



LA REGULACIÓN JURÍDICA DEL PATRIMONIO CULTURAL EN JALISCO

Alina J. Cacho Robledo Vega

Licenciada en Derecho, Universidad de Guadalajara

El patrimonio cultural constituye un componente de identidad del que no puede hablarse sin profundizar en el concepto de “lo público” como aquello que es común a todos y que no puede ser apropiado por una sola persona.

En México, el Estado ha reconocido la importancia del patrimonio cultural, primero como un elemento para fortalecer la identidad nacional durante el siglo XIX y, posteriormente, por su relevancia en el conocimiento y la reivindicación histórica.

Conviene recordar que el sistema jurídico que regula al patrimonio cultural parte de una división de competencias que se establece en la Constitución Política de nuestro país, de la cual se desprende la facultad exclusiva de la federación para legislar sobre “vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos cuya conservación sea de interés nacional”.¹

En consecuencia, la salvaguardia de los bienes arqueológicos, paleontológicos, los inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX y los bienes muebles que estén relacionados con la historia del país durante ese periodo compete a la federación a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) o del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA).

El patrimonio cultural de competencia federal es un tema amplio que merece su propio espacio, en esta presentación bastará con referir que su marco legal está conformado por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, y su Reglamento, por la Ley General de Bienes Nacionales, por la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, y por algunas disposiciones establecidas en la Constitución Política Federal, en la Ley General de Asentamientos Humanos y en la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

Si bien los Estados pueden colaborar con la Federación de la forma en que ésta lo establezca, la regla general es que las materias que no se reserve pueden ser reguladas por cada entidad federativa.

De los treinta y dos Estados de la República, Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas cuentan con una ley especial en materia de patrimonio cultural, el resto incluyen su regulación en las leyes de desarrollo cultural o de fomento a la cultura.

Antecedentes e inspiración del marco jurídico en materia de patrimonio cultural

¹ Artículo 73 fracción XXV, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1917.

XII FORO ACADÉMICO

APROXIMACIONES A LA DIVERSIDAD PATRIMONIAL

En Jalisco, la primera Ley en la materia de patrimonio cultural fue publicada en diciembre de 1997 y estuvo vigente desde febrero de 1998 hasta el 2007. Dicha Ley fue vanguardista, concreta y mostraba una clara distribución de competencias.

No obstante, por estar diseñada prácticamente para el patrimonio inmueble, comenzó a verse superada unos años más tarde debido a las nuevas concepciones de patrimonio cultural, pues estas se referían a las expresiones inmateriales o a las áreas de valor paisajístico, no contempladas aún por dicha normativa.

Así, la Ley de 1997 fue abrogada por el decreto que publicó la Ley de Patrimonio Cultural y Natural del Estado de Jalisco y sus Municipios, en febrero de 2007. Este ordenamiento, tuvo la novedad de incluir al patrimonio natural, pero presentaba diversas dificultades que complicaban la operación del sistema de protección. Entre los aspectos más conflictivos cabe destacar tres:

El primero: la ambigüedad con que era definido el patrimonio cultural, pues al no quedar claros los criterios bajo los cuales se identificaba, cualquier cosa podía ser considerada patrimonio cultural y viceversa.

El segundo aspecto conflictivo: la creación de un Consejo Técnico que por su compleja estructura no logró integrarse, pero que concentraba importantes facultades como la identificación del patrimonio y la sustanciación de procedimientos de declaratoria, la formulación de programas, la asesoría y la dictaminación de intervenciones, entre otras.

El tercer aspecto consistía en la limitación de reconocer el patrimonio cultural sólo a través de una declaratoria estatal, que tenía que transitar por un procedimiento administrativo ante el Consejo inexistente, ser firmada por el Gobernador del Estado y posteriormente inscrita en el Registro Público de la Propiedad dentro de una sección especial, también ausente. En consecuencia, las declaratorias no llegaron a materializarse.

El más afectado fue el patrimonio cultural inmueble, en esta época dominada por las reglas del mercado, las desarrolladoras inmobiliarias no tardaron en descubrir las debilidades del sistema, lo cual recrudeció los casos de sustitución de fincas representativas por arquitectura de valores estéticos cuestionables.

Después de varios intentos ciudadanos e institucionales por impulsar una iniciativa que atendiera las problemáticas motivadas por las deficiencias de esa legislación, la Comisión de Cultura de la pasada LX Legislatura, mostró su apertura para discutir el proyecto de una nueva Ley. Con este objetivo, se organizaron diversas mesas de trabajo con especialistas y funcionarios de las instituciones involucradas, como la Secretaría de Cultura, el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA), el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS), la Comisión Estatal Indígena, entre otras. De ese trabajo resultó la Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada en el periódico oficial, precisamente el 26 de agosto de 2014.

Asimismo, el Ejecutivo Estatal publicó el 20 de junio de 2015 el Reglamento de la Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Jalisco y sus Municipios, el cual profundiza en las figuras y procedimientos que marca la Ley y desarrolla los aspectos que ésta le remite expresamente.

Aspectos esenciales del nuevo esquema de salvaguardia contenido

XII FORO ACADÉMICO

APROXIMACIONES A LA DIVERSIDAD PATRIMONIAL

en la Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Jalisco y su Reglamento.

El marco jurídico estatal aplicable al patrimonio cultural de Jalisco regula un esquema novedoso no sólo por su reciente temporalidad, sino porque está pensado a partir de la experiencia que dejaron las leyes anteriores y de la necesidad de regular el trabajo que en la práctica ya se desarrollaba.

