

El patrimonio natural y cultural

Convergencias y divergencias

Francisco Javier Dorantes Díaz

En la actualidad no existen los criterios jurídicos suficientes para resolver los problemas que se presentan en los puntos en que convergen las regulaciones jurídicas de protección al patrimonio cultural y natural. El presente ensayo tiene por objeto realizar una aproximación a esta problemática y propone algunas soluciones jurídicas para abordarla.

Nowadays, there is not enough juridic criteria to solve the problems that present in juridic regulations of proteccion to cultural and natural patrimony. The essay aims to approach this problem and proposes some juridic solutions.

Sumario: I. Introducción. / II. Los primeros esfuerzos regulatorios. / III. La experiencia jurídica nacional. / IV La autonomía regulatoria. / V. El Estado actual. / VI. Las áreas naturales protegidas con patrimonio cultural. / VII. Algunas imprecisiones legislativas. / VIII. Conclusiones. / IX. Bibliografía y hemerografía.

1. Introducción

En una lectura ambientalista sobre las nociones de patrimonio natural y cultural parecería un tanto arbitraria la búsqueda de coincidencias, tanto por los valores jurídicos distintos que protegen como por la autonomía jurídica que actualmente tienen. Sin embargo, hace algunos años el tratamiento jurídico que se dio a estos temas fue unitario; de hecho en algunos países se siguen legislando de forma conjunta ambos tipos de bienes,¹ y todavía es común dentro de la dogmática jurídica especializada analizar de esa manera los aspectos culturales y ambientales. Ejemplo de lo anterior son las

obras de reconocidos autores como Martín Maleo² en España; Jean Lamarque y Michel Prieur³ en Francia; Vladimir Brguljan en Yugoslavia;⁴ Guillermo J. Cano⁵ en Argentina, y Raúl Brañes, en México,⁶ por mencionar algunos casos conocidos.

1. Como ejemplo de lo anterior *Vid.* GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier Comp., *Legislación sobre Patrimonio Histórico*, Madrid, Técno, 1987, (Biblioteca de Textos Legislativos), en especial la Ley de Patrimonio Histórico Español en donde se regulan conjuntamente ambos tipos de patrimonio en España.

2. *Vid.* MARTÍN MATEO, Ramón, *Tratado de Derecho Ambiental*. Madrid, Editorial Trivium, 1991» Vói. 3, pp. 318 y ss.
3. LAMARQUE, Jean, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, París, LGDJ, 1973 y Michel PREUR, *Droit de l'environnement*, París, Dalloz, 1984, citado por Raúl BRAÑES, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, (Sección de Obras de Política y Derecho), p. 536.
4. BROUIJAN, Vladimir, "Protección de bienes culturales y naturales universales en Yugoslavia", en *Política Internacional*, Belgrado, Yugoslavia, No. 868, Año XXXVII, SVI, 1986, pp. 28 a 31.
5. J. CANO, Guillermo, *Derecho, Política y Administración Ambiental*, Buenos Aires, de Palma, 1979, pp. 187 y 335, citado por Raúl BRAÑES, *Loe. Cit.*
6. *Loe. Cit.*

Aunado a dicho tratamiento teórico, las legislaciones de diferentes países, sobre todo en la primera mitad del presente siglo, regulaban de forma conjunta al patrimonio natural y cultural. Los juristas y la legislación hacían referencia a un "ambiente cultural" en el que importaban, no sólo los aspectos físicos sino también los sociales. El enfoque no se constreñía exclusivamente a la protección de la naturaleza, también a todos aquellos aspectos con cualidades culturales.⁷ Estas primeras experiencias legislativas en materia de protección al "ambiente cultural", buscaban regular a los espacios naturales sólo desde un punto de vista histórico o estético y no así desde su explotación y conservación. Se consideraba que los recursos naturales, por ser renovables, podrían ser explotados indiscriminadamente, y ello no generaba un detrimento irreversible de los mismos.

Esta tendencia cambia a principio de los años setenta en todo el mundo. Las cuestiones ambientales empiezan a adquirir una carta de naturalización propia. Lo anterior se ve favorecido, entre otras cuestiones, por convenios internacionales tales como la "Convención sobre las Medidas que deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícita de Bienes Culturales de 1970", publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de octubre de 1971; y la "Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972", publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de mayo de 1984,⁸ así como de diversos tratados de cooperación bilaterales en materia de protección al ambiente, tales como la "Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo" de fines de los años ochenta.

De esta forma, por el hecho de provenir de un tratamiento problemático y regulación jurídica comunes, la separación entre ambos bienes jurídicamente tutelados, el patrimonio natural y el cultural, no ha sido hasta el momento efectuada con una depuración suficiente.

Es hasta fechas recientes que el patrimonio natural ha conseguido su autonomía jurídica plena⁹, pero

no por eso deja de tener puntos de coincidencia con el patrimonio cultural, tal es el caso del patrimonio paleontológico, que tiene características tanto culturales como ambientales; o de las áreas naturales protegidas,¹⁰ que tienen dentro de su circunscripción no sólo recursos naturales sino también algún tipo de monumento arqueológico o histórico. En la actualidad el patrimonio cultural de la nación mexicana comprende a los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos que de alguna forma pueden ser representativos de la cultura nacional. En cambio, el patrimonio natural de la nación, en específico las áreas naturales protegidas, contiene a todas aquellas zonas del territorio nacional que no hayan sido significativamente alteradas por la actividad del ser humano; que posean características naturales representativas de la flora, la fauna o de algunos otros recursos de la naturaleza, y que, por estas razones, requieran de ser preservadas y restauradas.

Precisamente, una de las pretensiones principales del presente ensayo es analizar, de manera genérica, la evolución regulatoria de las leyes especiales en materia de la protección de ambos tipos de patrimonios, así como el estudiar de forma específica el caso de las áreas naturales protegidas que cuentan dentro de su ámbito de protección con bienes de patrimonio cultural.

