecuar esos compromisos internacionales a leyes, reglamentos y normas administrativas que construyan un andamiaje congruente desde lo internacional hasta lo local.

El marco jurídico de la cultura en México ha sido motivo de reflexiones muy frecuentes pero con enfoques parciales aunque los involucrados han pretendido realizar un análisis holístico. La dificultad radica en la insuficiencia conceptual y metodológica de la cultura con sus diversos agentes y temas involucrados, así como un sin número de intereses políticos, sindicales, entre otros, que han frenado la verdadera adecuación de este marco jurídico. Como ha sido muy controversial solo se han incorporado reformas que, si bien son importantes, distan mucho de ser el ideal. Entre otras cosas las discusiones sobre la conveniencia de una ley general sobre una federal, el papel de los distintos ordenes de gobierno; en especial el papel del municipio y el rol que juega su autonomía constitucional, en lo relativo a las relaciones con los ordenes estatal y federal en materia de atribuciones.

Existen ordenamientos y mucha literatura sobre la importancia de la planeación del territorio, de manera especial en cuanto a planes de gobierno, la administración pública y los aspectos de política financiera. En materia de territorio se ha adoptado sobre todo la escuela francesa de *reaménagement du territoire* (reordenamiento del territorio), para definir el uso del suelo, sus políticas de salvaguarda y el crecimiento y desarrollo ordenado del mismo. Nuestro país ha sufrido múltiples transformaciones en la concepción de este rubro, en especial con las reformas salinistas al artículo 27 Constitucional que transformó el régimen de propiedad de la tierra; así como el papel del municipio y las facultades autónomas que le otorga el artículo 115 Constitucional. Luego entonces, se requiere de un gran esfuerzo de revisión y reingeniería institucional que permita adecuar dichas políticas en los diferentes órdenes de gobierno, para lograr la integración del componente cultural en materia de patrimonio tangible e intangible en las políticas de ordenamiento territorial.

El plan de manejo se ha convertido en una herramienta útil, cual carta de navegación, para definir los límites de circunscripción de los bienes culturales a proteger, los actores que intervienen, los tiempos de actuación, los recursos necesarios y el sentido primordial de su puesta en valor y salvaguarda. Sigue siendo una herramienta susceptible de perfeccionar, pero muy útil en los tiempos actuales para permitir el trabajo horizontal de los involucrados en el patrimonio cultural. Solo falta dotarlo de la coercitividad necesaria y de su operatividad para que sea un mecanismo de eficiente utilidad pública.

En la dicotomía entre patrimonio cultural tangible o material e intangible o inmaterial, y la precisión de Plan de Manejo y Plan de Salvaguarda respectivamente, hay todavía mucho trabajo por realizar pues las precisiones conceptuales obligan a operativizarlas de manera puntual, objetiva y practica. De hecho, el presente trabajo, trata sobre el Plan de Manejo sin dejar de considerar al Plan de Salvaguarda como un modelo que deberá ser objeto de trabajos posteriores. Desde luego no se ha omitido ninguna de las categorías en la

propuesta de reformas legislativas pero es un proceso dinámico y permanente. Ello hace más compleja la articulación entre el mundo de la academia, el legislador, los servidores públicos y la comunidad. El espíritu y desarrollo de esta tesis ha estado animada en la observación, consulta y acción en este campo con los actores respectivos, lo cual asegura un alto grado de asertividad en los planteamientos.

Desde la construcción académica se ha desarrollado el concepto de Plan de Manejo, el cual representa un valioso instrumento para asegurar la supervivencia de los bienes culturales. Es en el campo medioambientalista donde ha habido un mayor impulso no solo de reflexión, sino de acción directa de protección de las áreas naturales, en donde se conjugan la planeación, la definición de actores, sus responsabilidades y tiempos y modos de intervención en el proceso, los recursos humanos, materiales y financieros para alcanzar dichos objetivos.

Desde el campo de la academia y el incipiente trabajo sobre todo en zonas arqueológicas y someramente en algunos centros históricos, es que dichos planes van cobrando importancia en el plano nacional, pues como ya hemos visto, organismos internacionales como la UNESCO señalan que estos mecanismos de planeación representan una condición obligatoria para proponer candidaturas nuevas a la Lista de Patrimonio Mundial.

Como lo hemos mencionado, existe legislación sobre el tema en el ámbito internacional, federal y local; el reto radica, por un lado, en generar en lo federal y lo local, instrumentos acordes a las convenciones internacionales y, sobre todo, en crear instrumentos legales en el ámbito local que permitan una aplicación rigurosa de los mismos. En este sentido, la propuesta de reforma a la Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal, para incorporar la figura de Plan de Manejo de Patrimonio Cultural Tangible o Intangible, en una ley que resulta complementaria a la legislación federal de la materia, plantea un avance considerable en el tema, al

obligar a las autoridades y a la sociedad civil a cumplir con su implementación en sitios con patrimonio cultural en el Distrito Federal.

Más allá del buen diseño operativo de instrumentos como el Plan de Manejo de Patrimonio Cultural Tangible e Intangible, el verdadero reto está en dotarlos de un marco legal que les de fuerza suficiente de obligatoriedad y así salvaguardar y proteger la integridad, autenticidad y permanencia de dichos bienes culturales como garantes de la identidad local, regional y nacional.

Especialmente para el Distrito Federal, permitirá conservar el patrimonio arquitectónico del Centro Histórico, debido a que el crecimiento urbano alrededor de estos recursos culturales requiere de implementar figuras jurídicas como el Plan de Manejo para el control y planificación de dicho crecimiento. Así, el nuevo instrumento legal conferirá mayor seguridad a su protección conservación y planeación.

Sin la regulación jurídica de dicho instrumento legal, así como de su metodología, se ha permitido una clara laguna legal, dejando al arbitrio de los que intervienen en la protección del patrimonio cultural, la implementación de procedimientos poco claros y una vulnerabilidad para aquellos a los que les corresponde participar en esta importante tarea de proteger a los bienes que nos dan identidad y cohesión social como ciudad y como nación.

ANEXO

METODOLOGÍA DE PLANES DE MANEJO EN ZONAS ARQUEOLÓGICAS. LINEAMIENTOS PARA EL MANEJO Y OPERACIÓN DE ZONAS ARQUEOLÓGICAS CON VISITA PÚBLICA

Elaborados por la Dirección de Operación de Sitios del Instituto Nacional de Antropología e Historia en el 2007

1. *Consideraciones*
2. *Objetivo*
3. *Fundamento Legal*
4. *Ámbito de Aplicación*
5. *Definiciones*
6. *Criterios Generales*
7. *Lineamientos:*
 - 7.1. *Planeación*
 - 7.2. *Investigación*
 - 7.3. *Conservación*
 - 7.4. *Preservación y mantenimiento*
 - 7.5. *Protección jurídica y técnica*
 - 7.6. *Interpretación, educación y difusión*
 - 7.7. *Operación*
 - 7.8. *Administración*

1. *Considerando que:*

1.1. *México posee un vasto patrimonio cultural, producto de la interacción histórica y contemporánea de los grupos humanos con su medio ambiente, el que constituye un fundamento esencial de su historia, identidad y de la diversidad cultural de su sociedad.*

1.2. *La preservación y conservación del patrimonio cultural mexicano en el presente y su transmisión al futuro constituyen una responsabilidad y un reto de gran envergadura.*

1.3. Las zonas arqueológicas son parte esencial de este patrimonio cultural, por lo cual existe la obligación y el interés por parte del Estado Mexicano de promover su investigación, protección, conservación y difusión.

