

2° Encuentro Nacional de Gestión Cultural

*Diversidad, tradición e innovación
en la gestión cultural*

Tlaquepaque, Jalisco. Octubre 14 al 17, 2015

Análisis de la nueva Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Jalisco (México)

Marco Antonio Chávez Aguayo



RESUMEN

Esta ponencia tiene como objetivo analizar la Ley de Patrimonio Cultural jalisciense, en vigor desde el 27 de agosto de 2014. Su antecesora fue una ley que, por los problemas que presentaba, durante más de 6 años resultó inoperante y dejó sin resguardo aquello que pretendía proteger con la consiguiente pérdida de patrimonio cultural.

El objetivo de este texto es analizar los alcances y los retos de esta ley en vigor a la luz de la tradición del Derecho del Patrimonio Cultural, internacionalmente y en México. Igualmente, en el contexto de la historia de la legislación jalisciense en esta materia y de otros ordenamientos legales nacionales y extranjeros, para poder ponderar su avance y determinar sus más relevantes aportaciones y logros, así como los aspectos en los cuales esta norma todavía es mejorable.

ANTECEDENTES

El Estado de Jalisco, México, tuvo en vigor su primera ley específica en materia de patrimonio cultural hasta el 19 de febrero de 1998. Diez años después, dicha ley fue sustituida, el 18 de enero de 2008, por otra que entraría en vigor el 13 de febrero de ese mismo año.

La ley de 2008 contenía muchos errores tanto de forma como de fondo que conllevaron a que se considerara como una ley inoperante que no podía proteger el patrimonio cultural del Estado. Analizada en un trabajo previo (Chávez Aguayo, 2009), entre los problemas de forma de esta ley se encontraban artículos con contenido repetido (los artículos 15 y 16), definiciones duplicadas (en el artículo 3), equivocaciones de conceptos y múltiples errores tipográficos. Por su parte, los problemas de fondo tenían que ver con la presencia de diversos términos imprecisos y ambiguos que no permitían determinar e identificar con claridad la materia de protección. Como ejemplo más claro, la fracción V del artículo 7, establecía que por determinación de ley era patrimonio cultural del Estado, sujeto a inventario y registro, “todo aquello producto de la actividad del ser humano en nuestro Estado”. Dicha aseveración dejaba sin poder discriminar lo que debería ser sujeto de protección y lo que no y obligaba a la Administración Pública la tarea de registrar e inventariar “toda actividad del ser humano” como integrante del patrimonio cultural estatal. Situaciones como éstas dificultaban la ejecución de la ley y permitían que la Administración Pública no ejerciera su parte, como es el caso del Consejo Técnico del Patrimonio Cultural del Estado y los Comités Consultivos (que deberían haber procesado las solicitudes de declaratoria), que nunca se llegaron a constituir. Lo mismo que la sección especial del Registro Público de la Propiedad, que no llegó a establecerse nunca. Se achacaron muchos de estos errores al hecho de que la ley fuera aprobada a escasos 13 días naturales de que terminara la LVII Legislatura y sus fallos denotaban la falta de

cuidado de los legisladores. En consecuencia, ninguna declaratoria pudo emitirse bajo su vigencia y ningún registro pudo llevarse a cabo. Distintas fincas presumiblemente patrimoniales fueron destruidas y sustituidas por otras edificaciones nuevas de otro uso y estilo durante este tiempo.

Desde su proclamación, varios integrantes del sector cultural señalaron los problemas de esta ley (Durán, 13 de enero de 2007 y 28 de enero de 2007) y otros presionaron para que se reformara o se sustituyera lo antes posible, acudiendo a las posteriores legislaturas del Congreso del Estado con esta petición. Fue hasta la LIX Legislatura que su Comisión de Cultura comenzó a trabajar en un borrador para presentarlo como iniciativa, pero nunca llegó a iniciarse su proceso.