11. Los primeros esfuerzos regulatorios

El siglo XVIII resulta ser la época en la que se originó, de forma más concreta,¹¹ la protección jurídica en materia histórico-artístico en España y, por ende, en sus colonias en América,¹² con dos acontecimientos fundamentales: la fundación de la Academia de San Fernando en 1738 y la aparición de diversas disposiciones jurídicas relacionadas con la custodia de valores históricos y artísticos.¹³

14. *Loe. Cit.*

15. *Los textos completos de estos instrumentos internacionales pueden consultarse en Alberto SZÉKELY, Comp., Instrumentos fundamentales de Derecho Internacional Público, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, (Textos y Estudios Legislativos, No. 9), Tomo V, 400 pp.*

16. *De ninguna forma pretendo olvidar que la materia ambiental no puede tener una total autonomía jurídica por sus características de intersectorialidad que le son propias. Lo ambiental prácticamente tiene que relacionarse con una infinidad de materias, tales como la agricultura, el urbanismo, la minería y todas aquellas que produzcan un impacto en el medio ambiente. La autonomía a la que hago referencia debe constreñirse a que la materia ambiental cuenta con una ley especial en la que se regulan la mayor parte de los problemas*

10. Más de treinta áreas naturales protegidas tienen en la actualidad en su zona de protección monumentos arqueológicos o históricos.

11. Digo de forma más concreta porque algunos antecedentes importantes datan del Renacimiento en Europa y los mecenazgos que caracterizan a esta época.

12. BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *La ordenación jurídica del patrimonio histórico*, Madrid, Civitas, 1990, (Col. Monografías Civitas), pp. 32 y ss.

13. *Loc Cit.* Existen algunos antecedentes en las leyes de Indias, sin embargo, la protección se hace para evitar los saqueos sin otorgarle su parte a la Corona, sobre el particular véase recopilación de las *Leyes de las Indias*, Madrid, Cultura Hispánica, 1975, T. II, f. I y T III, f. 63v-64v.

En el siglo XIX la *Novísima Recopilación* es la primera disposición jurídica que, tomando en consideración una Cédula del Rey Carlos IV de 1803, define de forma genérica a los monumentos de naturaleza cultural. En este momento histórico es la antigüedad el eje sobre el que se asienta este concepto,¹⁴ sin considerar el valor cultural o el interés histórico de dichos bienes. Desde una concepción moderna de la conceptualización monumental, la definición de monumento que parte únicamente de la antigüedad resulta ser claramente insuficiente.

Con la independencia de nuestro país, la tradición jurídica mexicana en torno a este tipo de bienes adquiere autonomía. La principal cualidad de nuestra legislación del siglo XIX en esta materia es la regulación con la finalidad de evitar el saqueo de los monumentos históricos nacionales.¹⁵

En esta época tanto en España como en nuestro país y en la mayor parte de las disposiciones jurídicas del mundo, la protección del patrimonio natural pasa desapercibida, lo anterior no resulta raro si se toma en consideración que el siglo XIX es una etapa importante, desde la perspectiva económica, para el colonialismo. Los bienes naturales son explotados con la saña propia del inicio y consolidación de la era de la industrialización, baste recordar que precisamente la Revolución Industrial en Inglaterra se sustentara en la explotación de un recurso natural como eje: el algodón. Esta explotación irracional de los recursos naturales y sus consecuencias se extiende hasta la primera mitad del siglo XX.

14. BARRERO, Concepción, *op. cit.* (n-1) p. 36. en México la primera vez que se hace referencia a la noción de momento es mediante una circular de la Secretaría de Relaciones Exteriores por medio de la cual se obliga a verificar el cumplimiento de la prohibición de extraer monumentos y antigüedades mexicanas del 28 de noviembre de 1835; note el lector que esta disposición distingue entre los conceptos de monumento y antigüedad, dando importancia no sólo a los aspectos temporales en la clasificación de monumentos sino también a la naturaleza de los bienes o a su valor o interés generando de esta forma una definición más amplia que la empleada por la legislación española de la época; sobre el particular véase LITVAK KING, Jaime v *El Al., Arqueología y Derecho en México*, México, UNAM, 1980, (Serie Antropológica, No. 23), pp. 184 y ss.
15. Ejemplo de ello es la ley del 16 de noviembre de 1827 o el decreto del 3 de junio de 1896, que faculta al Ejecutivo Federal para conceder permiso a personas particulares para hacer exploraciones arqueológicas. En cuanto al tratamiento patrimonial resulta de interés el decreto del 11 de mayo de 1897, que reafirma la propiedad de la nación sobre los monumentos arqueológicos.

III. La experiencia jurídica nacional¹⁶

La primera ocasión¹⁷ que en México se regulan de forma común la protección del patrimonio cultural y natural es con la Ley sobre Conservación de Monumentos Históricos y Artísticos y Bellezas Naturales,¹⁸ publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1914. En esta ley se regula principalmente el patrimonio histórico y artístico con la finalidad primordial de conservarlo. No existe en la misma ninguna definición de monumento o de belleza natural. Los aspectos ambientales sólo son regulados de manera tangencial, dedicándose exclusivamente un capítulo, con un artículo, al tratamiento de la materia. El Capítulo VI denominado "De la Conservación de las Bellezas Naturales", en el artículo 30, dispone que las bellezas naturales dignas de permanecer inalterables deben ser clasificadas y sometidas al régimen de protección de la ley.

Las obligaciones de la autoridad que se desprenden de la presente ley, consisten en publicar en el *Diario Oficial*, la clasificación de bellezas naturales; en virtud de lo cual no podían ser objeto de ninguna alteración sin la previa autorización de la Inspección Nacional de Monumentos Artísticos e Históricos. La clasificación de referencia tenía la cualidad de ser definitiva y tenía como consecuencia jurídica, en el caso de bienes nacionales o de dominio público de los Estados, de ser inalienables e imprescriptibles.²⁰ En el caso de bienes particulares estos no podían ser enajenados, restaurados o modificados, sin la autorización de la Inspección Nacional de

16. Para un análisis resumido de la evolución normativa véase Carlos A. MACEDONIO HERNÁNDEZ, "La Defensa Jurídica del Patrimonio Cultural de la Nación", en *Revista Facultad de Derecho de Yucatán*, No. 22, Mérida, septiembre-diciembre, 1996, pp. 41 a 44.
17. En estricto sentido no es la primera ocasión en que se hace referencia a la protección del patrimonio cultural. En efecto, de forma indirecta ya hacia referencia a la protección monumental en la "ley del 16 de noviembre de 1827", relativa al Arancel para las Aduanas Marítimas y de Fronteras de la República Mexicana, que en su Capítulo IV, denominado "De la Exportación" prevé, en su artículo 41, lo siguiente: "Se prohíbe bajo la pena de comiso la exportación de oro y plata en pasta, piedra y polvillo, monumentos y antigüedades mexicanas, y la semilla de la cochinilla; no comprendiéndose en esta prohibición la piedra y el polvillo, siempre que su exportación en pequeño tenga por objeto enriquecer los gabinetes de los sabios a juicio y ciencia del gobierno general, con cuya licencia podrán extraerse pagando los derechos correspondientes", *Cfr.* Sonia LOMBARDO DE Ruiz, *Antecedentes de las Leyes sobre Monumentos*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1988, p. 56.
18. El texto íntegro de la ley se encuentra en Alejandro GERTZ MAÑERO, *La defensa jurídica y social del patrimonio cultural*, México Fondo de Cultura Económica, 1976, (Archivo del Fondo, Número 74), pp. 65 y ss.
19. Véanse los artículos 15 y 16 de la ley de referencia.
20. Artículo 24 de la ley.

