

## **La Gestión del Patrimonio Arqueológico en México**

*Angélica Berenice González de la Mota*  
*Fundación Bosch Gimpera – Universitat de Barcelona*

### **Introducción**

Entender la gestión del patrimonio arqueológico en México es remontarse a la historia misma del país y su conformación como nación. La importancia y valor que se le reconoce al patrimonio, su protección y salvaguarda hoy en día es herencia de un proceso de construcción de nación que comenzó con la independencia del país en 1810, cuando los bienes —producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica— son adoptados y utilizados como fuertes símbolos de identidad.

Las leyes, reglamentos e instituciones en torno a la protección del patrimonio arqueológico son consecuencia de una política ineludiblemente nacionalista y centralista, sin embargo, la gestión del patrimonio entendida como la investigación, conservación, protección, puesta en valor y manejo actualmente es respuesta de las nuevas demandas en las que se ven inmersos los bienes culturales, en un contexto de globalización, donde los bienes son vistos y valorados desde una perspectiva económica, sustentado en el desarrollo sostenible del patrimonio y más allá, de los mismos grupos.

No obstante el patrimonio arqueológico en México se incorpora cada día más como un componente de la oferta turística regional y su gestión se ve matizada en este campo, la protección, conservación, investigación y difusión del mismo aún se rige por las mismas leyes y bajo un régimen centralizado, nacientes de un contexto nacionalista.

Los Estados Unidos Mexicanos, nombre oficial de México, es una república federal conformada por estados libres y soberanos. La división administrativa o política es de 31 entidades federativas y un Distrito Federal. Cada estado cuenta con su propio patrimonio; pero éste, al ser de interés nacional y de utilidad pública, se inscribe en un marco jurídico federal bajo la tutela de organismos gubernamentales.

Por lo tanto, y para comprender la gestión el patrimonio arqueológico en México, es necesario conocer su leyes y estructuras administrativas, pues desde aquí se establecen los criterios y lineamientos, se definen estrategias y acciones, y se desarrolla la parte operativa.

### **Marco Jurídico del Patrimonio Arqueológico**

El artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso para legislar en materia de vestigios y restos fósiles, monumentos arqueológicos, artísticos e históricos cuya conservación sea de interés nacional. Por lo tanto, esta facultad legislativa es federal.

El marco general que brinda seguridad jurídica al patrimonio cultural en México se divide en tres niveles de competencia:

- Ámbito Federal: Preceptos constitucionales y diversos ordenamientos de índole federal.
- Ámbito Estatal: Constituciones estatales, leyes diversas y sus reglamentos.
- Ámbito Municipal: Bandos de policía y buen gobierno reglamento, circulares y disposiciones administrativas que expidan los ayuntamientos conforme a ley.<sup>1</sup>

Particularmente la legislación que regula de manera directa el patrimonio arqueológico, artístico e histórico es la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas promulgada en 1972. En ella misma se prevé, en el Artículo 19, que:

A falta de disposición expresa en esta Ley, se aplicarán supletoriamente:

- I.-** Los tratados internacionales y las leyes federales; y
- II.-** Los códigos civil y penal vigentes para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.

Y establece en el Artículo 3° que:

La aplicación de esta Ley corresponde a:

- I.-** El Presidente de la República;
- II.-** El Secretario de Educación Pública;
- III.-** El Secretario del Patrimonio Nacional;
- IV.-** El Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH);
- V.-** El Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA) y
- VI.-** Las demás autoridades y dependencias federales, en los casos de su competencia.

Específicamente en términos de patrimonio arqueológico, la Ley Federal define lo que se considera como tal, especifica que es propiedad de la nación (Artículo 27) y establece competencias en materia de protección, conservación, investigación y difusión.

El Artículo 28 señala que:

Son monumentos arqueológicos los bienes muebles e inmuebles, producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionados con esas culturas.

En el Artículo 28 BIS (adicionado en 1986) se anexa que:

Para los efectos de esta Ley y de su Reglamento, las disposiciones sobre monumentos y zonas arqueológicas serán aplicables a los vestigios o restos fósiles de seres orgánicos que habitaron el territorio nacional en épocas

---

<sup>1</sup> “La Planeación y Gestión del Patrimonio Cultural de la Nación” *Guía Técnica*, México: INAH, 2006.

pretéritas y cuya investigación, conservación, restauración, recuperación o utilización revistan interés paleontológico, circunstancia que deberá consignarse en la respectiva declaratoria que expedirá el Presidente de la República.

