

# Problemas de constitucionalidad en la ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Miguel Poot Grajales.

## ➤ Planteamiento del problema

La ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas presenta una inconsistencia de orden constitucional al carecer de un procedimiento que desahogue el derecho de audiencia respecto de los actos de autoridad que establece la propia ley, conforme lo señala expresamente el artículo 14 constitucional. Esta circunstancia ha provocado que los actos de autoridad emitidos por el Instituto Nacional de antropología e Historia y el Instituto nacional de Bellas Artes y Literatura sean fácilmente impugnados en tribunales bajo el argumento de que los particulares no pudieron hacer efectivo el derecho de audiencia. La admisión de los recursos presentados por los particulares ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación han prosperado y sentado precedentes sobre la inconstitucionalidad de la ley, circunstancia que ha provocado que las autoridades, ahora, desistan de continuar el procedimiento que refrende su acto de autoridad. Esta situación sólo puede ser subsanada mediante un acto legislativo.

## ➤ Naturaleza de la ley

La Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1972, recoge la experiencia que en materia de protección del patrimonio cultural se desarrolló en nuestro país a lo largo del siglo XX, tanto desde la perspectiva científica y técnica como desde el punto de vista jurídico. El espíritu normativo de la ley

sitúa a la protección y conservación del patrimonio cultural como un asunto de interés social y nacional, y deposita en el orden Federal de gobierno el principio de autoridad para llevar a cabo las acciones que, en representación del interés público, sean necesarias para proteger, conservar, investigar y difundir el legado cultural de la Nación. La legislación vigente, sustentada en la fracción XXV del artículo 73 constitucional, inscribe en un régimen de protección los bienes muebles e inmuebles producto de las civilizaciones que habitaron el territorio nacional antes del establecimiento de la hispánica, los bienes que por determinación de ley o por la vía de declaratoria estén vinculados con la historia de la nación o, bien, fueron destinados al culto religioso, así como aquellos que por sus cualidades revisten un valor estético relevante cuya protección es de interés nacional.

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

Además de la protección, la conservación y la recuperación del patrimonio cultural, actividades que ya habían sido declaradas de utilidad pública en el artículo 1° de la Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación (la legislación previa), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 1970, la Ley Federal sobre Monumentos y zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos de 1972, que abrogó a aquella, declara de utilidad pública, además, a la investigación y a la restauración de los monumentos y zonas de monumentos, reconocimiento que sitúa a estas actividades como elementos de primer orden en los propósitos de la ley. Desde esta

perspectiva, la protección, conservación y recuperación no pueden ser disociadas de las labores de la investigación y restauración.

Una característica relevante de la Ley promulgada en 1972, fue la introducción del concepto de zona de monumentos, para designar el área específica en la que se localizan diferentes edificaciones, asociadas entre sí, de una misma categoría, ya sean arqueológicas, históricas o artísticas. Esta figura jurídica, sustentada con la Reforma Constitucional a la fracción XXV del Artículo 73 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1966, involucró al titular del Ejecutivo en el procedimiento de las declaratorias de zonas de monumentos como la única autoridad facultada para emitir las. Además, las zonas de monumentos quedan sujetas a la jurisdicción Federal en lo que se refiere a la salvaguarda de los inmuebles que las integran.

## ➤ Las pretensiones de la ley de 1972

Uno de los propósitos de la Ley de 1972 fue enmendar imprecisiones y preceptos inconstitucionales del texto de la Ley del Patrimonio Cultural promulgada en 1970, aprobada y promulgada tan sólo dos años antes. Entre ellos, destacan la posibilidad de que particulares comercializaran bienes arqueológicos o, bien, se aplicara la figura de utilidad pública a bienes de propiedad particular por el sólo hecho de justificar la necesidad de incrementar los acervos públicos, aspectos que fueron impugnados por organizaciones sociales, académicos e, incluso, instituciones públicas. Asimismo, el ámbito de protección de la nueva ley quedó circunscrito únicamente a monumentos y zonas de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación fuera de interés nacional, dejando de lado los demás bienes calificados como de interés cultural de acuerdo a ley federal previa que estaban fuera del marco constitucional aprobado en 1966.

Sin duda, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas representó un esfuerzo genuino por alcanzar un instrumento jurídico que garantizara la protección y conservación efectiva del patrimonio cultural, con apego a los principios constitucionales y a las garantías individuales, sin embargo, con el paso de los años, es necesario hacer una reflexión sobre

diversos aspectos que han estado presentes en la discusión y aplicación de la ley en relación con el derecho de audiencia, independientemente de necesaria revisión de las conductas delictivas de que son objeto los monumentos y las zonas de monumentos, además de otros aspectos de carácter técnico y administrativo de los bienes a que se refiere la ley.