1.4. El Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), de conformidad con lo que establece la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, es la instancia responsable de la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de las zonas arqueológicas, por lo que es necesario que se defina una política institucional para su manejo y operación.

1.5. Para cumplir con los objetivos y funciones del INAH, así como para conformar una política para el manejo y operación de zonas arqueológicas con visita pública, se deben establecer criterios y lineamientos mínimos. En razón de lo anterior se emiten los siguientes: **LINEAMIENTOS PARA EL MANEJO Y OPERACIÓN DE ZONAS ARQUEOLÓGICAS CON VISITA PÚBLICA**

2. Objetivo

2.1. Establecer las condiciones mínimas que deberán observarse en el manejo y operación de las zonas arqueológicas con visita pública para garantizar su conservación integral y protección; fomentar su investigación, difusión y valoración; asegurar que su uso sea responsable; impulsar su manejo racional, así como coadyuvar con el desarrollo sustentable regional y nacional.

3. Fundamento Legal

3.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece:

a) En el artículo 3, fracción V, que el Estado "...alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura";

b) En el artículo 27, párrafo tercero, que la Nación dictará "...las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos en cuanto a la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población"; y

c) En el artículo 73, fracción XXV, la facultad del Congreso de la Unión "... para legislar sobre vestigios o restos fósiles y monumentos arqueológicos,

artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional”.

3.2. *La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos dispone:*

a) *En su artículo 2º 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”. Asimismo que el Instituto Nacional de Antropología e Historia “...en coordinación con las autoridades estatales, municipales y los particulares, realizarán campañas permanentes para fomentar el conocimiento y respeto a los monumentos arqueológicos”;*

b) *En su artículo 7º, primer párrafo, que “Las autoridades de los Estados, Territorios y Municipios cuando decidan restaurar y conservar los monumentos arqueológicos e históricos lo harán siempre, previo permiso y bajo la dirección del Instituto Nacional de Antropología e Historia.”;*

c) *En su artículo 27, primer párrafo, que “Son propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles, los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles”; y*

d) *En su artículo 44 que “El Instituto Nacional de Antropología e Historia es competente en materia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos”.*

3.3. *La Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia que señala:*

a) *En su artículo 2º que “Son objetivos generales del Instituto Nacional de Antropología e Historia la investigación científica sobre 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; la protección, conservación, restauración y recuperación de ese patrimonio y la promoción y difusión de las materias y actividades que son de la competencia del Instituto”. A su vez, en dicho artículo se establecen, entre otras funciones del Instituto Nacional de Antropología e Historia, las siguientes:*

- *“I. En los términos del artículo 3º. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos, aplicar las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos en las materias de su competencia”;*

- *“II. Efectuar investigaciones científicas que interesen a la Arqueología e Historia de México, a la Antropología y Etnografía de la población del país”;*

- *“III. En los términos del artículo 7º de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, otorgar 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”;*

- *“IV. 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 aplicados en forma coordinada con los gobiernos estatales y municipales”;*

- *“V. 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”;*

- *“VII. 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”;*

- *“VIII. Realizar exploraciones y excavaciones con fines científicos y de conservación de las zonas y monumentos arqueológicos e históricos y de restos paleontológicos del país”;*

- *“IX. 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”;*

- *“X. 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”;*

- *“XI. 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”; y

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

b) En el artículo 7º, fracción VII, que es facultad y obligación del Director General “proponer los proyectos de reglamentos y aprobar los manuales necesarios para el funcionamiento del Instituto”.

3.4. La Ley General de Bienes Nacionales que dispone:

a) En el artículo 4, párrafo quinto, “que los monumentos arqueológicos y los monumentos históricos y artísticos propiedad de la Federación, se regularán por esta Ley y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas”;

b) En el artículo 6 que están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:

- “VII. Los terrenos baldíos, nacionales y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles”;

- “VIII. Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente”;

- “XIV. Las pinturas murales, las esculturas y cualquier obra artística incorporada o adherida permanentemente a los inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación”;

- “XV. Los bienes muebles de la Federación considerados como monumentos históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente”; y

- “XVI. Los bienes muebles determinados por ley o decreto como monumentos arqueológicos”.

c) En el artículo séptimo, fracción XII, que son bienes de uso común “los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia”;

d) En el artículo noveno que “Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales”;

e) En el artículo 13 que “Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y

no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros”;

f) En el artículo 14 que “Las entidades o los particulares que, bajo cualquier título, utilicen inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación en fines administrativos o con propósitos distintos a los de su objeto público, estarán obligados a pagar las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria”; y

g) En el artículo 30 que “La Secretaría de Educación Pública será competente para poseer, vigilar, conservar, administrar y controlar los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia, así como las zonas de monumentos arqueológicos”. Asimismo que “Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia, no podrán ser objeto de concesión, permiso o autorización”.

3.5. La Ley General de Asentamientos Humanos que señala:

a) En el artículo 1 que sus disposiciones son de orden público y de interés social y tienen por objeto, en términos de la fracción II, “...fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”;

b) En el artículo 2, fracción V, define la conservación como “...la acción tendente a mantener el equilibrio ecológico y preservar el buen estado de la infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios urbanos de los centros de población, incluyendo sus valores históricos y culturales”;

c) En el artículo 3 que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano tenderán, entre otras prioridades, “...a la conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos” y a “la preservación del patrimonio cultural en los centros de población”; y

d) En el artículo 5, fracciones VII y VIII, se considera de utilidad pública “la protección del patrimonio cultural de los centros de población”, y “la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población”.

3.6. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que dispone:

a) *En su artículo 45, fracción VII, que el establecimiento de áreas naturales protegidas “tiene por objeto proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas”.*

3.7. La Ley de Planeación que establece:

a) *En su artículo 2º que “La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.*

3.8. El Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la accesibilidad de las personas con discapacidad a inmuebles federales, dictado por la Secretaría de la Función Pública y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero del 2004.

4. Ámbito de Aplicación

4.1. Los presentes lineamientos deberán observarse en todo el territorio nacional y su aplicación le corresponde al Instituto Nacional de Antropología e Historia a través de sus Centros INAH y áreas normativas.

5. Definiciones

5.1. Conservación: conjunto de acciones ineludibles y necesarias que tienen por objetivo salvaguardar los bienes culturales para prolongar su permanencia en el tiempo y en el espacio. Generalmente conlleva intervenciones en la materialidad de los bienes culturales que a través de procedimientos técnicos y científicos permiten controlar los deterioros que amenazan y dañan su materia, estructura e imagen, asegurando su estabilidad.