En 2013, al inicio de la LX Legislatura, su Comisión de Cultura retomó el trabajo de su antecesora y se organizaron una serie de mesas de trabajo integradas por expertos de distintos organismos públicos y privados, interesados en el patrimonio cultural, entre los cuales se encontraban: la Secretaría de Cultura, el Consejo Estatal para la Cultura y las Artes, la Comisión Estatal Indígena, la Universidad de Guadalajara, las oficinas regionales del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA), el Comité Estatal de Jalisco de ICOMOS Mexicano y el Colegio de Arquitectos del Estado de Jalisco. Este autor tuvo la oportunidad de formar parte de esas mesas de trabajo en calidad de académico de la Universidad de Guadalajara y como miembro del Comité Estatal de Jalisco de ICOMOS Mexicano.

El objetivo de estas mesas fue elaborar el texto de una nueva Ley de Patrimonio Cultural que sería presentada como iniciativa en el Congreso, bajo el auspicio de su Comisión de Cultura. Una vez elaborada, ésta se presentó a trámite en el Legislativo estatal el 27 de enero de 2014 en presencia de los medios de comunicación y con el aval de los tres integrantes de la Comisión. Después del trámite parlamentario correspondiente, la iniciativa fue aprobada el 14 de agosto del mismo año por unanimidad de los diputados presentes, mediante decreto número 24952/LX/14. Luego, fue publicada en “El Estado de Jalisco. Periódico Oficial” el 27 del mismo mes y entró en vigor al día siguiente, abrogando la ley de 2008.

El objetivo de esta ponencia es analizar los alcances y retos de esta Ley en vigor, a la luz de la tradición del Derecho del Patrimonio Cultural, internacionalmente y en México, la historia de la legislación jalisciense en esta materia y de otros ordenamientos legales nacionales y extranjeros. Este trabajo ya ha sido presentado en el Primer Coloquio Interdisciplinar “El Museo Regional de Guadalajara Hacia su Centenario” del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) el 10 de noviembre de 2014 en Guadalajara, Jalisco, México, y en el III Congreso Internacional sobre Experiencias en la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial el 6 de septiembre de 2015 en Cuernavaca, Morelos, México, con el ánimo de promover su difusión en distintos ámbitos y ante públicos

especializados en la gestión cultural, la antropología y la gestión del patrimonio cultural. También está en proceso de publicación en una edición conjunta entre el Colegio de Michoacán y el INAH.

DERECHOS CULTURALES

Casi a la par que la iniciativa para una nueva Ley de Patrimonio Cultural de Jalisco, el diputado presidente de la Comisión de Cultura ingresó el 12 de diciembre de 2013 otra iniciativa, en la que este autor tuvo la oportunidad de colaborar, donde se proponía reconocer en la Constitución estatal la cultura como un derecho fundamental, así como los demás derechos culturales, establecer derechos y obligaciones de los ciudadanos y delimitar el papel del Estado en la materia (García Sánchez, 2013).

Esta iniciativa de reforma constitucional fue aprobada por unanimidad del Congreso el 30 de octubre de 2014 mediante el decreto número 25023/LX/14. Esta situación coloca a Jalisco dentro de los pocos estados que reconocen este derecho en su amplitud y como el que detalla más su reconocimiento.

El patrimonio cultural es, según Vives (2009), uno de los paradigmas que domina el derecho a la cultura. La declaración explícita de la cultura, de forma genérica, como derecho humano es de vital importancia en el orden jurídico, sobre todo partiendo del nivel constitucional, así como el reconocimiento de los demás derechos culturales. En este sentido, además de la Constitución estatal, la Ley de Patrimonio Cultural de 2014 declara uno de los derechos culturales, como es la salvaguarda del Patrimonio Cultural, como su objetivo.