## ➤ Análisis metodológico

Sin duda, nos enfrentamos ante un problema para la autoridad en materia de protección del patrimonio que no puede ser resuelto en tribunales recurriendo a una argumentación basada en el método analógico, precisamente el que se usa para efectos de lagunas jurídicas, pues la materia de monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricos es muy específica y, aunque se trata de acciones similares a la acción de utilidad pública, los efectos jurídicos son muy diferentes: no implica la expropiación de los bienes sino la imposición de modalidades de uso a los bienes declarados como monumentos por la autoridad. Las consecuencias jurídicas a que dan lugar los actos previstos en la ley y la naturaleza jurídica de los bienes muebles e inmuebles declarados monumentos, los hace de suyo un universo totalmente independiente a otras materias.

De hecho, la autoridad ha llegado a considerar que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la omisión del derecho de audiencia, pueden subsanarse de hacer valer, de manera extensiva, por simple analogía, las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo al analizar los recursos interpuestos por particulares, ya que el reglamento de la ley lo prevé en alguna forma. Sin embargo, existen diversas resoluciones en sentido contrario emitidas por el Poder Judicial.

Ahora bien, si la ley de 1970 contenía un procedimiento previsto en el texto normativo, queda la inquietud respecto de por qué no se trasladó dicho contenido a la ley de 1972. Conforme a los fines teleológicos expresados en la discusión de la nueva ley, el Congreso se enfocó en la necesidad de establecer un nuevo orden jurídico en materia de patrimonio cultural debido a que, la ley que se promulgó en la era del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, por una parte, permitía el

coleccionismo y, por la otra, posibilitaba la expropiación de bienes culturales de propiedad particular, lo que en nuestra opinión expresaba una inconsistencia en cuanto a la integralidad de la norma desde un punto de vista sistemático y de coherencia; sin caer en antinomias daba pie a contrasentidos en el mismo cuerpo normativo.

También hay que destacar la fuerte carga ideológica que, desde el siglo XIX, ha caracterizado la defensa de los bienes culturales en nuestro país; la percepción de que México ha sido culturalmente saqueado. Esta tendencia radicalizó a los partidarios de que los bienes culturales estuvieran sujetos a controles rigurosos, entre ellos, a través de registros públicos. Sin embargo, este fin que se le ha querido conferir a la salvaguarda de los bienes culturales, fundado en principios nacionalistas de la cultura, ha resultado ineficaz ante la bastedad de bienes inmuebles y muebles que cumplen con las hipótesis jurídicas de los monumentos: se ha estimado en más de 200 mil los sitios con vestigios prehispánicos (desde campamentos de cazadores hasta ciudades monumentales), además de 14 mil edificaciones religiosas de carácter histórico con todo y sus bienes muebles. Lo anterior, con independencia de los bienes artísticos creados a partir del siglo XX.

Tal vez, por razones de índole operativa la legislación sólo consideró el derecho de audiencia respecto de la obligación de los particulares de inscribir los monumentos de su propiedad en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas y el correspondiente de bienes artísticos, no respecto de las declaratorias de monumentos. Esta circunstancia facilitaría la operación de los institutos responsables de la protección del patrimonio en virtud de que, por ejemplo, en las declaratorias de zonas de monumentos de carácter histórico, generalmente de centros urbanos, el número de notificaciones y procedimientos hubiese sido muy elevado y no siempre se conoce con certeza al propietario o poseedor de cada uno de los inmuebles. Esta situación podría constituirse en un problema de aplicación de la ley y, probablemente, por ello, se optó por dejar fuera el procedimiento, con la expectativa de que únicamente algunos propietarios o poseedores se inconformaran y, de manera individualizada, se resolviera el conflicto entre el particular y la autoridad dado los efectos de carácter individual de los juicios de amparo. El razonamiento es que un litigio controlado e identificado es mejor que la notificación a los, por ejemplo, 14 mil propietarios de inmuebles en la zona declarada de monumentos históricos del Centro

Histórico de la Ciudad de México. Pero más allá de esta especulación, desde una perspectiva del enfoque legislativo no existen evidencias para afirmar la hipótesis descrita. Lo que es un hecho, es que desde el punto de vista de la legalidad, los propietarios o poseedores de bienes muebles o inmuebles con calidad de monumentos quedan impedidos para ejercer su derecho de audiencia con base en la ley y deben recurrirlo a partir de la Constitución.