5.2. Conservación integral: estrategias y acciones encaminadas a proteger, salvaguardar y conservar el estado físico, el significado cultural y los diversos valores de una zona arqueológica incluyendo sus asociaciones, paisajes y entornos con los que integra una unidad indisociable. Incluye además de la atención técnica y científica, la puesta en valor, la adecuada difusión y la gestión del patrimonio cultural, entre otros aspectos.

5.3. *Desarrollo sustentable*: es aquel que satisface las necesidades de las generaciones del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

5.4. *Gestión*: el término aplicado al ámbito del patrimonio corresponde al conjunto de estrategias y acciones enfocadas a la conservación integral del patrimonio y a un uso de estos bienes adecuado con las exigencias sociales contemporáneas.

5.5. *Imprescriptible*: derechos que no desaparecen por la falta de ejercicio durante el tiempo que la ley establece.

5.6. *Inalienable*: aquello que no puede venderse, donarse, cambiarse por otro (permuta) o regalarse.

5.7. *Inembargable*: que un objeto no puede salir de la propiedad de una persona como consecuencia de una deuda o por una sentencia.

5.8. *Interpretación*: conjunto de actividades y medios encaminados a comunicar el significado cultural del patrimonio. Debe basarse en la información derivada de las investigaciones de la zona arqueológica, así como en el conocimiento del perfil del visitante.

5.9. *Límite de cambio aceptable*: evaluación técnica basada en las características y condiciones particulares de una zona arqueológica que busca equilibrar su manejo y uso con el fin de garantizar su conservación y fomentar una visita de alta calidad.

5.10. *Manejo*: conjunto de estrategias jurídicas, políticas, administrativas, de planeación, investigación, conservación, difusión, interpretación, educación y operación enfocadas a la conservación integral de una zona arqueológica en un horizonte de largo plazo.

5.11. *Manejo racional*: conjunto de estrategias y acciones de conservación, operación y uso de una zona arqueológica basadas en una toma de decisiones informada, razonada, planificada, eficiente e integral.

5.12. *Mantenimiento*: conjunto de acciones programadas y periódicas dirigidas a conservar en buen estado los bienes culturales.

5.13. *Operación*: acciones y medidas relacionadas con el funcionamiento cotidiano de una zona en términos de su visita pública; en este sentido, implica la logística que se emplea para optimizar la calidad de la visita y al mismo tiempo conservar el significado cultural de la zona arqueológica

para las generaciones presentes y futuras.

5.14. Plan de Manejo: documento resultado de un proceso de planeación que dirige, organiza y regula la ejecución de estrategias, proyectos y actividades encaminadas a la conservación integral, uso responsable y manejo racional de una zona arqueológica a largo plazo.

5.15. Preservación: medidas enfocadas a prevenir los deterioros, mediante la atención y control de las condiciones que tienen efectos en los procesos de degradación. Generalmente no implica la intervención directa sobre la materia constitutiva del bien, sino que se incide en su entorno para generar condiciones de estabilidad en los materiales.

5.16. Proceso de planeación: estrategia de gestión para establecer los lineamientos y las acciones de manejo para la operación de una zona arqueológica, con el objetivo de asegurar su conservación integral y uso sustentable, buscando una corresponsabilidad social.

5.17. Programa Operativo Anual: documento derivado del Plan de Manejo en el que se plantean por campos de manejo los proyectos y actividades a desarrollarse en un año, de acuerdo con el contexto de manejo del año previo.

5.18. Protección: acciones inmateriales que buscan generar condiciones para que la zona permanezca en el tiempo, tales como la promulgación de decretos, normas y otros instrumentos, jurídicos, técnicos y administrativos.

5.19. Restauración: acciones de intervención directa sobre los bienes culturales basadas en estudios científicos interdisciplinarios, que buscan restituir o facilitar su comprensión y reestablecer su unidad potencial, en caso de pérdida o deterioro. Con base en la Carta de Venecia (ICOMOS 1964), ésta debe ser de: "...un carácter excepcional y tiene como fin conservar y revelar los valores estéticos e históricos del monumento y se fundamenta en el respeto a la esencia antigua y a los documentos auténticos".

5.20. Salvaguardar: acciones materiales e inmateriales que, sin intervenir directamente los bienes culturales, buscan favorecer que éstos perduren a través del tiempo.

5.21. Uso responsable: utilización de una zona arqueológica que no compromete su estado físico, ni sus valores y respeta su entorno y los derechos de diversidad cultural de los actores sociales interesados en ella.

5.22. *Zonificación: definición y establecimiento de diferentes tipos de áreas para el manejo y operación de una zona arqueológica. Estas áreas son consideradas en términos de la conservación, manejo y uso de una zona arqueológica.*

6. Criterios Generales

6.1. *El manejo y operación de una zona arqueológica deben regirse por lo estipulado en la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, su Reglamento y la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, la normatividad aplicable en la materia y lo señalado en este documento.*

6.2. *El manejo y operación de una zona arqueológica son responsabilidades conferidas por Ley al INAH y deben realizarse en un marco de coordinación y corresponsabilidad con los Gobiernos Estatales, Municipales, Instituciones de la Federación competentes y la comunidad.*

6.3. *El responsable del manejo y operación de una zona arqueológica será el director o encargado de ésta.*

6.4. *El manejo y operación una zona arqueológica deberán llevarse a cabo bajo los principios de conservación integral, desarrollo sustentable, manejo racional, uso responsable y mejora en el servicio.*

6.5. *El manejo y operación de una zona arqueológica abierta al público deben tener entre sus objetivos primordiales la comunicación de su significado patrimonial y de la necesidad de su conservación tanto para los visitantes como para las comunidades aledañas.*

6.6. *Las zonas arqueológicas requieren de una estructura operativa, en términos de recursos humanos, materiales y financieros, que permita un eficiente funcionamiento y la adecuada ejecución de los programas del Plan de Manejo, encaminados a garantizar su conservación integral.*

6.7. *El manejo y operación de una zona arqueológica implican la ejecución de acciones coordinadas de planeación; preservación y mantenimiento; conservación; investigación; protección jurídica y técnica; interpretación, educación y difusión; infraestructura y servicios; así como de administración necesarias para lograr su conservación integral a largo plazo.*

6.8. *El manejo y operación de una zona arqueológica no deben poner*

en riesgo su conservación integral, ni comprometer su estado físico y sus valores.

6.9. El manejo y operación de una zona arqueológica no pondrán en riesgo la continuidad de su potencial de investigación en diferentes disciplinas, tales como la arqueología, la antropología, la historia, la conservación y la ecología, entre otras.

6.10. El manejo y operación de una zona arqueológica invariablemente deberán sujetarse a las normas, políticas, sistemas y procedimientos vigentes para la administración de los recursos financieros, humanos y materiales, de conformidad con las demás disposiciones aplicables en la materia.

6.11. El manejo y operación de una zona arqueológica en concurrencia con un Área Natural Protegida implican la coordinación con las instituciones competentes, en los términos de las políticas y principios establecidos en los Planes y Programas de Manejo correspondientes.