Y el Artículo 39 define como:

Zona de monumentos arqueológicos es el área que comprende varios monumentos arqueológicos inmuebles, o en que se presuma su existencia.

Con los artículos 28, 28BIS y 39 se especifica el ámbito de acción de esta ley en términos de patrimonio cultural arqueológico, y es en el artículo 38 donde se señala que:

- Las zonas de monumentos estarán sujetas a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos prescritos por esta Ley y su Reglamento.

Y el Artículo 44 especifica que:

El Instituto Nacional de Antropología e Historia es competente en materia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos.

En el Reglamento de la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (1975) se precisa las atribuciones del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH):

ARTICULO 1.- El Instituto competente organizará o autorizará asociaciones civiles, juntas vecinales o uniones de campesinos, que tendrán por objeto:

- I.- Auxiliar a las autoridades federales en el cuidado o preservación de zona o monumento determinado;
- II.- Efectuar una labor educativa entre los miembros de la comunidad, sobre la importancia de la conservación y acrecentamiento del patrimonio cultural de la Nación;
- III.- Proveer la visita del público a la correspondiente zona o monumento;
- IV.- Hacer del conocimiento de las autoridades cualquier exploración, obra o actividad que no esté autorizada por el Instituto respectivo; y
- V.- Realizar las actividades afines a las anteriores que autorice el Instituto competente.

Es importante mencionar que en el año 2000 se presentaron ante el Congreso diversas iniciativas de reforma constitucional, entre las que se incluyen algunos artículos referentes al patrimonio cultural.<sup>2</sup> Estas reformas proponen básicamente el distribuir las competencias institucionales entre la Federación, estados y municipios, con participación en la administración del patrimonio nacional, en el que se incluye el arqueológico.

---

<sup>2</sup> Artículo 27, 73 fracción XXV y 124.

La aprobación de la reforma constitucional implicaría la abrogación de la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas de 1972 y todas las disposiciones derivadas de ella. Esto conllevaría la expedición, por parte del Congreso, de una nueva Ley General, donde se establecieran las responsabilidades y competencias, así como leyes de los Congresos Legislativos de los Estados, además de precisarse y establecerse la descentralización de las funciones en materia de patrimonio cultural y la administración de los bienes nacionales.<sup>3</sup>

A la vez, en 1999 se presentó ante el Senado de la República la iniciativa de “Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación”, aún no aprobada y sujeta a debate.

Esta iniciativa de ley ha generado, entre las instituciones gubernamentales implicadas con el patrimonio, la reflexión en materia de legislación y gestión. Si bien es cierto que la modernidad y la globalización ha rebasado la Ley Federal de 1972, la nueva iniciativa de ley resulta ambigua, y más aún, marca una tendencia a la privatización del patrimonio arqueológico.

Algunos de los artículos más discutidos son el 26, 29, 30, 49, 68, entre los cuales se autoriza y regula la concesión a particulares de la utilización, aprovechamiento, resguardo, custodia de monumentos arqueológicos, históricos y artísticos de propiedad federal, muebles e inmuebles,<sup>4</sup> alentando al “buen coleccionismo”.<sup>5</sup>

Sin embargo, en tanto el Congreso no apruebe las reformas constitucionales y la Ley General, la gestión del patrimonio arqueológico en México seguirá rigiéndose por la Ley Federal, siendo responsabilidad del INAH su custodia.

### **Marco institucional y gestión del patrimonio**

Como señala la Ley Federal, al Instituto Nacional de Antropología e Historia, creado en 1938, se le atribuye la tutela del patrimonio paleontológico, arqueológico e histórico de los periodos prehispánico, colonial y el del siglo XIX. Por lo tanto, el INAH es responsable de la gestión de este patrimonio ante instancias federales, estatales y municipales.

A su vez, el INAH se vincula al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), creado en 1988.