La nueva normativa presenta una clasificación más precisa del patrimonio. En principio reconoce cuatro categorías: inmaterial, mueble, inmueble y zonas de protección, para lo cual establece criterios que deben considerarse para identificar un bien o expresión.

El esquema de salvaguardia se despliega a partir de la identificación de los bienes en el Inventario Estatal del Patrimonio Cultural, que es administrado por la Secretaría de Cultura, pero integrado con la participación de los municipios y de la propia ciudadanía, pues cabe mencionar que cualquier persona puede proponer la inscripción de un bien a través del procedimiento que se detalla en los artículos 24 al 26 del Reglamento.

La función del Inventario no es sólo el registro sistemático de bienes y expresiones, sino que resulta un medio de difusión del patrimonio que promueva su reconocimiento y apreciación. El Inventario Estatal del Patrimonio Cultural forma parte de un Centro de Información que, entre otras disposiciones debe contener un padrón de especialistas y uno de organizaciones civiles, lo cual tiene por objeto procurar la participación de las personas involucradas en el estudio y gestión del patrimonio cultural. La inscripción de un bien cultural en el Inventario implica su reconocimiento como parte del patrimonio cultural, y con esto, se supera la concepción de la declaratoria como única forma de protección.

En efecto, subsiste la figura de la declaratoria, pero no resulta forzosa y se reserva para casos excepcionales, además, su publicación implica necesariamente la elaboración de una guía de manejo, que de acuerdo con el Reglamento debe contener,² las condiciones y restricciones, los métodos, instrumentos legales y estrategias de salvaguardia, la forma de financiamiento y el mecanismo de actualización de la propia guía, entre otros. Con ello, se pretende garantizar el seguimiento a la declaratoria y la efectiva salvaguardia del bien cultural que se trate.

También es importante mencionar que las declaratorias pueden ser expedidas tanto por el Gobernador del Estado, para bienes culturales de interés estatal, como por uno o varios ayuntamientos cuando se trate de bienes de interés municipal o regional, de manera que un municipio puede emitir sus propias declaratorias cuando el reconocimiento del bien no impacte necesariamente a todo el Estado.

Si antes la declaratoria era *la* forma de protección, ahora las acciones de salvaguardia parten del control de las intervenciones. En los términos de la Ley, se puede considerar intervención a “cualquier acción o modificación que se realice sobre los bienes considerados patrimonio cultural”.³

De acuerdo con este concepto, todas las categorías de patrimonio cultural pueden ser intervenidas, ya sea por actos que alteren su constitución física en el caso de los bienes materiales

² Artículo 114 del Reglamento de la Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Jalisco y sus Municipios, 2015. En relación al artículo 78 de la Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Jalisco y sus Municipios, 2014.

³ Artículo 6, fracción III, Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Jalisco y sus Municipios.

XII FORO ACADÉMICO

APROXIMACIONES A LA DIVERSIDAD PATRIMONIAL

o, en el caso del patrimonio inmaterial, mediante prácticas que alteren la forma en la que se desarrolla una expresión.

Bajo el actual sistema de salvaguardia, el Estado debe influir en las intervenciones al patrimonio a través de la expedición de dictámenes técnicos, opiniones, recomendaciones, asesorías, o incluso la clausura de obras o la imposición de sanciones.

Naturalmente, para que esto suceda resulta crucial la coordinación entre las autoridades de los diversos órdenes de gobierno. Si bien la Ley establece atribuciones para el Estado y para los Municipios, el reto en la práctica es justamente propiciar la dinámica.

El caso del patrimonio inmueble además de ilustrativo resulta de especial interés, pues la urgencia de reivindicar su valor y evitar su devastación inspiró fuertemente la creación de los nuevos ordenamientos.

Para la intervención de un inmueble que esté inscrito en el inventario, es necesario que el interesado cuente con un dictamen técnico emitido por la Secretaría de Cultura en el cual se valora y determina la procedencia del proyecto. Para ello, se sigue un procedimiento administrativo que involucra al propietario, que propicia el diálogo y permite la consulta de especialistas, pues no sólo es preciso decir qué cosas no se pueden hacer, sino cuales sí y cómo deben llevarse a cabo.

Con esto se pretende fomentar el acercamiento con los particulares para mostrarles el potencial de las fincas con valor patrimonial y dar oportunidad a la armonía y al respeto en el desarrollo de las ciudades.

Retos de implementación y panorama actual.

Además de lo anterior, el aspecto más destacado del nuevo y ambicioso esquema de salvaguardia es que compromete al Estado en la conservación del patrimonio.

La Secretaría de Cultura continúa actualmente con el proceso de implementación, una tarea que no es, ni se imaginó, sencilla, y que adquiere mayor dificultad si se toma en cuenta que las administraciones municipales y estatales no llevan el mismo ritmo.

No obstante, el éxito de las normas depende de su adopción por parte de la sociedad. Por ello, para que este esfuerzo se vea reflejado resulta fundamental la difusión del nuevo marco legal. Para comprender su relevancia, es necesario que las discusiones sobre el tema trasciendan las charlas entre especialistas o funcionarios y lleguen a las escuelas, a las casas o a los centros de trabajo.

Los ejemplos más claros de apreciación y cuidado del patrimonio cultural no son consecuencia de la formulación de las normas, sino de la voluntad de los actores involucrados.

Es un error pensar que con la creación de una Ley o un Reglamento la realidad se modifica mágicamente, la devastación del patrimonio y la mutilación de nuestras expresiones culturales son sólo una consecuencia de problemáticas sociales profundas, que no van a superarse si se espera que el impulso provenga únicamente de la esfera política. En definitiva, entender al patrimonio cultural dentro del concepto de “lo público” implica que la responsabilidad de mantenerlo vivo sea también de todos.