Monumentos Artísticos e Históricos dependiente de la Secretaría de Educación Pública.²¹ Como puede apreciarse el tratamiento hacia las bellezas naturales es somero y subordinado a las categorías y especificaciones propias del patrimonio cultural. El único interés que puede tener esta ley en el presente estudio es la regulación conjunta, por primera vez, de ambos tipos de patrimonio.²²

En enero de 1916 se publica la "Ley sobre Conservación de Monumentos, Edificios, Templos y Objetos Históricos o Artísticos", que tiene como principal objeto conservar todos aquellos monumentos, edificios, templos y objetos que por su interés artístico o histórico resulten de trascendencia en la historia nacional.²³ En esta disposición jurídica, pese a no ser consideradas en el título de la misma, también se regulan las bellezas naturales con el único efecto de ser inventariadas, sin que la autoridad administrativa tenga mayores facultades sobre este tipo de bienes. Quizá la única ventaja técnica de esta ley es la posibilidad de expropiar, por causa de utilidad pública, aquellos bienes de propiedad privada que se encontraron sujetos a las disposiciones de la ley. Una vez más, el patrimonio natural se haya constreñido y limitado en su conservación y aprovechamiento por una mejor regulación de los bienes culturales.

La primera ley que trata de forma más técnica el patrimonio cultural y natural es la "Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales", publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 1930. En esta ley se consideran cómo monumentos las cosas, muebles e inmuebles cuya protección y conservación sean de interés público por su valor artístico, arqueológico o histórico. Asimismo, consideraba de utilidad pública la protección y conservación tanto de los monumentos como de las bellezas naturales.²⁴

La autoridad competente para la aplicación de dicha ley era la Secretaría de Educación Pública, misma que en los casos de monumentos o bellezas naturales debería emitir una declaratoria en el caso de que no estuvieran encomendadas a su custodia. De esta forma se distinguen los monumentos y bellezas naturales consideradas como tales por minis-

terio de ley o por declaratoria. En el mismo sentido, autoriza a dicha Secretaría a que en caso de peligro podrá, sin la declaratoria respectiva, emitir una notificación que surtirá los mismos efectos.²⁵

Ya en lo concerniente a los lugares de belleza natural el Capítulo VI de este ordenamiento, a pesar de dedicarle sólo un artículo, incorpora mayores elementos para su protección. Se consideraba con esta categoría a los lugares con *notable y peculiar* belleza natural.²⁶ El problema de estos conceptos, que son fundamentales en las declaratorias de lugares de belleza natural, es que no se sabe a ciencia cierta lo que puede significar *notable* y *peculiar*. En efecto, ambos conceptos resultan ser indeterminados y, por ende, sujetos a la interpretación en su aplicación por la autoridad ejecutora.

La declaratoria debía realizarse por decreto cuando dichos sitios y lugares fuesen de propiedad privada; en el caso de ser de propiedad pública no resultaba necesaria esta formalidad y la declaración surtía efectos desde la fecha en que se comunicaba a la entidad o institución que lo tuviese a su cargo.²⁷ En cuanto a la restricción de actividades no se podían realizar obras o trabajos que destruyeran, perjudicaran o alteraran la belleza natural.

Por otra parte, se intenta precisar el contenido de este tipo de declaratorias. Se obligaba a determinar con precisión los límites y linderos de la extensión de terreno, así como especificar las actividades prohibidas tales como la explotación forestal, la destrucción de vegetación, la construcción de edificios u otras estructuras, la modificación y reparación de las existentes, así como todos aquellos actos que tuvieran por resultado la pérdida o el menoscabo de su belleza.²⁸

Estos lugares de belleza natural quedaban bajo la vigilancia del Departamento de Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos de la Secretaría de Educación Pública, autoridad que también era competente para autorizar las obras o trabajos que se realizaran en dichos parques. Esta ley queda abrogada con la "Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural", publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1934. En el presen-

21. Artículo 25 de la ley.

22. Por otra parte, la ley no pudo ser debidamente aplicada por las circunstancias sociales del país; en efecto, la ley que nos ocupa fue promulgada por Victoriano HUERTA y nunca existieron, durante su periodo, las condiciones necesarias para su vigencia.

23. El texto completo de esta ley se encuentra en Alejandro GERTZ, *op. cit.*, pp. 73 y ss.

24. Véase el texto de la ley en Alejandro GERTZ, *op. cit.*, en especial los artículos 1 y 4.

25. Esto es un antecedente importante de la declaratoria provisional que actualmente se haya prevista en la Ley Federal sobre Zonas y Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos.

26. El problema técnico de naturaleza jurídica era como deberían entenderse y aplicarse los conceptos de *notable* y *peculiar*.

27. Véase el artículo 25 de la ley de 1930.

28. Loe. cit.

te ordenamiento los monumentos arqueológicos, se definen considerándose como tales a todos los vestigios de las civilizaciones aborígenes anteriores a la consumación de la conquista. Por su parte, son monumentos históricos aquellos bienes posteriores a la consumación de la conquista y cuya conservación fuese de interés público por estar vinculados a la historia política o social de nuestro país, por su excepcional valor artístico o arquitectónico, o por ser exponentes de la historia de la cultura. Escapaban de esta clasificación las obras de artistas vivos.²⁹ Los monumentos artísticos aún no tenían cabida en esta disposición jurídica, ya que su categoría era asumida por los históricos.

Los monumentos arqueológicos adquirirían dicha cualidad por ministerio de ley; en cambio, los históricos requerían de declaratoria emitida por la Secretaría de Educación Pública.³⁰

En lo que concierne a los lugares de belleza natural su regulación sufre un notorio retraso. La ley se concreta a señalar que se determinará la declaratoria de protección y conservación de ciertos lugares cuando sean de notable y peculiar belleza natural.³¹ Finalmente, indica que se requiere de decreto en el caso de sitios o lugares de propiedad privada; en el caso de bienes de propiedad pública bastaba con que la declaratoria se hiciera de conocimiento de la autoridad que los tuviere en su poder o a su cargo.³² Los efectos de la declaratoria eran que cualquier obra que se realizara en estas zonas requería de la autorización de la Secretaría de Educación Pública³³

La Ley de 1934 es la primera en tener un Reglamento, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de abril del mismo año. Dentro de sus disposiciones más importantes destaca la regulación y creación de una comisión de monumentos, como órgano consultivo de la Secretaría de Educación Pública,³⁴ con la facultad de asesorar a dicha dependencia, mismo que tenía que ser escuchado forzosamente, en el caso de cualquier declaratoria así como en la ejecución de cualquier trabajo realizado en los monumentos, poblaciones o zonas típicas y lugares de belleza natural.