6.12. Los servicios públicos que se presten como parte de la operación de una zona arqueológica tendrán que desarrollarse con base en el principio de mejora continua.

6.13. La infraestructura que se genere en una zona arqueológica deberá sujetarse a los Lineamientos para la Elaboración de Proyectos Arquitectónicos, Equipamiento y Señalización en Zonas Arqueológicas.

6.14. El manejo y operación de una zona arqueológica deberán considerar las recomendaciones y criterios derivados de las convenciones, normas, declaraciones, cartas y documentos internacionales aplicables en la materia, especialmente:

a) La Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, firmada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, suscrita por México ante la UNESCO en noviembre de 1972 y ratificada por el Senado de la República en diciembre de 1983, que establece la obligación de los estados parte de: "...identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, asimismo que los estados parte procurarán, entre otras medidas: a) adoptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de

planificación general; b) instituir en su territorio, si no existen, uno o varios servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural y natural, dotados de un personal adecuado que disponga de medios que le permitan llevar a cabo las tareas que le incumban; c) desarrollar los estudios y la investigación científica y técnica y perfeccionar los métodos de intervención que permitan a un Estado hacer frente a los peligros que amenacen a su patrimonio cultural y natural; y d) adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras adecuadas, para identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar ese patrimonio”.

b) La Carta Internacional para la Conservación y Restauración de Monumentos (Carta de Venecia 1964), adoptada por ICOMOS en 1965, que considera que la conservación y restauración de monumentos constituye una disciplina que abarca todas las ciencias y técnicas que puedan contribuir al estudio y a la salvaguarda del patrimonio monumental, que la conservación de monumentos implica primeramente la constancia en su mantenimiento y que el mantenimiento de las ruinas y las medidas necesarias para la conservación y protección permanente de los elementos arquitectónicos y de los objetos descubiertos deben estar garantizados. Además, que se emplearán todos los medios que faciliten la comprensión del monumento descubierto, sin desnaturalizar su significado.

c) La Carta de México en Defensa del Patrimonio Cultural, documento de la Reunión Internacional sobre la defensa del Patrimonio Cultural como Reencuentro con la Solidaridad Social y la Unidad Nacional de 1976, que establece que el patrimonio cultural humano comprende tanto las creaciones heredadas del pasado que deben ser identificadas, defendidas y preservadas, y también, principalmente la herencia viva de técnicas, tradiciones, habilidades artísticas, sensibilidades estéticas, creencias y comprensiones, a través de los cuales los pueblos actuales se expresan. Asimismo, señala que es indispensable incluir en todos los programas de desarrollo nacional y regional una preocupación activa por la defensa del patrimonio cultural.

d) La Carta de Burra para los Sitios de Significación Cultural, adoptada por el ICOMOS Australia en 1979, que indica que el objetivo de la conservación es preservar la significación cultural de una zona arqueológica, que la conservación es parte integral de una buena gestión de los sitios y que éstos

deberán ser salvaguardados y no deberán ser sometidos a riesgo o expuestos a un estado vulnerable.

También expresa que la conservación debe hacer uso de todo el conocimiento, las experiencias y las disciplinas que puedan contribuir al estudio y cuidado de un sitio, que esta conservación para un sitio debe identificar y tomar en cuenta todos los aspectos de su significado cultural y natural y que requiere del mantenimiento de un entorno visual apropiado. A su vez, refiere que la política de gestión de un sitio debe basarse en la comprensión de su significado cultural.

Finalmente se menciona que la conservación, interpretación y gestión de un sitio debe contemplar la participación de la gente para la cual el sitio tiene especiales asociaciones y significados.

e) La Carta Internacional para la Protección y Manejo del Patrimonio Arqueológico, preparada por el Comité Internacional para la Gestión del Patrimonio Arqueológico y adoptada por el ICOMOS en 1990, que manifiesta que el patrimonio arqueológico es un recurso cultural frágil, no renovable y que constituye el testimonio esencial de las actividades humanas del pasado, por lo cual, su protección y adecuado manejo son imprescindibles para permitir a los arqueólogos y a otros científicos estudiarlo e interpretarlo en nombre de generaciones presentes y futuras para su beneficio. Asimismo, establece que la protección del patrimonio arqueológico debe basarse en una colaboración efectiva entre especialistas de múltiples y diversas disciplinas, también que exige también la cooperación de las instancias de la administración, de investigación, de empresas privadas y del gran público.

Finalmente menciona que las políticas para la protección del patrimonio arqueológico deben constituir un componente integral de aquellas relativas al uso de la tierra, desarrollo y planeación, cultura, ambiente y educación, a su vez indica la necesidad de incluir en las políticas de conservación del patrimonio arqueológico la participación activa de la población.

f) La Carta de Ename del ICOMOS para la Interpretación de los Sitios Patrimoniales Culturales de 1995, que menciona que el objetivo principal de la interpretación debe ser comunicar los valores y los significados de los sitios patrimoniales culturales; que la interpretación efectiva debe aumentar la experiencia, incrementar el respeto y el entendimiento público del significado

de estos sitios, así como comunicar la importancia de conservarlos. Menciona además que la interpretación del significado de los sitios es una parte integral del proceso de conservación y que es fundamental para tener resultados positivos en este campo.

g) Los Principios para la Preservación, Conservación y Restauración de Pinturas Murales, ratificados por el ICOMOS en el 2003, que establecen que las superficies arquitectónicas y las capas de acabados, con sus valores históricos, estéticos y técnicos, deben considerarse como componentes de igual importancia que los monumentos; así como que todos los proyectos de conservación deben iniciarse mediante una investigación científica sólida y rigurosa.

7. Lineamientos

7.1. Planeación

7.1.1. Las áreas responsables del seguimiento a este rubro de acuerdo con sus ámbitos de competencia son: Secretaría Técnica, coordinaciones nacionales de Centros INAH –Dirección de Operación de Sitios-, Conservación del Patrimonio Cultural y Arqueología, el Centro INAH correspondiente, así como el responsable, investigador y restaurador de la zona.

7.1.2. El manejo y operación adecuados de una zona sólo se pueden llevar a cabo en un marco de planeación, por lo cual las actividades y proyectos que se realicen en una zona arqueológica deben ser el producto de un proceso de planeación a largo plazo, en el que se contemple el manejo y operación de la zona en relación con su contexto local, estatal, nacional e internacional.

7.1.3. El proceso de planeación se materializará en un plan de manejo, el cual se integrará con base en los términos de referencia y manual respectivos.

7.1.4. La operación de una zona arqueológica debe basarse en la instrumentación de programas operativos anuales, los cuales deberán garantizar y evaluar el cumplimiento de las actividades y proyectos establecidos en el plan de manejo.

7.2. Investigación

7.2.1. Las áreas responsables del seguimiento a este campo de manejo de acuerdo con sus ámbitos de competencia son: Secretaría Técnica, consejos

de Arqueología y de Conservación y Restauración, coordinaciones nacionales de Arqueología, Antropología, Conservación del Patrimonio Cultural, Centros INAH –Dirección de Operación de Sitios-, y Museos y Exposiciones, Centro INAH correspondiente, así como el responsable, investigador y restaurador de la zona. En su caso, participará la Coordinación Nacional de Monumentos Históricos.