REPARTO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE PATRIMONIO CULTURAL

De acuerdo con la tesis propuesta en el análisis de la ley de 2008 (Chávez Aguayo, 2009): Dado que el artículo 124 de la Constitución Federal reserva a los Estados las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales y que, en materia de patrimonio cultural, el párrafo XXV del artículo 73 sólo da al Congreso de la Unión la facultad de “legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional”; se entiende que este tipo de elementos, mientras no sean reconocidos de algún modo explícito (ya sea por ministerio de ley o a través de una declaratoria) como interesantes para toda la nación, su competencia le corresponde de forma reservada a los Estados. Añadido a la tesis anterior, puede decirse también que la Constitución Mexicana dicta que lo que debe interesar a toda la nación es solamente lo concerniente a la conservación de estos elementos. Cualquier otra cosa distinta a la conservación, sería entonces facultad exclusiva de los Estados.

No obstante, en la práctica, cualquier vestigio o resto fósil o monumento arqueológico, artístico o histórico, sea reconocido explícitamente o no como “de interés nacional” por cualquier vía legal, se entiende competencia exclusiva del

INAH o el INBA (en caso de los artísticos) y, por tanto, de instituciones de nivel federal. De hecho, el ordenamiento que desarrolla esta competencia, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (LFMZAAH), no explicita que su ámbito sean solamente los elementos “de interés nacional” ni utiliza siquiera esta fórmula a lo largo de su articulado (Chávez Aguayo, 2009).

Así pues, el artículo 46 de la ley estatal establece que la restauración y conservación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos deben contar con la autorización del INAH, a pesar de que la competencia de los artísticos corresponde al INBA. Sin embargo, en este artículo no se especifica que esto sólo suceda con los elementos que sean considerados de interés nacional.

Durante las mesas de trabajo para elaborar la iniciativa de ley, se propuso en varias ocasiones que el articulado reconociera la división de competencias de acuerdo con esta tesis e incluso se redactó un artículo explícitamente en este sentido, el cual aparecía aún en los Dictámenes de Decreto tanto de la primera lectura (ocurrida el 17 de julio) como de la segunda lectura (ocurrida el mismo 14 de agosto minutos antes que la sesión del pleno):

Artículo 5. Son competencia de esta ley los bienes del Patrimonio Cultural que se encuentren dentro del Estado, mientras no estén considerados de interés nacional, ya sea por ministerio de la ley federal o declaratoria de la autoridad federal competente. (Comisiones de Cultura y de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, 2014)

Sin embargo, según varios participantes en las mesas de trabajo, presiones por parte de funcionarios del INAH y el INBA, que en muchas ocasiones se posicionaban en contra de cualquier indicio que les pareciera que comprometía sus competencias federales, lograron que dicho artículo cambiara su redacción para quedar definitivamente de esta forma:

Artículo 5. Son competencia de esta ley los bienes del Patrimonio Cultural que se encuentren dentro del Estado, de acuerdo con las disposiciones aplicables.

INFLUENCIA DE LA LEY FEDERAL EN LA ESTATAL

Se ha escrito mucho al respecto de la gran desactualización que sufre la legislación federal en materia de patrimonio cultural al tener una ley nacional originada en 1972 y que no recoge ninguna de las disposiciones, ni siquiera la terminología de las Convenciones de la UNESCO de las cuales México forma parte. Sigue refiriéndose al patrimonio cultural como monumentos y clasificándolo de acuerdo a tres únicos criterios de valor: arqueológico, artístico e histórico, a pesar de que los criterios de valor se han ido afinando y ampliando a lo largo de cuatro décadas.

No obstante, al generarse una nueva ley a nivel estatal que pretende incorporar concepciones y criterios más recientes, resulta complicado lograr su articulación con una ley federal cuyos conceptos han sido superados por varios decenios. De este modo, la ley jalisciense oscila entre referirse a los “monumentos”, que son competencia federal, y al “patrimonio cultural”, que es de su jurisdicción. Del mismo modo, la ley estatal se basa en los valores dados por la ley federal, pero agrega el ambiental, natural, paisajístico y sagrado.