Como una regla de interpretación y aplicación normativa el reglamento señala que regirán respecto a

los lugares de belleza natural todas aquellas disposiciones aplicables a las poblaciones típicas o pintorescas. Esto provocaba, una vez más, que las consideraciones ambientales se subordinaran a las culturales.

El 16 de septiembre de 1970 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la última ley que integra jurídicamente el patrimonio cultural y natural y ésta es la denominada "Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación". En ésta ley se encontraban previstas dentro del Patrimonio Cultural de la Nación todos los bienes que tuvieran valor para la cultura, desde el punto de vista del arte, la tradición, la ciencia o la técnica,³⁵ de acuerdo con lo dispuesto por la misma ley.

Pese a que no se hace referencia a valores naturales en la definición de *patrimonio cultural* asentada con anterioridad, la misma ley considera como bienes de valor cultural, entre otros, a las piezas etnológicas y paleontológicas, los especímenes, tipo de flora y fauna, así como los lugares de belleza natural.³⁶ En la aplicación de la ley de 1970 son competentes el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes, ambos órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública.

En esta ley, para su mejor aplicación, se encuentran previstas las causas de utilidad pública, por medio de las cuales se puede expropiar a todos aquellos bienes culturales que sean de propiedad privada. Dentro de estas causales destaca la relativa a la preservación y suspensión de obras en lugares de belleza natural.³⁷

Dentro de esta disposición se consideran como monumentos arqueológicos todos los bienes, muebles e inmuebles, producto de las culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en México. También se consideró, dentro de esta clasificación, los restos humanos, los de flora y fauna asociados a las culturas prehispánicas, y los bienes muebles producto de las culturas primitivas no aborígenes.³⁸

Como monumentos históricos se contempló a todos los bienes, muebles e inmuebles, creados o surgidos a partir del establecimiento de la cultura hispánica en México y que se encuentran vinculados a la historia social, política, económica, cultural y religiosa del país o que hayan adquirido con el tiempo, valor cultural.

29. Artículo 13 de la ley de 1934.

30. Artículo 14 de la ley de 1934.

31. Como recordará el lector estos adjetivos de *notable* y *peculiar* se encuentran por primera vez en la ley de 1930.

32. " Artículo 22 de la ley de 1934.

33. Artículo 20 y 22 de la ley de 1934.

34. Artículo 26 de la ley y 36, 37 y 38 del reglamento.

35. Artículo 2 de la ley de 1970.

36. Fracciones IV, V y XII del artículo 3 de la ley de 1970.

37. Fracción V del artículo 38 de la ley de 1970.

38. Artículo 50 y 51 de la ley de 1970.

Se incorporan, para efecto de protección, los monumentos artísticos como son las obras pictóricas, grabados, dibujos, obras esculturales, obras arquitectónicas u otros objetos que posean valores estéticos permanentes; igualmente, se considera como tales a las obras o archivos literarios y musicales cual importancia o valor sean de interés para el arte.³⁹

En cuanto a los lugares de belleza natural, se consideran como tales los sitios o las regiones que por sus características constituyan por sí mismos conjuntos estéticos o plásticos de atracción para el público.⁴⁰ Sin embargo, la Secretaría de Educación Pública sólo tenía jurisdicción en aquellos lugares ubicados en el Distrito Federal y territorios federales y en las zonas de jurisdicción federal en lo que concernía a su calidad de *bienes culturales*.⁴¹ En el caso de aquellos lugares de belleza natural que pertenecieran a un estado o municipio, la federación sería competente sólo con la previa autorización de la legislatura del Estado o previo acuerdo en el gobierno de la entidad federativa para la creación de un patronato con facultades para protegerlo, conservarlo y restaurarlo.⁴² En específico, la autoridad competente para la conservación de los lugares de belleza natural era el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

III. La autonomía regulatoria

La separación en la regulación de bienes naturales y patrimoniales se presenta por modificaciones jurídicas importantes, tanto en el plano internacional como en el nacional. Restringiendo, desde esta perspectiva, nuestra posición a los aspectos propiamente jurídicos, no por ello restándole importancia a las cuestiones de la realidad que han influido en la evolución del derecho ambiental. De esta forma, los convenios internacionales más importantes, para los efectos del presente ensayo, son la "Convención sobre Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales" y el "Convenio para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural".

En la Convención sobre Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas

de Bienes Culturales, efectuada en París el 17 de noviembre de 1970, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de octubre de 1971, se prevé que para los efectos de la misma se considerarán como bienes culturales los objetos que, por razones religiosas o profanas, hayan sido expresadamente designados por cada Estado como de importancia para la arqueología, la prehistoria, la historia, la literatura, el arte o la ciencia, y que pertenezcan a distintas categorías entre las que se encuentran las colecciones y ejemplares raros de zoología, botánica, mineralogía, anatomía y los objetos de interés paleontológico.⁴³

Por su parte, el Convenio para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural adoptado en París el 23 de noviembre de 1972, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de mayo de 1984, tiene por objeto garantizar la eficaz protección y conservación, así como revalorizar el patrimonio cultural y natural situado en su territorio y en las condiciones adecuadas para cada país.

El patrimonio cultural dentro de esta convención se define como: a) *los monumentos*: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia; b) *los conjuntos*: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, el arte o de la ciencia; y c) *los lugares*: obras del hombre u obras conjuntas *del hombre y la naturaleza*, así como las zonas incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

En dicho instrumento jurídico internacional se considera como patrimonio natural: a) los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico; b) las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el habitat de especies animal y vegetal amenazadas, que tengan un valor universal desde el punto de vista estético o científico; y c) los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor uni-

⁴³. Artículo 1, inciso a) del convenio.