7.2.2. Invariablemente cualquier investigación que se realice en una zona arqueológica, sea por personal del INAH o externo, deberá contar con autorización por escrito por parte de los consejos de Arqueología y de Conservación y Restauración, en su competencia.

7.2.3. Los proyectos de investigación que se realicen sobre una zona arqueológica tendrán una perspectiva integral e interdisciplinaria, con la finalidad de conocer los procesos sociales e históricos que interactúan y su conformación como contexto arqueológico

7.2.4. La investigación de cualquier disciplina que se realice en una zona arqueológica debe:

- a) Garantizar la continuidad del potencial de investigación;*
- b) Favorecer el uso de métodos no destructivos y minimizar los efectos negativos para su conservación;*
- c) Generar información para el desarrollo de las propuestas de difusión, educación y capacitación; y*
- d) Respetar las prácticas y usos culturales actuales asociados a la zona arqueológica que no afecten su conservación.*

7.2.5. La investigación que se realice en una zona arqueológica constituirá una herramienta para identificar sus valores culturales y naturales.

7.2.6. Al interior de la poligonal de una zona arqueológica, se deben llevar a cabo investigaciones que permitan definir zonas de uso intensivo, restringido y de reservas, entre otras.

7.2.7. Se deberán implementar mecanismos de monitoreo que permitan evaluar el estado de conservación en los monumentos arqueológicos y su contexto natural, ya sea por visita, condiciones ambientales o el uso de químicos, entre otros, para, en caso de ser necesario, tomar medidas que minimicen el impacto negativo.

7.2.8. Para el desarrollo de investigaciones en una zona arqueológica

con visita pública se instrumentarán las medidas necesarias que garanticen la integridad de los visitantes, entre éstas se deberá contemplar señalización restrictiva e informativa en relación con los trabajos que se llevan a cabo.

7.2.9. Cualquier proyecto de investigación que deje expuesto un monumento arqueológico deberá prever que haya recursos suficientes en el esquema operativo de la zona para el mantenimiento, preservación y adecuación para la visita de dicho monumento.

7.2.10. En una zona arqueológica con visita pública es indispensable contar con investigaciones que permitan determinar el límite máximo de visitantes para áreas y monumentos, tomando en cuenta tanto factores de conservación como de disfrute de los visitantes.

7.2.11. Se deberán contemplar estudios de público como una herramienta para evaluar la eficacia de la interpretación de una zona arqueológica y mejorar los servicios que se ofrecen en ella.

7.3. Conservación

7.3.1. Las áreas responsables del seguimiento a este campo de manejo de acuerdo con sus ámbitos de competencia son: Secretaría Técnica, consejos de Arqueología y de Conservación y Restauración, coordinaciones nacionales de Conservación del Patrimonio Cultural, Arqueología y Centros INAH – Dirección de Operación de Sitios -, Centro INAH correspondiente, así como el responsable, investigador y restaurador de la zona. En su caso, participarán el Consejo de Museos y las coordinaciones nacionales de Museos y Exposiciones, Monumentos Históricos y Obras y Proyectos.

7.3.2. La conservación de una zona debe:

- a) Garantizar la preservación material de las evidencias arqueológicas y sus valores, así como favorecer la conservación de su entorno natural;*
- b) Apoyar el desarrollo de las investigaciones que se realicen en ésta; y*
- c) Respetar las prácticas y usos culturales tradicionales y actuales, siempre y cuando no se contrapongan con su conservación.*

7.3.3. La conservación de una zona arqueológica debe cubrir los ámbitos del patrimonio arqueológico y del entorno natural.

7.3.4. La conservación del patrimonio arqueológico de una zona arqueológica debe incluir:

- a) Diagnóstico completo del estado físico, incluyendo causas,*

mecanismos y efectos de alteración;

b) Registro gráfico y fotográfico completo de alteraciones;

c) Registro gráfico y fotográfico de intervenciones anteriores (en caso de existir);

d) Acciones de conservación emergente, incluyendo todas las intervenciones directas e indirectas de carácter prioritario que requieran una realización de una acción extraordinaria e inmediata por la gravedad de las alteraciones y/o riesgos para los bienes arqueológicos;

e) Estrategias de conservación permanente que incluyan el monitoreo del estado de conservación del patrimonio arqueológico y de los elementos de protección y restrictivos, así como la definición de los criterios de intervenciones periódicas, evaluación y seguimiento de las mismas;

f) Estrategias planeadas de conservación que incluyan acciones de limpieza, estabilización, consolidación y restauración, entre otras; y

g) Estrategias de conservación en bienes arqueológicos en caso de desastres naturales y antropogénicos.

7.3.5. La conservación del entorno natural debe incluir por lo menos las siguientes medidas y acciones:

a) Ubicación y manejo de fuentes de abastecimiento de agua;

b) Construcción de barreras de control de incendios en áreas estratégicas;

c) Ubicación de basureros y reservorios de aguas residuales fuera de los límites de la zona arqueológica; y

d) Diseño de contenedores de basura y mapa de ubicación.

7.3.6. Se deberá gestionar ante las autoridades competentes su intervención para definir e instrumentar:

a) Manejo de flora y fauna existente dentro de los límites de la zona arqueológica;

b) Estrategias para control ecológico en caso de desastres naturales y antropogénicos;

c) Estrategias de ordenamiento ecológico;

d) Estrategias de conservación, restauración, así como de usos de la flora y la fauna con fines tanto de conservación de la zona arqueológica como, en su caso, de contribución al desarrollo regional; y

e) *Programas de desarrollo urbano que contribuyan a la conservación de la zona y su entorno.*

7.3.7. Las acciones de conservación realizadas deben ser consignadas en reportes anuales que serán presentados al Centro INAH correspondiente, a la Secretaría Técnica, los consejos de Arqueología y de Conservación y Restauración, así como a las coordinaciones nacionales de Arqueología y Conservación del Patrimonio Cultural para ejecutar las acciones a que haya lugar.

7.4. Preservación y Mantenimiento

7.4.1. Las áreas responsables del seguimiento a este campo de manejo de acuerdo con sus ámbitos de competencia son: Secretaría Técnica, coordinaciones nacionales de Conservación del Patrimonio Cultural, Arqueología, Museos y Exposiciones, Obras y Proyectos, y Centros INAH – Dirección de Operación de Sitios-, Centro INAH correspondiente, así como el responsable, investigador y restaurador de la zona. En su caso, participará la Coordinación Nacional de Monumentos Históricos.

7.4.2. La preservación y el mantenimiento deben ser líneas de acción permanentes, continuas y prioritarias para la operación de una zona arqueológica, ya que son la garantía para su conservación integral y manejo racional, por lo anterior se debe contar con el equipo, las herramientas y el presupuesto necesarios para realizar estas labores.