Otra influencia notable de la ley federal en la estatal, promovida en su mayor parte por los funcionarios del INAH y del INBA en las mesas de trabajo, es la manera de diferenciar el valor histórico y el artístico de los bienes, mediante la separación de una línea arbitraria que es la fecha de 1900, establecida por la LFMZAAH. Pero, mientras que la ley federal define (en su artículo 36) los monumentos históricos como aquellos cuyo origen se encuentra entre los siglos XVI y XIX, la ley estatal indica (en su artículo 8, párrafo I) que los inmuebles de valor artístico relevante son las edificaciones construidas después del año 1900, es decir, a partir de 1901 en adelante. Por su parte, (en el párrafo III) los inmuebles de valor histórico ambiental son los construidos “antes de 1900”, es decir, de 1899 hacia atrás; mientras que los inmuebles de valor artístico ambiental son los construidos “después de 1900”, es decir, a partir de 1901. Por tanto, la redacción de este artículo deja sin reconocimiento ni protección los inmuebles de valor ambiental construidos justo en el año 1900.

LA FUNCIÓN CONSTITUTIVA DEL INVENTARIO

Tradicionalmente, existen en el Derecho del Patrimonio Cultural dos vías de protección del patrimonio. La primera, que sería la ordinaria, es el ministerio o la determinación de ley, la cual protege de manera automática los bienes que se describen en la ley de forma genérica cuando ésta entra en vigor. La segunda, que sería la extraordinaria, es la vía de la declaratoria, la cual consiste en el acto jurídico de una autoridad competente que inscribe un determinado bien descrito particularmente como patrimonio cultural y que mediante este acto le brinda la protección que le corresponde.

Para que la determinación de ley sea efectiva, ésta debe describir de forma precisa e inequívoca, aunque genérica, los bienes que quiere proteger en su conjunto. Por ejemplo: los centros históricos, los inmuebles que son sede de autoridades, los restos fósiles o los restos arqueológicos. Sin embargo, estas descripciones pueden no abarcar todo el patrimonio cultural que se desea proteger y es en este punto que se ha de recurrir a la segunda vía, que es supletoria, para describir específicamente un bien determinado que no entra dentro de las descripciones genéricas, pero que también se desea proteger.

A pesar de lo anterior, la ley estatal, en su redacción definitiva, se refiere a la declaratoria en los siguientes términos:

Artículo 6. Para los efectos de la presente ley se debe entender por:

[...]

II. Declaratoria: Acto jurídico del Titular del Poder Ejecutivo o del Pleno del Ayuntamiento, que tiene por objeto otorgar un reconocimiento adicional a un bien Patrimonio Cultural.

Dicha redacción corresponde también a un cambio de última hora, a partir de la versión más consensuada que aparece aprobada en el decreto de la segunda lectura:

Artículo 6. Para los efectos de la presente ley se debe entender por:

[...]

II. Declaratoria: Acto jurídico del Titular del Poder Ejecutivo o del Pleno del Ayuntamiento, que tiene por objeto otorgar un reconocimiento especial y protección individualizada a un bien o zona, inventariados como Patrimonio Cultural, mediante la formulación de un plan de manejo. (Comisiones de Cultura y de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, 2014)

En este sentido, la redacción final supone que los bienes ya están protegidos y que la declaratoria solo añade una capa más de protección. Por tanto, este acto jurídico no tiene una función constitutiva sobre el bien, por lo que dicha función debe estar dada previamente por otra vía diferente, la cual corresponde a su inclusión en el Inventario Estatal del Patrimonio Cultural:

Artículo 6. Para los efectos de la presente ley se debe entender por:

[...]

IV. Inventario: El Inventario Estatal del Patrimonio Cultural, a cargo de la Secretaría de Cultura del Estado de Jalisco, integrado con el registro sistemático, ordenado y detallado de bienes de todo género que constituyen Patrimonio Cultural.