39. Artículo 64 de la ley de 1970.

40. Artículo 70 de la ley de 1970.

41. Artículo 73 de la ley de 1970.

42. Artículo 77 de la ley de 1970.

versal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.⁴⁴

En el sistema jurídico nacional contribuyen a la autonomía regulatoria las reformas constitucionales del 6 de julio de 1971, 3 de febrero de 1983 y 10 de agosto de 1987.⁴⁵ Dichas modificaciones consistieron sustancialmente, en lo siguiente: a) en 1971, se reforman las atribuciones del Consejo de Salubridad General⁴⁶ agregando la de adoptar medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, incorporándose así, de forma explícita, tan importante idea; b) en 1983, se incorpora a la Constitución, por vez primera, el concepto de medio ambiente y se subordina el uso de los recursos productivos a la protección del mismo⁴⁷ y, c) en 1987, se establece la facultad de la nación para, entre otros aspectos, establecer las medidas necesarias con la finalidad de preservar y restaurar el equilibrio ecológico,⁴⁸ así como la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que determinen las concurrencias, entre los distintos ámbitos gubernamentales, en materia de protección al ambiente, y preservación y restauración del equilibrio ecológico.⁴⁹ Con esta reforma constitucional se pretende regular de forma autónoma, lo relativo al patrimonio cultural y ambiental de la nación, tal y como se verá a continuación.⁵⁰

La primera ley que no regula los lugares de belleza natural es la Ley Federal sobre Zonas y Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de mayo de 1972, vigente.

En la ley que nos ocupa son monumentos arqueológicos los bienes muebles e inmuebles, producto de culturas anteriores a la hispánica en el territorio nacional, así como los restos de la flora y fauna relacionados con esas culturas.⁵¹ Como puede apreciarse los elementos naturales pueden tener importancia cultural, siempre y cuando tengan alguna

relación con las culturas prehispánicas. Tal sería el caso de restos encontrados en excavaciones hechas en dichos monumentos.

Por su parte, los monumentos artísticos son los bienes muebles e inmuebles que revisten un valor estético relevante. Tendrán dicha cualidad por su representatividad^A inserción en determinadas corrientes estilísticas, grado de innovación, materiales y técnicas utilizados y otras análogas. En el caso de inmuebles, también se considerará su significación en el contexto urbano.

Los monumentos históricos "son bienes vinculados con la historia de la nación, a partir del establecimiento de la cultura hispánica, en los términos de la declaratoria respectiva o por determinación de la ley. Por determinación de la ley son monumentos históricos: Los inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX, destinados a templos y sus anexos; arzobispados, obispados y casas cúrales; seminarios, conventos o cualesquiera otros dedicados a la administración, divulgación, enseñanza o práctica de un culto religioso, así como a la educación y a la enseñanza, a fines asistenciales o benéficos; al servicio y ornato público y al uso de las autoridades civiles y militares; los muebles que se encuentren o se hayan encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles relevantes de carácter privado realizados en los siglos XVI al XIX inclusive; los documentos y expedientes que pertenezcan o hayan pertenecido a las oficinas y archivos de la federación, de los Estados y de los municipios y de las casas curiales; los documentos originales manuscritos relacionados con la historia de México y los libros, folletos y otros impresos en México o en el extranjero, durante los siglos XVI al XIX que por su rareza e importancia para la historia mexicana, merezcan ser conservados en el país, y las colecciones científicas y técnicas podrán elevarse a esta categoría, mediante la declaratoria correspondiente".

Una de las contribuciones más importantes de esta disposición son las zonas de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos. Sobre el particular es zona de monumentos arqueológicos, el área que comprende varios monumentos arqueológicos inmuebles *o en que se presume su existencia*. El problema de esta disposición jurídica es que resulta difícil, en ocasiones, determinar si pueda haber o no vestigios de naturaleza arqueológica. En efecto, ¿de qué forma se puede presumir que pueden existir este tipo de bienes en un área determinada? El problema es aun mayor al descubrimiento de ruinas arqueológicas en áreas naturales protegidas determinadas. Las interrogantes fundamentales en este caso serían: ¿hasta qué grado puede destruirse la

44. Artículo 2 del convenio. Véase también Alberto SZÉKELY, *op. cit.*, pp. 2941 a 2953 y 3034 a 3039.

45. Para analizar la evolución constitucional en la materia ambiental se recomienda Raúl BRANI-S *op. cit.*, pp. 63 a 96.

46. Base 4, IVacción XVI, del artículo 73 constitucional.

47. Párrafo sexto del artículo 25 constitucional.

48. Párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

49. Fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional.

50. Las últimas reformas constitucionales en materia ambiental, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de junio de 1999, a los artículos 4 y 28 establecen el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar e incorporan la noción de sustentabilidad a la obligación del Estado de llevar a cabo la rectoría del desarrollo nacional, fortaleciendo la soberanía nacional y el régimen democrático.¹

51. Artículo 28 de la ley de 1972.

flora y fauna de un lugar para descubrir vestigios arqueológicos? ¿en estos casos, qué bien jurídicamente protegido debe de prevalecer, el cultural o el natural? y ¿cómo resolver jurídicamente los conflictos que pueden presentarse en estos casos?

VI Las áreas naturales protegidas con patrimonio cultural

La actual Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su regulación a las Áreas Naturales Protegidas prevé el establecimiento de zonas de protección en las que se pretende, además de proteger los valores propiamente naturales, proteger también 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.

Asimismo, dentro de las distintas clasificaciones de Áreas Naturales Protegidas, se encuentra las de

monumentos naturales, los cuales se establecen en *i*⁷ áreas que contengan uno o varios elementos naturales, consistentes en lugares u objetos naturales que por su carácter único o especial, interés estético, valor histórico o científico se decida incorporar a un régimen de protección absoluta. Tales monumentos no tienen la variedad de ecosistemas ni la superficie necesaria para ser incluidos en otras categorías de manejo y sólo se permite la realización de actividades relacionadas con la preservación, investigación científica, recreación y educación.

Las otras clasificaciones previstas en la ley son: a) *reservas de la biosfera*, que se constituirán relevantes a nivel nacional, representativas de uno o más ecosistemas no alterados significativamente por la acción del ser humano o que requieran ser preservados o restaurados, en los cuales habitan especies representativas de la biodiversidad nacional, incluyendo a las consideradas endémicas, amenazadas o en peligro de extinción; b) *parques nacionales*, que son representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general;⁵²

c) *áreas de protección de recursos naturales*, destinadas a la preservación y protección del suelo, las cuencas hidrográficas, las aguas y en general los recursos naturales localizados en terrenos forestales de aptitud preferentemente forestal; d) *áreas de protección de flora y fauna*, que contienen los hábitat de cuyo equilibrio y preservación dependen la existencia, transformación y desarrollo de las especies de flora y fauna silvestres; y, e) *santuarios*, que son áreas establecidas en zonas caracterizadas por una considerable riqueza de flora y fauna, o por la presencia de especies, subespecies o hábitat de distribución restringida. Estas áreas abarcan las cañadas, vegas, relictos, grutas, cavernas, cenotes, caletas, u otras unidades topográficas o geográficas que requieran ser preservadas o protegidas.