El Conaculta es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública (SEP), que ejerce atribuciones que en materia de promoción y difusión de la cultura

---

<sup>3</sup> [www.inah.gob.mx](http://www.inah.gob.mx)

<sup>4</sup> Artículo 29: "El Instituto Nacional de Antropología e Historia podrá conceder: la utilización, aprovechamiento, disposición, custodia y resguardo de los monumentos arqueológicos y aquellos otros históricos o artísticos de propiedad federal, muebles e inmuebles a las dependencias y organismos de carácter público de los tres niveles de gobierno, así como a las personas físicas y morales que lo soliciten y se obliguen a cumplir con los términos y requisitos que se establezcan en la autorización respectiva."

corresponderían a la SEP,<sup>6</sup> es decir, es el organismo encargado de llevar a la práctica la política cultural del Gobierno de México, coordinando la labor de las instituciones públicas.

Pero hablando en términos de gestión del patrimonio arqueológico, es el INAH al que le compete directamente. Este Instituto tiene personalidad jurídica propia y depende de la Secretaría de Educación Pública-Conaculta. Cuenta con su propia Ley Orgánica, en donde se definen, de manera particular, sus atribuciones y funciones, en las que destacan:

#### Artículo 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.

#### Artículo XVII

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

Y establece como objetivos generales:

#### Artículo 2º

...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 la institución cuenta con una estructura técnico-administrativa. La Secretaría Técnica es responsable de supervisar la realización de sus labores sustantivas, que son ejecutadas por 11 Coordinaciones Nacionales y 31 Centros INAH, distribuidos en cada uno de los estados o Entidades Federativas<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Artículo 1º, Decreto por el que se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

<sup>7</sup> Ver La Planeación y Gestión del Patrimonio Cultural de la Nación”, *Guía Técnica*, México: INAH, 2006.

Bajo responsabilidad del Instituto se encuentran 113 museos y más de 110 mil monumentos históricos y 25 mil zonas arqueológicas actualmente registradas en todo el país<sup>8</sup> de las cuales, 173 están abiertas al público.<sup>9</sup>

### **INAH, gobiernos estatales y municipales, participación social y otras instituciones.**

Como se ha mencionado anteriormente, el responsable de la gestión cultural ante instancias federales, estatales y municipales es el INAH. En cada Entidad Federativa hay un Centro INAH, en el que recae esta tarea, y por lo tanto son estos los que se vinculan con los gobiernos estatales y municipales en cuestiones referentes al patrimonio arqueológico.

Los gobiernos estatales o municipales, en coordinación con los Centros INAH, pueden emitir declaratorias para proteger áreas de interés científico, así como lugares que, por sus valores, sean primordiales para la custodia y salvaguarda de cada localidad.

También se pueden establecer convenios entre los gobiernos estatales y municipales y el INAH, pero generalmente se acotan al flujo de recursos hacia proyectos institucionales y sociales.

La participación social en la gestión cultural se da principalmente a través de asociaciones civiles, que pueden estar conformadas como “organizaciones vecinales”, “amigos del sitio” o “patronatos”<sup>10</sup>. Estas asociaciones no persiguen un fin económico ni especulativo, y generalmente tiene como finalidad la conservación del patrimonio.

Ahora bien, también en la gestión del patrimonio arqueológico en México se involucran otras instituciones que de una u otra forma están vinculadas con el patrimonio, como el caso de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Turismo, La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (anteriormente Instituto Nacional Indigenista) o inclusive instituciones académicas, como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En este caso se trabaja a través de convenios de colaboración entre los diferentes organismos.

### **Proceso de Gestión del Patrimonio Arqueológico**

La gestión del patrimonio arqueológico en México, llevada a cabo por parte del INAH, sigue el proceso denominado de Planeación, el cual involucra los tres niveles de gobierno<sup>11</sup>,

---

<sup>8</sup> El registro de las zonas arqueológicas es tarea de la misma institución, y hasta la fecha no se ha registrado la totalidad de los restos arqueológicos existentes en el territorio nacional.

<sup>9</sup> [www.conaculta.gob.mx](http://www.conaculta.gob.mx)

<sup>10</sup> Caso ejemplo: La Asociación Adopte una Obra de Arte destina anualmente varios millones de pesos para el rescate del patrimonio artístico y cultural.

<sup>11</sup> Federal, estatal y municipal.

los prestadores de servicios, instituciones académicas, las comunidades aledañas y diferentes organismos nacionales e internacionales.