En la misma definición se establece la función constitutiva del Inventario, el cual es responsabilidad exclusiva de la Secretaría de Cultura estatal. Este Inventario es la parte crucial de la ley puesto que de la elaboración de sus fichas depende que los elementos inventariados se reconozcan como Patrimonio Cultural y reciban por tanto la protección legal que se pretende. Lo anterior se sustenta también en el siguiente artículo de la ley:

Artículo 26. El Inventario, estará integrado por fichas de identificación correspondientes a cada bien del Patrimonio Cultural. La Secretaría, en ejercicio de sus atribuciones, elaborará las fichas con las características

esenciales y los datos que justifiquen la categoría bajo la cual quedará inscrito el bien o zona, de conformidad con lo dispuesto en el reglamento.

La inscripción de un bien en el inventario, implica el reconocimiento de un bien o zona como parte del Patrimonio Cultural y su salvaguardia en los términos de la presente ley.

Así pues, la declaratoria se vuelve un acto opcional y simbólico que no perjudica la protección que un elemento ya tiene y que se le otorgó al momento de incluirse en el inventario. Lo anterior, se desprende de la redacción del artículo 69.

Artículo 69. Los bienes del Patrimonio Cultural del Estado podrán ser objeto de declaratoria. La declaratoria es el acto jurídico del Titular del Poder Ejecutivo o del Pleno del Ayuntamiento, que tiene por objeto otorgar un reconocimiento adicional a un bien inventariado como Patrimonio Cultural, sin perjuicio de la protección que le corresponda por estar inscrito en el inventario.

En todo caso, el proceso de emisión de una declaratoria puede servir para describir e identificar mejor el bien inventariado, dar derecho de audiencia al propietario del bien, pero sólo en cuanto a lo concerniente a su declaratoria y no a su inclusión en el inventario, y de fundamentar su consideración como Patrimonio Cultural.

Sin embargo, recae en la Secretaría de Cultura toda la responsabilidad de generar y mantener el inventario de forma actualizada y comprensiva, puesto que sin esto los bienes carecen de protección y no forman parte del Patrimonio Cultural del Estado. En este sentido, el procedimiento de la declaratoria es de poca relevancia, puesto que lo determinante a la hora de recibir la protección de la ley es la decisión de la Secretaría de incluirlo en el Inventario.

Queda como incógnita si podrá declararse como Patrimonio Cultural un bien que no se encuentre inventariado, ya que la Ley Estatal no se pronuncia al respecto y en la fecha de este escrito aún no se ha emitido el correspondiente Reglamento de la ley.

Por otra parte, la ley también define el concepto de “catálogo” en el mismo artículo 6, en el sentido siguiente:

Artículo 6. Para los efectos de la presente ley se debe entender por:

I. Catálogo: Relación ordenada en la que se describe de manera individual un bien afecto al Patrimonio Cultural, incluyendo sus características y valores particulares, pudiendo incluir documentos anexos y gráficos.

Empero, mientras que lo respectivo al catálogo no se profundiza más, ni se establece posteriormente la diferencia entre Catálogo e Inventario, a éste último se le desarrolla en todo el capítulo I del Título Tercero. Y, posteriormente, se les

refiere conjuntamente como “el inventario y el catálogo” apelando a las atribuciones de la Secretaría de Cultura en los artículos 13, 27 y 28.

Ambos conceptos de Inventario y Catálogo aparecen definidos de forma casi idéntica también en las leyes predecesoras de 1998 y 2008. No obstante, es la ley de 2014 la que da al Inventario su función constitutiva, diferenciándolo así del Catálogo.

PATRIMONIO INMATERIAL

Uno de los apartados en que más se distingue la ley de 2014 es en considerar al patrimonio cultural intangible o inmaterial como un conjunto, dedicándole apartados exclusivos para desarrollarlo.

En la ley de 1998 ya se consideraban ciertos elementos intangibles sin mencionarlos de esta forma, tales como oficios, idiomas, bienes tradicionales, festividades populares, sabiduría popular y valores socioculturales (artículo 5). A su vez, la ley de 2008 se refería a elementos como oficios artesanales, trajes típicos, idiomas, festividades populares y sabiduría popular (artículo 3). No obstante, es hasta la ley de 2014 que se utiliza el adjetivo inmaterial en concordancia con la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO de 2003, ratificada por México en 2005.