En lo que concierne al ámbito de competencia local pueden determinarse parques, reservas estatales y zonas de preservación ecológica de los centros de población, conforme a la legislación de los estados o del Distrito Federal, mismos que deberán compatibilizar los distintos regímenes de protección. Atendiendo a esta clasificación, en la actualidad las áreas naturales protegidas federales con patrimonio cultural son las siguientes:

Reservas de la Biosfera. Lacantún, que tiene ruinas Mayas; La Michilía, con centros ceremoniales michis y tepehuanos; Calakmul, que cuenta con diversas estructuras de la cultura maya; El Pinacate y Gran Desierto de Altar, con vestigios de los pápagos; El Triunfo, con centros ceremoniales de diversos cultos religiosos; El Vizcaíno, con pinturas rupestres y petroglifos; Mapimí, con restos de poblaciones nómadas y pinturas rupestres; Pantanos de Centla, con al menos 19 sitios con ruinas chontales y mayas; Sierra de Abra Tanchipa, con numerosas ruinas prehispánicas y pinturas rupestres; Sierra de Manantlán, con tumbas, campamentos y otros vestigios de asentamientos humanos; Montes Azules, con ruinas mayas; Sian Ka'an, con ruinas mayas; y, Tehuacán-Cuicatlán, con vestigios de las culturas cuicateca, mixteca, zapoteca, popo loca, mazateca, náhuatl e iccateca.

Parques Nacionales. Dzibilchantún, con una zona arqueológica maya del mismo nombre; el Tepozteco, con construcciones en ruinas; Isla Contoy, con vestigios del preclásico maya; Palenque, con una zona arqueológica maya del mismo nombre; Sistema Arrecifal Veracruzano, con numerosos restos de templos totonacas; Tulúm, con una zona arqueológica maya del mismo nombre, y Cerro de la Estrella, con la pirámide del fuego nuevo.

Monumentos Nacionales. Bonampak, con una zona arqueológica maya del mismo nombre, y, Cerro de la Silla, con pinturas rupestres.

52. Hasta antes de 1974 los parques nacionales se regulaban por las leyes forestales y para su creación se buscaban características de interés histórico, belleza natural o preservación de flora y fauna.

Áreas de Protección de Recursos Naturales. Cascadas de Agua Azul, que cuenta con ruinas mayas; Selva el Ocote, con ruinas zoques; Los Tuxtlas, con vestigios de las culturas olmeca, huasteca y totonaca. *Áreas de Protección de Flora y Fauna.* Laguna de Términos, con numerosos templos mayas; y Yum Balam, con restos de templos mayas.

Otras Áreas en Recategorización. Cajón del Diablo, con vestigios de la cultura seri y poblaciones nómadas; Isla Tiburón, con vestigios de la cultura seri; Islas del Golfo de California, con restos de las culturas yumana, comondú, pápago, yaqui, mayo, guasave, tahue y seri; y, Ria Lagartos con ruinas mayas.

De todas las áreas naturales protegidas anteriores solamente cuentan con programa de manejo las siguientes: El Pinacate y Gran Desierto de Altar; Sian Ka'an; Isla Contoy y Laguna de Términos.⁵³

Sin embargo, el problema de las áreas naturales protegidas con patrimonio cultural principalmente se encuentra dentro de las categorías de reserva de la biosfera, parques nacionales y las áreas de protección de recursos naturales. En efecto, en la mayoría de este tipo de áreas existen monumentos arqueológicos o vestigios históricos. También resulta importante la clasificación de área natural protegida en virtud de que su naturaleza determina el tipo de actividades que pueden realizarse en cada una de ellas. Si bien, la fracción VII del artículo 45 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que dentro del objeto de las áreas naturales protegidas se encuentra la protección de 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; aún quedan sin una regulación clara los trabajos de exploración que podría realizar el Instituto Nacional de Antropología e Historia en dichas zonas. ¿Qué es permitido realizar en un área natural protegida respecto a la exploración y descubrimiento de monumentos arqueológicos o históricos?

Para dar respuesta a la interrogante anterior es necesario analizar las actividades que pueden hacerse en cada una de las categorías de áreas naturales protegidas: a) *Reservas de la biosfera*, se autorizan actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación científica y educa

ción ecológica y limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren los ecosistemas; b) *Parques nacionales*, se permiten actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna en general, la preservación de los ecosistemas y sus elementos, así como la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos; c) *Monumentos nacionales*, sólo se autorizan actividades relacionadas con su preservación, investigación científica, recreación y educación; d) *Áreas de protección de recursos naturales*, se efectúan actividades relacionadas con la preservación, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales en ellas comprendidos, así como la investigación, recreación, turismo y educación ecológica; e) *Áreas de protección de la flora y la fauna*, con actividades de preservación, repoblación, propagación, aclimatación, refugio, investigación y aprovechamiento sustentable de especies, así como las relativas a educación y difusión en la materia; y, f) Santuarios, donde sólo se permiten actividades de investigación, recreación y educación ambiental, compatibles con la naturaleza y características del área.

Como puede apreciarse de la simple lectura de las actividades anteriores, en estricto sentido, no podrían realizarse acciones para la exploración y descubrimiento de monumentos de naturaleza cultural. Lo único que la legislación ambiental regula es el caso de zonas monumentales ya totalmente descubiertas y exploradas, hipótesis alejada de la realidad ya que inclusive las grandes zonas arqueológicas continúan siendo estudiadas. El problema no tendría trascendencia alguna si existiera un mecanismo jurídico adecuado que facilite la doble regulación de protección en estas zonas en concreto.