7.4.3. Las medidas y acciones mínimas de preservación con las que invariablemente debe contar una zona arqueológica son:

- a) Sistemas para el control de fuentes de humedad;*
- b) Cubiertas, vallas y otros sistemas de protección, incluyendo alternativas desarrolladas con base en el uso de vegetación local y técnicas tradicionales;*
- c) Perímetros delimitados de protección, incluyendo zonas de amortiguamiento que pueden servir para establecer reservas arqueológicas, de conservación o ecológicas;*
- d) Andadores, zonas de restricción de paso y señalización restrictiva;*
- e) Control de condiciones ambientales, especialmente para procesos de excavación, incluyendo construcción de techumbres provisionales y manejo de humedad ambiental;*

f) *Control de flora y fauna, cuando se compruebe que hay un daño directo producto de la acción biológica y cuando el control no se convierta en un elemento de riesgo para las personas, el patrimonio arqueológico, o para la conservación del entorno natural;*

g) *Vigilancia de bienes culturales, así como su registro, inventario y catalogación;*

h) *Estrategias de reducción de riesgos; y*

i) *Estrategias de reducción de riesgos para el patrimonio cultural en términos del Programa de Prevención de Desastres del INAH.*

7.4.4. *Las medidas y acciones mínimas de mantenimiento que invariablemente se deben integrar en el programa operativo anual para la operación de una zona arqueológica son:*

a) *Limpieza general;*

b) *Limpieza y mantenimiento de áreas de servicios (sanitarios, vigilancia y administrativas, entre otros);*

c) *Limpieza superficial de bienes arqueológicos;*

d) *Manejo de flora nociva (chapeo de hierba, corte de pastos, control de raíces, tratamiento de fisuras, grietas y pérdidas de materiales constitutivos, entre otros);*

e) *Manejo de fauna nociva;*

f) *Cuidado de cubiertas, vallas y sistemas de protección; y*

g) *Cuidado de sistemas de control de humedad.*

7.4.5. *La puesta en marcha de las medidas y acciones de preservación y mantenimiento deben estar a cargo de personal capacitado.*

7.4.6. *La preservación y mantenimiento deben contar con normas, cronograma y responsables por actividad, así como esquemas de monitoreo. El monitoreo consiste, para el caso de la preservación, en un registro de las condiciones ambientales de la zona arqueológica en general y de ciertos contextos de los bienes arqueológicos en particular y, para el caso del mantenimiento, en un registro de las alteraciones y una evaluación de los resultados de las acciones realizadas, cuya periodicidad deberá ser al menos trimestral.*

7.4.7. *La preservación y mantenimiento deben estar sujetas a evaluaciones anuales a fin de tomar acciones para reducir la afectación del*

patrimonio arqueológico y sus entornos, así como de las instalaciones de la zona arqueológica.

7.4.8. Las medidas y acciones de preservación y mantenimiento deberán ser registradas por el responsable de la zona arqueológica en informes trimestrales, que obrarán en el Centro INAH correspondiente para ejecutar las acciones emergentes que hubiera lugar. Asimismo, deberá elaborarse un informe anual de sus avances y entregarse al Centro INAH correspondiente, a la Secretaría Técnica y a las coordinaciones nacionales de Conservación del Patrimonio Cultural y Arqueología.

7.5. Protección Jurídica y Técnica

7.5.1. Las áreas responsables del seguimiento a este campo de manejo de acuerdo con sus ámbitos de competencia son: Secretaría Técnica, coordinaciones nacionales de Asuntos Jurídicos, Centros INAH –Dirección de Operación de Sitios-, Arqueología, y Conservación del Patrimonio Cultural; Centro INAH correspondiente, así como el responsable, investigador y restaurador de la zona.

7.5.2. Las zonas arqueológicas abiertas al público deberán contar con delimitación, poligonal, zonificación, expediente técnico e inscripción en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas, así como con la declaratoria en el Registro Público de la localidad.

7.5.3. Para el manejo y operación adecuados de una zona arqueológica se deberá contar con inventarios completos del patrimonio arqueológico expuesto, en bodega o laboratorios.

7.5.4. Se deberá contar con la identificación y el registro de la ubicación de los posibles yacimientos de patrimonio arqueológico bajo superficie.

7.5.5. El manejo y operación de una zona arqueológica requiere de la custodia de los terrenos sobre los cuales se encuentra, por lo cual la regularización de la tenencia de la tierra constituye una prioridad.

7.5.6 Las zonas arqueológicas con visita pública deberán contar con estrategias de seguridad que incluyan:

- a) Protección civil;*
- b) Prevención y manejo de desastres;*
- c) Atención a denuncias;*
- d) Prevención de robos, excavación clandestina y vandalismo; y*

e) Rondines diurnos y nocturnos.

7.5.7. En caso de que no se cuente con la Declaratoria de Zona de Monumentos Arqueológicos, se deberá integrar el expediente para ésta, conforme a lo establecido en la Ley Federal sobre

Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, realizando lo indicado en el procedimiento autorizado por el INAH, para su gestión ante las autoridades correspondientes.

7.6. Interpretación, educación y difusión

7.6.1. Las áreas responsables del seguimiento a este campo de manejo de acuerdo con sus ámbitos de competencia son: Secretaría Técnica, coordinaciones nacionales de Difusión, Centros INAH – Dirección de Operación de Sitios-, Arqueología, Museos y Exposiciones, Control y Promoción de Bienes y Servicios, y Conservación del Patrimonio Cultural, Centro INAH correspondiente, así como el responsable, investigador y restaurador de la zona.

7.6.2. La interpretación de una zona arqueológica debe tener como objetivo la conservación de su significado cultural y el respeto a sus entornos social y natural, fomentando su respeto y entendimiento.

7.6.3. La interpretación de una zona arqueológica deberá basarse en sus valores y contemplar los elementos arqueológicos, así como sus entornos social y natural. La identificación de estos valores deberá obtenerse a través de evidencia reunida mediante métodos científicos y académicos, así como de tradiciones culturales vivas.

7.6.4. Para la interpretación de los valores de la zona arqueológica se deberá contar al menos con los siguientes medios:

- a) Señalización patrimonial, temática, nominal y de circulación;
- b) Ruta (s) de circulación con base en el tiempo de recorrido o en las temáticas de la zona arqueológica; y
- c) Mini guía.

7.6.5. Con base en el contexto particular de la zona arqueológica, se deberá evaluar la generación de los siguientes medios de interpretación:

- a) Áreas de observación y descanso;
- b) Audio guías;
- c) Centro de Interpretación;

- d) Folletos, trípticos e impresos en general;
- e) Módulo de información;
- f) Museo de sitio;
- g) Senderos eco arqueológicos; y
- h) Visitas guiadas a diferentes públicos (niños, jóvenes, adultos, tercera edad, capacidades diferentes, entre otros).

7.6.6. Las actividades educativas que se lleven a cabo deberán contemplar, de acuerdo con el contexto particular de la zona arqueológica, las siguientes actividades:

- a) Cursos;
- b) Eventos académicos;
- c) Visitas guiadas;
- d) Visitas a escuelas del sistema educativo nacional; y
- e) Talleres.