La definición del Patrimonio Cultural del Estado del artículo 2 diferencia entre “manifestaciones materiales e inmateriales”; el párrafo VII del artículo 6 define al “portador de patrimonio”; en el párrafo IV del artículo 7 considera “las manifestaciones y expresiones inmateriales” como Patrimonio Cultural, mientras que en el párrafo V del artículo 8 clasifica las “manifestaciones inmateriales” en once categorías.

A pesar de lo anterior, no se ofrece como tal una definición del patrimonio cultural inmaterial, aunque dedica el capítulo V del Título Tercero para regular exclusivamente la salvaguarda de este tipo de manifestaciones.

En cuanto a la gestión del patrimonio inmaterial, se destaca el reconocimiento de la participación de sus portadores y comunidades. Igualmente, se pone a la autoridad como vigilante y emisora de recomendaciones técnicas para evitar que una comunidad, el creador o portador alteren o pongan en riesgo una manifestación inmaterial. Por su parte, se prohíbe también que tanto autoridades como particulares ejecuten acciones que afecten una manifestación inmaterial.

En contraste, el procedimiento de declaratoria no sigue la lógica ni las características del patrimonio inmaterial puesto que no se toman en cuenta sus portadores ni su comunidad en la elaboración del expediente en procesos como su identificación. El procedimiento pide que se notifique y se le dé derecho de audiencia al propietario o poseedor del bien, lo cual no aplica en cuanto a patrimonio intangible se refiere.

COORDINACIÓN ENTRE AUTORIDADES Y CON LA SOCIEDAD

La ley dedica varios de sus artículos a ordenar y establecer la coordinación y colaboración que debe haber entre las distintas autoridades federales, estatales y municipales y también entre estas autoridades y la sociedad civil, tanto personas físicas como jurídicas. Y para esto le dedica los tres capítulos del Título Segundo.

De esta forma, establece como competencia del titular del Ejecutivo del Estado la coordinación de las acciones de salvaguardia del Patrimonio Cultural. Manda también, entre otras cosas, la celebración de convenios de coordinación y colaboración entre autoridades federales, estatales y municipales y con personas físicas y jurídicas, así como la coordinación entre la Secretaría de Cultura, la de Turismo y la Procuraduría de Desarrollo Urbano y la congruencia entre los planes, programas y reglamentos del Estado y los ayuntamientos con las leyes federales.

Del mismo modo, la ley dispone recurrir al apoyo y consulta de personas jurídicas que tengan objetos afines a la ley para la aplicación de sus ordenamientos, así como de asociaciones vecinales o de colonos, colegios y asociaciones profesionales, cámaras de la industria de la construcción, sindicatos que guarden relación con el patrimonio cultural e instituciones de educación superior e investigación del Estado.

Por otra parte, en cuanto a las intervenciones de patrimonio arqueológico, el artículo 48 de la ley exige que además de contar con el permiso y la dirección del INAH, se utilicen los servicios de arqueólogos titulados. Sin embargo, en el artículo 55, que corresponde a los bienes muebles, no se exige la intervención del INAH ni del INBA, sino que es la misma Secretaría quien debe tramitar y resolver cualquier autorización al respecto, la utilización de instituciones y especialistas en materia es opcional y a éstos no se les pide que cuenten con estudios correspondientes (como restauración), que estén titulados o siquiera que tengan experiencia en el ámbito. Tampoco en los artículos relacionados con el patrimonio inmaterial, se exige la intervención de profesionistas especializados y titulados en disciplinas específicas (como antropología, sociología, psicología social, etc.) ni tampoco se obliga a contar con asesoría profesional externa.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Otra incorporación a destacar de esta ley es el apartado dedicado a regular la participación ciudadana, con lo cual se involucra a la sociedad civil en las tareas de promoción y salvaguarda del patrimonio cultural.