Para entender esta problemática resulta pertinente apreciar que en cada área natural protegida se establece un programa de manejo, el cual debe de contener, entre otras cuestiones, la descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales de la misma, en el contexto nacional, regional y local, así como la forma en que se organizará la administración del área y los mecanismos de participación de los individuos y comunidades acentuadas en ella y todas aquellas personas, instituciones, grupos y organizaciones sociales interesadas en su protección y aprovechamiento sustentable.⁵⁴ Como una forma de solucionar las coincidencias competenciales entre el Instituto

53. Información proporcionada por la Dirección de Áreas Naturales Protegidas del Instituto Nacional de Ecología.

54. Artículo 66 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

logía y el Instituto Nacional de Antropología e Historia en cuanto a áreas naturales protegidas con patrimonio cultural, tanto la Secretaría de Medio Ambiente como el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, así como otras dependencias⁵⁵ de la administración pública federal, firmaron unas bases de colaboración que tienen por objeto propiciar la realización de proyectos de desarrollo sostenido y sustentable de las zonas turísticas, arqueológicas, históricas y paleontológicas del país de interés ecológico, principalmente en áreas naturales protegidas y núcleos de población indígena, reconociendo en el turismo, la valorización de las culturas indígenas y el ecoturismo como vías eficaces para lograr el aprovechamiento responsable de los recursos naturales y culturales del país, coincidiendo los propósitos de protección y conservación de dichos recursos con el imperativo de alcanzar un desarrollo regional equilibrado, generador de empleos y de crecimiento social y regional.

En el problema que nos ocupa, las partes se comprometen a analizar la vocación turística de este tipo de zonas; respetar las disposiciones jurídicas aplicables; y, en particular, el Instituto Nacional de Antropología e Historia se coordinará con otras dependencias en cuestiones relacionadas con la protección, preservación y difusión del patrimonio cultural.

De las obligaciones anteriores puede desprenderse que si bien el aspecto turístico resulta indispensable, no es el único factor que incide sobre el problema en comentario. Por otra parte, en un convenio no resulta jurídicamente procedente obligarse a cumplir la ley, ya que ésta, por su propia naturaleza, debe de ser obedecida. Finalmente, la obligación de coordinación para la protección, preservación y difusión del patrimonio cultural resulta ser importante pero insuficiente. En efecto, en las bases de colaboración no se determinan los elementos mínimos para una coordinación entre las distintas dependencias, la salida jurídica que se da a esta cuestión es la realización de convenios específicos⁵⁶ que atiendan la vocación de cada área y las características propias de cada uno de los monumentos arqueológicos o históricos.

VII. Algunas imprecisiones legislativas

A pesar de los problemas anteriores, en la actualidad los programas de manejo de las áreas naturales protegidas son prácticamente omisos en cuanto a la forma en que se administrará las áreas naturales en las que existan monumentos arqueológicos o vestigios históricos. Aunado a lo anterior, la Ley Federal sobre Zonas y Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos es una legislación que requiere de una actualización en la materia para no rezagarse frente a las más recientes reformas la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente realizadas en 1996.

A pesar de que los aspectos ambientales han adquirido esta autonomía conceptual y jurídica 110 se puede decir con certeza lo que significa medio ambiente,⁵⁷ es una noción que en este tiempo se encuentra acompañada de "una gran carga de indeterminación y ambigüedad, resultado, en gran medida, de su pase a primer plano de la actualidad como una de las aspiraciones más importantes de los hombres de nuestro tiempo".⁵⁸ Se ha convertido así en uno de los conceptos jurídicos indeterminados más importantes por todo lo que pretende regular, pero también, por la necesidad de delimitar sus alcances y limitaciones. Esta ambigüedad, precisamente, es la que ha generado que en el mismo concepto se integren cuestiones tales como el aprovechamiento y protección de la flora y fauna; la regulación de los recursos naturales y la protección del patrimonio natural en su conjunto.

Tratando de sistematizar un poco sus alcances puede decirse que lo ambiental tiene, cuando menos, dos acepciones, una en *stricto sensu* y otra *lato sensu*. En el primer caso, se puede hacer referencia estrictamente a lo natural; en el segundo, a todo el entorno de la vida humana. Es decir, no sólo a lo natural sino también a lo creado o construido.

Pese a esta ambigüedad del término, no puede negarse su aplicación en el plano jurídico; una de las labores del jurista ambiental es encontrar las aplicaciones concretas. La naturaleza indeterminada y genérica de lo ambiental resulta útil para un derecho en ciernes como lo es el derecho ambiental.

55. La Secretaría de Turismo; la Comisión Nacional del Agua; Nacional Financiera, SNC como fiduciaria del Gobierno Federal en el Fideicomiso denominado Fondo Nacional de Fomento al Turismo; el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; y el Instituto Nacional Indigenista.

56. Segundo párrafo, Cláusula Décima Sexta.

57. Sin desconocer que la fracción I del artículo 3 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente define a ambiente como el conjunto de elementos naturales o artificiales o inducido por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados.

58. Concepción BARRERO, *op. cit.*, p. 182 y s.

59. *Ibidem*, p. 185.

En lo que concierne a nuestro derecho positivo, antes de las reformas constitucionales de 1983, lo ambiental, en su vertiente natural, se regulaba junto con lo cultural en cuanto medio humano o construido. Esto de ninguna forma resulta ser extraño si se considera que existe interdependencia entre cultura y medio ambiente por la complejidad y la propia naturaleza de ambos aspectos. Como afirma Postiglione: "los bienes culturales y los bienes ambientales se presentan o 'constituyen las dos caras de una misma moneda'".⁶⁰

A pesar de esa complementación entre ambos tipos de bienes se reconoce que los intereses jurídicos que protegen son distintos; a partir del reconocimiento de intereses jurídicos diferentes se puede decir que es el "criterio desde el cual puede distinguirse entre aquellos bienes en los que el valor a tutelar es el resultado de una acción del hombre sobre la naturaleza y aquellos otros en los que, por el contrario, lo que se custodia es, precisamente, un valor natural en cuanto tal",⁶¹ de tal suerte que dependiendo del valor que se pretenda proteger será el tipo de ley que se aplique; sin embargo, no pueden negarse la existencia de asuntos como las relaciones con los bienes paleontológicos que pueden tener interés desde las dos perspectivas y que su indeterminación puede generar una falta de precisión normativa al momento de su aplicación.

Dentro del análisis ya específico de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la fracción I del artículo 66 se establece que el programa de manejo de las áreas naturales protegidas deberá contener, entre otras cuestiones, la descripción de las características culturales de dichas áreas. De la interpretación de dicha disposición se desprende que la atribución sobre aspectos de naturaleza cultural tiene la finalidad de contextualizar la totalidad de elementos que se hayan presentes en un área natural protegida. Pero, ¿quién administra dichas áreas? Conforme a la fracción VIH, del artículo 5 de la misma ley se determina que es competencia de la federación el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal; sin embargo, conforme al artículo 47, es facultad de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca promover la participación en el establecimiento, administración y manejo de las áreas naturales de sus habitantes* propietarios o poseedores, gobiernos locales, pueblos indí

genas, y demás organizaciones sociales, públicas y privadas, con el objeto de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección y preservación de los ecosistemas y su biodiversidad. Para cumplir con esta facultad, dicha dependencia podrá suscribir con los interesados los convenios o acuerdos de coordinación que correspondan. Si la Federación actuara conforme a lo previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico resultaría que lo procedente no es realizar un sólo convenio general, sino realizar convenios para cada área en específico que atiendan a las circunstancias naturales y de protección cultural que para cada caso procedan. En términos reales, lo anterior no parece posible si se toma en consideración que la mayoría de las áreas naturales protegidas no cuentan con su respectivo programa de manejo. Sin dicho programa, que determine las cualidades específicas en materia cultural, entre otras cuestiones, es difícil determinar la forma en que podrán participar otras dependencias, como el Instituto Nacional de Antropología e Historia, en la administración de las áreas naturales protegidas.