En el Proceso de Planeación se establecen lineamientos y acciones de operación que aseguran la conservación integral, el uso sustentable, en relación con su significado cultural la corresponsabilidad social y el significado cultural de un sitio arqueológico en relación con sus valoraciones. Este proceso incluye los campos científicos, de conservación y protección legal, educativos, de identidad, los políticos, económicos y administrativos.<sup>12</sup>

El Proceso de Planeación se plasma en los documentos llamados Planes de Manejo, en los que se definen los lineamientos generales y las acciones de operación específicas a corto, mediano y largo plazo. Los Planes de Manejo son el documento rector de las actividades que se desarrollan en torno al monumento-zona arqueológica en cuestión.

## **Conclusiones**

En términos generales, la gestión del patrimonio cultural en México responde a un régimen centralista, regulada por el Gobierno Federal a través de la Ley Federal, y llevada a cabo por el Instituto Nacional de Antropología e Historia. Pero esto no significa que los gobiernos estatales y municipales no tengan injerencia en el tema, ya que a través de acuerdos y convenios tienen una participación corresponsable.

Ahora bien, el concepto de patrimonio arqueológico es muy delimitado y en ocasiones se desvincula de su contexto; sin embargo, desde hace ya algunos años se ha ido trabajando en la integración del concepto de paisaje cultural, para desarrollar entonces la gestión del patrimonio a través de un trabajo interinstitucional y entre los diferentes niveles del gobierno, donde se implican todos y cada uno de los actores involucrados de manera directa o indirectamente con el patrimonio. Caso ejemplo es en el Estado de Michoacán, que promulgó en el año 2000 la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo, la cual promueve la protección del patrimonio natural, considerando e integrando el cultural y fomentando la participación social.

Uno de los temas más delicados al respecto del patrimonio y su gestión es la forma de tenencia de la tierra, pues gran parte del patrimonio arqueológico de interés público, se encontraba o se encuentra en terrenos de propiedad privada. El INAH trabaja en conjunto con otras instituciones y con los gobiernos estatales y municipales estos temas, sin embargo aún hay mucho camino que recorrer.

Hasta hace algunos años la participación de la sociedad civil en estos asuntos era muy limitada, pero hoy en día se busca cada vez más su colaboración, bajo el argumento de que el patrimonio es un “recurso fundamental para el desarrollo humano integral”, y representa un elemento para el desarrollo sustentable de la nación, o que tienen como elemento central el aprovechamiento sustentable del patrimonio cultural.

---

<sup>12</sup> “La Planeación y Gestión del Patrimonio Cultural de la Nación” *Guía Técnica*, INAH: México, 2006

El concepto de gestión del patrimonio arqueológico en México, dentro de un contexto globalizado, bajo la perspectiva del desarrollo turístico es reciente, y se trata de amalgamar con la importancia social y su reconocimiento como elemento de identidad, herencia de la creación de una nación. Posicionar el patrimonio dentro de esta esfera no es tarea fácil, ya que la inercia de un mundo mercantilista lleva a concebir el patrimonio como meros instrumentos generadores de riqueza.

Con los cambios de gobierno y las nuevas propuestas de leyes, el rumbo de la gestión del patrimonio puede cambiar su curso, aunque el debate continúa y la respuesta definitiva permanece en el aire. Así que sólo resta esperar los cambios previstos y prepararse para enfrentarlos, asumirlos y adaptarse a las nuevas circunstancias.

### **Bibliografía**

“Decreto por el que se crea el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes” México, Distrito Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 1988.

“La Planeación y Gestión del Patrimonio Cultural de la Nación” *Guía Técnica*. México: INAH, 2006

“Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo” México, 2000

“Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas”. México, 1972

“Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia”. México, 1939

“Reglamento de la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas”. México, 1975

### Páginas web

- [www.ammac.org.mx](http://www.ammac.org.mx)
- [www.cnca.gob.mx](http://www.cnca.gob.mx)
- [www.estéticas.unam.mx](http://www.estéticas.unam.mx)
- [www.inah.gob.mx](http://www.inah.gob.mx)
- [www.sep.gob.mx](http://www.sep.gob.mx)
- [www.sectur.gob.mx](http://www.sectur.gob.mx)