7.6.7. Sí la zona arqueológica cuenta con un museo de sitio, sala introductoria o centro de interpretación, el discurso museológico deberá ser acorde con la interpretación de la zona arqueológica.

7.7. Operación

7.7.1. Las áreas responsables del seguimiento a este campo de manejo de acuerdo con sus ámbitos de competencia son: Secretaría Técnica, consejos de Arqueología y de Conservación y Restauración, coordinaciones nacionales de Centros INAH – Dirección de Operación de Sitios-, Arqueología, Conservación del Patrimonio Cultural, Desarrollo Institucional, Obras y Proyectos, Control y Promoción de Bienes y Servicios, y Recursos Materiales y Servicios, Centro INAH correspondiente, así como el responsable, investigador y restaurador de la zona. En su caso, participará el Consejo de Museos.

7.7.2. La infraestructura y servicios que se creen para la operación de una zona arqueológica con visita pública deberán, en la medida de lo posible y en absoluto respeto a los entornos social y natural, resaltar sus características y permitir su máximo aprovechamiento.

7.7.3. La infraestructura y servicios que se desarrollen para la visita pública en una zona arqueológica, además de sujetarse a lo que establezcan los Lineamientos para la Elaboración de Proyectos Arquitectónicos, Equipamiento y Señalización en Zonas Arqueológicas, deberán planearse con

base en los siguientes criterios:

- a) Análisis de necesidades operativas;*
- b) Análisis de los entornos social y natural para la definición de colores, volúmenes, alturas, espacios, materiales y ubicación, entre otros, a fin de integrarse visual y temáticamente con el contexto;*
- c) Apego a la normatividad local, estatal, federal e internacional aplicable;*
- d) Aprovechamiento de los recursos naturales y de las técnicas tradicionales de la región;*
- e) Distribución espacial práctica, que permita adaptarse fácilmente a una posible ampliación;*
- f) Facilidades para personas con capacidades diferentes;*
- g) Favorecimiento del ahorro de energía;*
- h) Patrón de ubicación claro y lógico para que los visitantes puedan orientarse rápidamente, sin necesidad de indicaciones complejas;*
- i) Requerimientos mínimos de mantenimiento; y*
- j) Ubicación en terrenos regularizados bajo cualquier instrumento jurídico a favor del INAH.*

7.7.4. La infraestructura con la que al menos debe contar una zona arqueológica para su operación consiste en:

- a) Adaptación del camino de acceso;*
- b) Almacén de bienes culturales;*
- c) Área administrativa equipada (taquilla y oficinas);*
- d) Área de sanitarios;*
- e) Área de servicios y de descanso;*
- f) Área de vigilancia y custodia;*
- g) Bodega de equipo y herramientas;*
- h) Botiquín de primeros auxilios;*
- i) Buzón de quejas y sugerencias;*
- j) Contenedores de basura con un diseño acorde al paisaje de la zona arqueológica;*
- k) Estacionamiento;*
- l) Rutas de circulación;*
- m) Señalización de carretera y, en su caso, urbana;*

- n) *Señalización restrictiva, de circulación y de servicios;*
- o) *Sistemas de comunicación interno y externo;*
- p) *Sistemas de seguridad; y*
- q) *En su caso, tienda INAH.*

7.7.5. Asimismo para una correcta operación se deberá contar al menos con esquemas para:

- a) *Control de acceso y salida;*
- b) *Recorridos de visita y operación*
- c) *Registro y seguimiento de quejas y sugerencias; y*
- d) *Registro de visitantes.*

7.8. Administración

7.8.1. Las áreas responsables del seguimiento a este campo de manejo de acuerdo con sus ámbitos de competencia son: secretarías Técnica y Administrativa, coordinaciones nacionales de Recursos Humanos, Recursos Financieros, Recursos Materiales y Servicios, Desarrollo Institucional, y Centros INAH – Dirección de Operación de Sitios-, Centro INAH correspondiente, así como el responsable, investigador y restaurador de la zona.

7.8.2. La administración de una zona arqueológica debe asegurar la correcta gestión de los recursos humanos, materiales y financieros en tiempo y forma para satisfacer sus necesidades. Las acciones de la administración incluyen la organización, ejercicio, control, la distribución, comprobación y evaluación de los recursos asignados a la zona. Estas acciones se deben llevar a cabo en el marco la normatividad interna vigente y las demás disposiciones aplicables en la materia.

7.8.3. Los recursos humanos, materiales y financieros destinados a la operación de una zona arqueológica deberán garantizar su conservación, preservación y mantenimiento, protección jurídica y técnica, interpretación, educación y difusión, así como su administración.

7.8.4. Para la operación de una zona se debe contar con una estructura y plantilla de personal mínima capacitada y actualizada para desarrollar las labores de preservación y mantenimiento, custodia, vigilancia, orientación a los visitantes y administración.

7.8.5. Se debe contar con la descripción de funciones, actividades y

responsabilidades del personal adscrito a la zona.

7.8.6. Se deberán generar mecanismos para organizar los horarios y días laborables del personal para asegurar que la zona esté debidamente resguardada.

7.8.7. Para el adecuado manejo de los recursos financieros y la seguridad del personal de la zona arqueológica, se deberán generar estrategias y contar con el equipamiento para el manejo de formas valoradas y el traslado de valores.

7.8.8. La unidad administrativa responsable deberá definir y gestionar la dotación de los materiales, herramientas y equipamiento, así como la creación o adecuación de la infraestructura y servicios necesarios para el buen desempeño de las actividades de todos los campos.

7.8.9. De no estar autorizado el cobro por acceso a la zona arqueológica, la unidad administrativa responsable deberá, con base en un análisis de factibilidad, proponerlo a la Dirección General para que ésta lo gestione, en su caso.

7.8.10. Para contar con aportaciones financieras por parte de otros organismos (Gobierno Federal, Estatal o Municipal, asociaciones civiles, entre otros) se deben gestionar los convenios de colaboración respectivos de acuerdo con la normatividad vigente.

BIBLIOGRAFÍA

Obras referenciadas

- BALLART, Josep. *El patrimonio histórico y arqueológico: valor y uso*. Editorial Ariel S. A. Barcelona, España, 1997, 268 páginas.
- COTTOM, Boly. *Los derechos culturales en el marco de los derechos humanos en México*. Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 2010, 82 páginas.
- CRUZ GREGG, Angélica. Et al. *Fundamentos de Derecho Positivo Mexicano*. Editorial Thomson. México, 2005, 289 páginas.
- CUEVAS GRAJALES, Rosalía. Curso *El comisario de exposiciones*. Instituto Nacional de Bellas Artes, Centro Nacional de Conservación y Registro del Patrimonio Artístico Mueble. México, julio de 2009, 115 páginas.
- DARÍO REMBOLÁ, Néstor, DR. MARTÍN REBOIRAS, Luicio. *Diccionario de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Editorial RUY DÍAZ. Colombia, 2005, 494 páginas.
- DIRECCIÓN DE OPERACIÓN DE SITIOS. *Metodología de Planes de Manejo en Zonas Arqueológicas*. Instituto Nacional de Antropología e Historia. México, 2007.
- LAROUSSE ILUSTRADO, Diccionario. Editorial Larousse. México, 2007, 468 páginas.
- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo 1er y 2º Cursos*. Quinta edición. Editorial Oxford. México, 2008, 204 páginas.