A los ciudadanos y los organismos sociales se les da la facultad de denunciar cualquier violación a las leyes federales, estatales o municipales. Ante una denuncia, la autoridad competente debe actuar a la brevedad y decidir sobre la intervención precautoria. Lo anterior con la intención de evitar los muy frecuentes casos de destrucción del patrimonio que suceden de la noche a la mañana con el desconocimiento de la autoridad y la impotencia del ciudadano que lo presencia.

De esta forma, se recurre a la sociedad no sólo como vigilante del patrimonio cultural, sino que se le da la capacidad de actuar en caso de presenciar un acto de daño o destrucción del patrimonio, solicitando la actuación expedita de la autoridad, ya sea municipal, estatal o federal. Cabe señalar que lo anterior no sólo aplica para los bienes inmuebles, puesto que la ley no hace distinción ni lo específica. Teóricamente, también puede denunciarse la amenaza a un bien mueble, pero incluso también de un elemento inmaterial. A falta de emisión del Reglamento en el momento de este escrito y en caso de que éste no lo establezca, queda por saber cómo se procederá en caso de que un ciudadano denuncie la puesta en riesgo de un elemento inmaterial, como podría ser la falta de un programa de fomento y difusión o de acciones de conservación de espacios físicos, objetos materiales y conocimientos que conlleven la pérdida o degradación de una tradición, una lengua o un ritual, por ejemplo.

Del mismo modo, se da derecho a los particulares de proponer el registro de un bien en el Inventario (para dotarlo de la protección de la ley) y promover el procedimiento de declaratoria, así como de proponer la inclusión de bienes en los planes de desarrollo urbano y asociarse y manifestarse sobre el uso, destino y protección del patrimonio cultural.

Asimismo, es de señalarse también la asignación de obligaciones que el artículo 23 da a “toda persona”, sea ciudadano o no, oriundo o no, vecino o no, de “respetar y preservar el Patrimonio Cultural del Estado.” Igualmente, se le obliga a denunciar a quien tenga conocimiento de una situación de peligro o de destrucción consumada o inminente de un bien integrante del Patrimonio Cultural (incluidos los elementos inmateriales).

Esta postura, que subraya la corresponsabilidad en esta materia entre autoridades y ciudadanía y pone al ciudadano como responsable obligado de conservar el patrimonio cultural del Estado, fue adaptada de la legislación de la Comunidad Autónoma de Cataluña, España, a sugerencia de este autor. Tanto del Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006):

Artículo 22. Derechos y deberes en el ámbito cultural

[...]

2. Todas las personas tienen el deber de respetar y preservar el patrimonio cultural.

Como de la Ley 9/1993, de 30 septiembre que regula el patrimonio cultural:

Artículo 5. Colaboración de los particulares

[...]

2. Todo aquel que tenga conocimiento de una situación de peligro o de la destrucción consumada o inminente de un bien integrante del patrimonio

cultural catalán lo comunicará inmediatamente a la Administración local correspondiente o al Departamento de Cultura.

PARTICIPACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS Y JERARQUIZACIÓN DE LAS DECLARATORIAS

En las mesas de trabajo para la elaboración de esta ley se había expresado en varias ocasiones la intención de involucrar a los ayuntamientos en las declaratorias sin que sus actos afectaran a todo el Estado. Al mismo tiempo, se sugería utilizar un mecanismo para jerarquizar los bienes (cuando se tenía a la declaratoria como el acto jurídico que daba constitución a un elemento del patrimonio cultural) con tal de facilitar una situación de conflicto y como mecanismo de priorización.

La propuesta de este autor, aceptada para resolver ambas intenciones, consistió en dar tres niveles de jerarquía a las declaratorias: interés municipal, interés regional e interés estatal. El primer nivel sería para que un ayuntamiento, a través de su cabildo, declarara un bien, protegiéndolo dentro de su territorio municipal. El segundo, sería para que dos o más ayuntamientos hicieran lo mismo dentro de sus jurisdicciones. Y el tercero, sería el nivel máximo, que abarca todo el Estado y lo otorgaría el titular del Ejecutivo Estatal (artículo 70). Igualmente, los bienes podrían ascender en la jerarquía si un bien del primer nivel fuera declarado por otro u otros ayuntamientos o si uno de primer o segundo nivel fuera declarado por el gobernador (artículo 71).