## ➤ Estado actual de las cosas

La omisión del derecho de audiencia en la ley ha propiciado la promoción de distintos juicios de garantías en el seno del Poder Judicial de la Nación, órgano que en dos ocasiones ha fallado sobre la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la ley, precisamente por carecer de un procedimiento adecuado, dejando sin efectos actuaciones de la autoridad tomadas al amparo de la ley. Bajo esos argumentos, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte concedió el amparo y protección de la Justicia Federal a Elda J. Cantón Campos Viuda de Cásares y otros, en sesión celebrada el veintidós de mayo de mil novecientos ochenta y cuatro. Al fallar el amparo en revisión 3153/78 emitió la siguiente tesis aislada:

"MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLOGICOS, "ARTISTICOS E HISTORICOS, LEY FEDERAL "SOBRE. ES VIOLATORIA DE LA GARANTIA DE "AUDIENCIA CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 14 "CONSTITUCIONAL. Es inconstitucional la Ley "Federal sobre Monumentos y Zonas "Arqueológicos, Artísticos e Históricos, porque no "prevé un procedimiento para que los afectados "impugnen la declaratoria de que un bien es "monumento histórico, que emitan las autoridades "administrativas; pues como dice la jurisprudencia "de este Alto Tribunal, el Poder Legislativo está "obligado, según el artículo 14 constitucional, a "establecer en las leyes un procedimiento para que "los afectados puedan impugnar los actos de "aplicación. No obsta a lo anterior el hecho de que, "en los artículos 23 y 24, la Ley en cita prevea un "recurso de oposición contra la inscripción de la "declaratoria en el Registro Público de "Monumentos y Zonas Arqueológicos e Históricos, "dependiente del Instituto Nacional de Antropología "e Historia, pues la oposición de referencia opera "contra la inscripción en el registro, pero no contra "la declaratoria de que un bien es monumento "histórico, que es la que causa perjuicio, por la "serie de obligaciones que impone. Por tanto, si "independientemente de la inscripción en el "registro, la sola

declaratoria impone obligaciones "a los afectados (artículos 6o, 7o, 10, 11 y 12, entre "otros, de la Ley reclamada) y si la ley no "contempla procedimiento o recurso alguno para "que los propios afectados impugnen dicho acto de "aplicación, ese ordenamiento es violatorio del "artículo 14 constitucional."

(Tesis: P. XXIX/2000; Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI; Marzo de 2000; página: 96)

Asimismo, el Tribunal Colegiado del Noveno Circuito emitió la siguiente tesis aislada:

MONUMENTO HISTÓRICO. EL DECRETO A TRAVÉS DEL CUAL SE DECLARA COMO TAL DETERMINADO BIEN INMUEBLE, SIN QUE PREVIAMENTE SE HAYAN OBSERVADO LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO, NI SE ESTABLEZCA RECURSO O PROCEDIMIENTO ALGUNO PARA IMPUGNAR DICHA DECLARATORIA, INFRINGE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

El artículo 14 constitucional consagra la garantía de audiencia, consistente en el principal instrumento de defensa que tiene el gobernado frente a actos de cualquier autoridad que pretenda privarlo de la vida, de la libertad, de sus propiedades, posesiones y, en general, de sus derechos. Así, el decreto a través del cual se declara monumento histórico determinado inmueble, sin que previamente se hayan observado las formalidades esenciales del procedimiento, ni se establezca recurso o procedimiento alguno para que el afectado pueda impugnar dicha declaratoria, infringe la garantía de audiencia. Además, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas no prevé un procedimiento para que el afectado impugne esa declaratoria, pues los artículos 23 y 24 de la ley en cita contemplan un recurso de oposición contra la inscripción en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, pero no contra la declaratoria de un bien inmueble como monumento histórico.

(Tesis: IX.2o.18 A; Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIX, Mayo de 2004; página 1794).

Sumado a lo anterior, debe tenerse presente la jurisprudencia número 45/95 emitida por el Tribunal Supremo en la cual se establece la obligación de garantizar el cumplimiento de las formalidades del procedimiento a los gobernados cuando los actos de autoridad afecten vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos (publicada en el tomo II del Semanario Judicial de la Federación de diciembre de 1995, Novena Época, foja 59):

## ➤ Formalidades esenciales del procedimiento. Son las que garantizan una adecuada y oportuna defensa previa al acto privativo

La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.