- PAMPILLO BALIÑO, Juan Pablo. *La Naturaleza Jurídica del Distrito Federal, Historia, Actualidad y Pendientes*. Revista Académica, Año IV No. 11, Facultad de Derecho de la Universidad La Salle. México, julio de 2008, 312 páginas.
- PRIETO DE PEDRO, Jesús. *Derechos culturales y desarrollo humano*. Revista de Cultura “Pensar Iberoamérica” N° 7. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 2004.
- REYES SALAS, Gonzalo. *Sistemas Políticos Contemporáneos*. Editorial OXFORD. México, 1999, 320 páginas.
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª edición. México, 2001, 653 páginas.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. Octava edición. Editorial Porrúa. México, 2003, 211 páginas.
- SECRETARÍA DE CULTURA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. *Documento rector*. GDF. México, 2008, 211 páginas.
- SECRETARÍA DE CULTURA DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. *Informe de Actividades 2008*. GDF. México, 2008, 132 páginas.
- UNESCO. *Declaración de Friburgo sobre Derechos Culturales*. 2007.
- UNESCO. *Conferencia Mundial de México sobre las Políticas Culturales*. 1982.
- UNESCO. *Primer Informe Mundial de Cultura*. 1998.

Obras consultadas

- ARTEAGA Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*. Editorial Oxford. México, 2005, 277 páginas.
- ATENA Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 38ª edición, Editorial Porrúa Editor y Distribuidor. México, 2006, 340 páginas.
- BURGOA Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 18ª edición, Editorial Porrúa. México, 2006, 359 páginas.
- CARPIZO Mac Gregor, Jorge. *Algunas reflexiones sobre la interpretación constitucional en el ordenamiento mexicano*. Editorial Porrúa. México, 2006, 321 páginas.
- GÓNZALEZ Márquez, José Juan. *Apuntes sobre legislación ambiental y urbana del Distrito Federal*. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal. México, 2008, 306 páginas.
- MARTÍNEZ, Eduardo. *La Política Cultural de México*. UNESCO-México, 1977, 72 páginas.
- TOVAR y de Teresa, Rafael. *Modernización y Política Cultural*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1995, 340 páginas.
- WITKER Velázquez, Jorge y LARIOS Velázquez, Jorge. *Metodología jurídica*, 2ª edición. Editorial McGrawhill. México, 2004, 286 páginas.

Legislación

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ediciones fiscales ISEF, S. A. 2010.
- *Ley de Planeación*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, última reforma publicada DOF 09-04-2012.
- *Ley General de Asentamientos Humanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993, última reforma publicada DOF 30-11-2010.
- *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas* y su reglamento, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1972, última reforma publicada DOF 13-01-1986.
- *Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1939, última reforma aplicada 23-01-1998.
- *Ley General de Turismo*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2009, última reforma publicada DOF 25-05-2011.
- *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998, última reforma en la gaceta oficial 16 de agosto de 2011.
- *Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal*, publicada en Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de octubre 2003, fecha de modificación en gaceta oficial 08 de noviembre de 2007.
- *Reglamento de la Ley de Fomento Cultural del Distrito Federal*, publicado en Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de octubre 2010.

- *Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal*, fecha de publicación en la gaceta oficial del Distrito Federal.13 de abril de 2000, fecha de modificación en la gaceta oficial 22 de diciembre de 2008.
- *Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal*, fecha de publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal 27 de enero de 2000, fecha de modificación en la gaceta oficial14 de enero de 2008.

Otras fuentes

- Diario de Campo, Suplemento 4. CONACULTA-INAH. México, 1999, 67 páginas.
- Diario de Campo. CONACULTA-INAH. México, 2005, 81 páginas.
- GARCÍA DEL CASTILLO, Dr. Rodolfo. Ponencia en el II Encuentro Nacional de Destinos Turísticos, desarrollado bajo el lema Impulsando Destinos Turísticos Competitivos. Junio de 2011, Tlaxcala, México.
- Guía Técnica *La Planeación y Gestión del Patrimonio Cultural de la Nación*. CONACULTA-INAH. México, 2006, 63 páginas.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 2007, 320 páginas.
- Publicación del Coloquio *El Desarrollo y nuestro Patrimonio Cultural*. Manuel Maldonado Pereda (compilador). Secretaría de Educación y Cultura del Gobierno del Estado de Veracruz. México, 2004, 309 páginas.

Páginas web consultadas

- <http://www.explorandomexico.com.mx/State.aspx?sid=32>. Consultada el 12 de junio de 2011.
- www.senado.gob.mx/comisiones/directorio/educacion/content/foros/jalapa/docs/ponencia_alejandro_montano_guzman.pdf. Consultada el 12 de junio de 2011.
- www.archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/d_cultura.htm Consultada el 12 de junio de 2011.
- www.sic.conaculta Consultada el 28 de junio de 2011.
- www.crim.unam.mx/cultura/informe/cap3.htm Consultada el 28 de junio de 2011.
- www.senado.gob.mx/comisiones/directorio/educacion/content/foros/jalapa/doc Consultada el 28 de junio de 2011.
- www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm Consulta 10 julio de 2011.
- www.dimensionantropologica.inah.gob. Consultada el 10 de julio de 2011.
- www.vinculacion.conaculta.gob.mx/capacitacioncultural/b_virtual/art_pdf/10024a.pdf Consultada el 12 de julio de 2011.
- www.crim.unam.mx/Cultura/informe/informe%20mund2/Capi10.htm Consultada el 15 de agosto de 2011.
- www.juridicas.unam.mx/publica/cconst/cont/1/art/quastini.htm Consultada el 15 de agosto de 2011.
- www.camaradediputados.gob.mx Consultada el 15 de agosto de 2011.
- www.cinu.org.mx/eventos/cultura2002/unesco.htm Consultada el 15 de agosto de 2011.
- www.oei.es/pensariberoamerica/ric07a07.htm Consultada el 15 de agosto de 2011.
- <http://www.mav.cl/patrimonio/contenidos/tipos.htm>. Consultada el 20 de septiembre de 2011.
- <http://definicion.de/conservacion/>. Consultada el 25 de septiembre de 2011.
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Consultada el 25 de septiembre de 2011.
- www.ciam.ucol.mx/directorios/5790/derecho/EL%20PATRIMONIO. Consultada el 25 de septiembre de 2011.

- <http://www.inah.gob.mx/index.php/boletines/7-zonas-arqueologicas/3403-fortalece-plan-a-teotihuacan>. Consultada el 15 de abril de 2012.
- <http://ciudadania-express.com/2011/08/19/monte-alban-da-acceso-a-la-cultura-a-personas-con-discapacidad/>. Consultada el 15 de abril de 2012.