En cuanto a la Ley Federal sobre Zonas y Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos, la competencia en materia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos corresponde al Instituto Nacional de Antropología e Historia.⁶² En la misma ley se establece que toda clase de trabajos materiales para descubrir o explorar monumentos arqueológicos, solamente pueden ser realizados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia o por instituciones científicas o de reconocida solvencia moral, previa autorización.⁶³ De esta manera, este instituto se encuentra facultado para realizar los trabajos que considere necesarios para los efectos antes señalados.

Puede considerarse que no existe incompatibilidad entre una declaratoria de área natural protegida y un monumento arqueológico por las siguientes razones: a) los monumentos arqueológicos son propiedad de la nación inalienables e imprescriptibles; las declaratorias de áreas naturales protegidas no modifican el régimen de propiedad, sólo establecen modalidades en su ejercicio; b) si bien, los intereses jurídicos que se protegen son distintos es indudable que pueden ser complementarios, el patrimonio cultural y natural pueden tener una función integradora, y c) en este caso, los sujetos involucrados son dos dependencias públicas.

60. POSTIGLIONE, *El diritto all'ambiente*, Jovene Editore, 1982, citado por Concepción BARRERO, *op. cit.*, p. 188.

61. *Ibidem*, p. 190.

62. Artículo 44 de dicha ley.

63. *ibidem.*, Art. 30.

En el caso de los vestigios históricos la situación se modifica un poco por las siguientes razones: a) pueden ser propiedad de particulares; b) además de las dos dependencias competentes se involucrarían los particulares, y c) los usos pueden ser distintos a la vocación de protección de patrimonio cultural o natural.

Otra de las circunstancias fundamentales para la comprensión del presente problema es que la ley de patrimonio cultural en nuestro país no ha sido actualizada, lo cual provoca que para muchos arqueólogos la declaratoria de área natural sea más efectiva para evitar saqueos de monumentos que la aplicación concreta de la ley en la materia, a pesar de que las consecuencias son que ni ellos mismos pueden realizar las excavaciones necesarias para cumplir con su trabajo arqueológico.

I/III . Conclusiones

En la actualidad se carece de un análisis jurídico adecuado que aborde, de manera conjunta, los problemas relacionados con el patrimonio cultural y natural de nuestro país. Tal es el caso del patrimonio paleontológico y de las áreas naturales protegidas con vestigios arqueológicos o históricos.

Generalmente el sector institucional dedicado a la preservación del medio ambiente olvida el equilibrio que debe de guardar la protección al patrimonio cultural y natural de la nación, así como posibles soluciones a los problemas que se han planteado. Jurídicamente sigue sin haber una respuesta a cuestiones tales como: ¿de qué forma resolver conflictos de intereses entre ambos tipos de patrimonio? o ¿qué actividades humanas pueden ser compatibles con la naturaleza de cada área natural protegida y el tipo de bien cultural que alberga?

Pese a que una de las principales reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente fue en materia de áreas naturales protegidas, parece ser que tanto el Instituto Nacional de Antropología e Historia como el Instituto Nacional de Ecología no han logrado determinar las relaciones necesarias para llevar una adecuada administración de las áreas naturales protegidas que cuentan con vestigios arqueológicos o históricos. Por lo anterior, se sugiere realizar los programas de manejo de forma que atiendan a este problema en específico; así como generar los convenios de coordinación necesarios para que las dependencias encargadas de la protección a nuestro patrimonio

natural y cultural lo hagan de la forma mas acorde a la ley y a los intereses de la nación. Pero lo más importante es realizar las adecuaciones normativas que puedan determinar tanto aspectos conceptuales como problemáticos en la materia. Resulta evidente que el problema aquí tratado puede acrecentarse en un futuro inmediato.

IX Bibliografía y hemerografía

Bibliografía

APARICIO PÉREZ, Miguel A., *Textos Constitucionales*, Barcelona, EUB, 1995, 730 pp.

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *La Ordenación Jurídica del Patrimonio Histórico*, Madrid, Civitas, 1990, (Monografías), 736 pp.

BRAÑES, Raúl, *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, 794 pp.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier (comp.), *Legislación sobre Patrimonio Histórico*, Madrid, Técnos, 1987, (Biblioteca de Textos Legales), 1050 pp.

GERTZ MAÑERO, Alejandro, *La Defensa Jurídica y Social del Patrimonio Cultural*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, (Archivo del Fondo, No. 74), 206 pp.

LAMARQUE, Jean, *Droit de la protection de la nature et de l'environnement*, París, LGDJ, 1973.

LITVAK. KING, Jaime y *et. al.*, *Arqueología y Derecho en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, (Arqueología y Derecho; serie Antropológica, No. 23), 232 pp.

LOMBARDO DE RUÍZ, Sonia, *Antecedentes de las leyes sobre monumentos*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1988, 98 pp.

MARTÍN MATEO, Ramón, *Tratado de Derecho Ambiental*, Madrid, Editorial Trivium, 1991, 3 vol.

POSTIGLIONE, *El diritto all' ambiente*, Milán, Jovene Editore, 1982.

PRIEUR, Michel, *Droit de l'environnement*, París, Dalloz, 1984.

SZÉKELY, Alberto (comp.), *Instrumentos fundamentales de derecho Internacional Público*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990, (Textos y Estudios Legislativos, No. 9), tomo V, 400 pp.

Hemerografía

BRGULJAN, Vladimir, "Protección de bienes culturales y naturales universales en Yugoslavia", en *Política Internacional*, No, 868, Belgrado, año XXXVII, 1986, pp. 28-31.

MACEDONIO HERNÁNDEZ, Carlos A., "La defensa Jurídica del Patrimonio Cultural de la Nación", en *Revista de la Facultad de Derecho de Yucatán*, No. 22, septiembre-diciembre, 1996, pp. 41-44.