Asimismo, de acuerdo a resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el establecimiento del procedimiento para garantizar el derecho de audiencia de los ciudadanos constituye una obligación no sólo para las autoridades administrativas sino también, a decir de la Corte, para el Poder Legislativo:

“AUDIENCIA, GARANTIA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES.- La garantía de audiencia debe constituir un derecho de los particulares, no sólo frente a las autoridades administrativas y judiciales, sino también frente a la autoridad legislativa, que queda obligada a consignar en sus leyes los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les dé oportunidad de defensa en aquellos casos en que resulten afectados sus derechos. Tal obligación constitucional se circunscribe a señalar el procedimiento aludido; pero no debe ampliarse el criterio hasta el extremo de que los órganos legislativos estén obligados a oír a los posibles afectados por una ley antes de que ésta se expida, ya que resulta imposible saber de antemano cuáles son todas aquellas personas que en concreto serán afectados por la ley y, por otra parte, el proceso de formación de las leyes corresponde exclusivamente a órganos



públicos”. (Tesis de jurisprudencia ochenta, publicada en la página noventa y cuatro, Tomo I, Pleno, Séptima Época, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de mil novecientos noventa y cinco).

“AUDIENCIA, GARANTIA DE, MATERIA ADMINISTRATIVA.- Si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser, no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes. Claro que esto no quiere decir que el procedimiento que establezca la ley, tratándose de procedimientos de autoridad administrativa, sea exactamente igual al procedimiento judicial, pero sí debe estimarse que en un procedimiento administrativo puede haber la posibilidad de que se oiga al interesado y que se le dé oportunidad de defenderse”.

(Tesis publicada en la página cuatrocientos noventa y cuatro, Tomo CII, Quinta Época, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación).

“AUDIENCIA, GARANTIA DE. OBLIGACIONES DEL PODER LEGISLATIVO FRENTE A LOS PARTICULARES.- La autoridad legislativa respeta la garantía de audiencia al establecer en la ley respectiva un recurso, mediante el cual los particulares afectados puedan impugnar los actos de las autoridades aplicadoras”.

(Tesis publicada en la página veintitrés, Volumen 157-162, Primera Parte, Pleno, Séptima Época, Semanario Judicial de la Federación).

“ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL, GARANTIA DEL.- La garantía de audiencia que establece el artículo 14 constitucional, no sólo es obligatorio para las autoridades judiciales y administrativas sino que rige también para el Poder Legislativo, el cual está obligado a decretar leyes en las que respete la citada garantía a favor de los particulares, para que estos puedan hacer valer sus derechos”.

(Tesis publicada en la página novecientos sesenta y cuatro, Tomo CVII, Segunda Sala, Quinta Época, Semanario Judicial de la Federación).

## ➤ Conclusión

No obstante que la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas constituye un instrumento que recoge la tradición de la defensa del patrimonio cultural del país heredada desde el siglo XIX, al carecer de un procedimiento para el desahogo del derecho de audiencia, los actos de la autoridad pierden eficacia, situación que pone en riesgo la protección del legado cultural del país. Esta circunstancia en tribunales no puede ser subsanada a partir de ningún método de argumentación jurídica, ni por analogía ni por el uso de los principios generales del derecho, ni haciendo extensivas las disposiciones omitidas en la ley a la Ley de Procedimiento Administrativo; ningún argumento vale ante la violación de las garantías individuales, en este caso, las relativas al procedimiento señalado en el artículo 14 constitucional.

Sólo mediante un acto de orden legislativo que adicione o reforme la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, puede subsanarse la omisión que permita a los gobernados ejercer el derecho de audiencia, no únicamente con el propósito de garantizar una adecuada defensa del particular ante los actos de la autoridad respeto de sus bienes, sino también con la finalidad de que las decisiones de la autoridad en relación con el régimen de protección que la ley propone, no queden sin efecto mediante juicios de garantías por el sólo hecho de que la ley es omisa en cuanto al procedimiento. Es previsible que la autoridad, en este caso la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, vean limitada su actuación en cuanto a la integración de los expedientes y la emisión de declaratorias de monumentos y zonas de monumentos por el sólo hecho de la probable oposición de los particulares, quienes podrán promover siempre exitosamente juicios de amparo por la inexistencia de un procedimiento en tanto la ley permanezca como a la fecha, tal como recientemente ocurrió con la declaratoria de Monumento Artístico de la obra pictórica de la artista mexicana María Izquierdo.

## ➤ Síntesis curricular

### **Miguel Poot Grajales.**

Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México y actualmente miembro del servicio civil de carrera del Senado de la República asignado como secretario técnico de la Comisión de Reforma del Estado. Se ha desempeñado en la misma posición en las comisiones de Educación, Jurisdiccional, de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Cultura de la Cámara de Senadores. Antes realizó diversas actividades en el Fondo Nacional para la Cultura y las Artes, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y el Festival Internacional Cervantino, entre otras instituciones del sector cultural. Actualmente cursa la maestría de Derecho Constitucional por la UNAM.