De este modo, un ayuntamiento tiene la facultad de declarar los bienes que considere necesarios (siguiendo el procedimiento correspondiente), sin que este acto afecte a otros ayuntamientos o a todo el Estado. Así tampoco el ayuntamiento tiene que esperar hasta que el Estado concluya el procedimiento de la declaratoria para que un bien de su interés esté protegido, teniendo facultades de protegerlo dentro de su jurisdicción.

A pesar de lo anterior, dado que en el texto final de la ley la función constitutiva de la protección de un bien determinado la tiene su inclusión en el Inventario, la jerarquía de los bienes sólo aplica para los que gozan de una declaratoria. Mientras no tengan una declaratoria, todos los bienes tienen la misma jerarquía de protección. Además, si un ayuntamiento considera que un bien debe ser protegido, pero la Secretaría no coincide con esto, la facultad de integrar un bien en el Inventario es exclusiva de la dependencia estatal. El ayuntamiento sólo puede proponérselo.

PÉRDIDA DE LA VIDA

Justo el 27 de enero de 2014, el día que se presentó la iniciativa de ley en el Congreso del Estado en presencia de medios locales de comunicación, el Sistema Jalisciense de Radio y Televisión (SJRT), la radio y televisión públicas del Estado, en su Noticiero presentó un reportaje donde aseguraba que esta ley tenía como objeto proteger prácticas de maltrato animal como las corridas de toros. Dicha

práctica nunca fue considerada ni mencionada en las mesas de trabajo ni en la presentación de la ley; sin embargo, los periodistas de los medios públicos de comunicación lo señalaron como su principal intención y abrieron enseguida un debate de posturas en contra y a favor de las corridas de toros en Jalisco (e implícitamente a favor y en contra de la Ley de Patrimonio Cultural, cuyo articulado era ajeno a esta práctica y esta intención).

Fue presentada la Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Jalisco y sus municipios, encabezada por el diputado del Movimiento Ciudadano en el Congreso del Estado. Se propone proteger las tradiciones orales, las artes del espectáculo, los usos sociales y actos festivos, los conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo y las técnicas ancestrales tradicionales, lo que permitirá prácticas que propicien el maltrato animal como las corridas de toros, la charrería y las peleas de gallos (Sistema Jalisciense de Radio y Televisión, 2014).

A partir de esto se generó una discusión que no había existido hasta entonces en las mesas, que concluyó en la inclusión del artículo 10 que establece que no puede considerarse Patrimonio Cultural ninguna práctica que implique la pérdida de la vida.

LAS SANCIONES

La ley en cuestión hace más precisiones respecto de las sanciones por incumplirla que su antecesora. Éstas van desde una amonestación, la restitución del daño, la multa hasta por el doble del valor de restitución, la clausura temporal o definitiva, parcial o total, hasta la suspensión o revocación de licencias, permisos o autorizaciones.

Establece también alternativas para cuando el infractor demuestra no tener recursos para afrontar la sanción, como la constitución de un crédito fiscal a cargo del infractor o la adquisición extraordinaria del bien y los gastos de su restauración.

También se especifica la responsabilidad solidaria entre quien haya ordenado como quien haya ejecutado la acción delictiva, de acuerdo con los criterios de la Ley Federal.

Lo anterior aplica, evidentemente, a los bienes materiales del Patrimonio Cultural tanto muebles como inmuebles. Resulta, sin embargo, complicado sostener un acto de violación a la ley en lo que respecta al patrimonio inmaterial, tanto en lo concerniente a su no salvaguarda, el incumplimiento de sus programas de fomento y difusión, su no conservación, la puesta en riesgo de una manifestación a través de la ejecución de prácticas o acciones que la afectaran. En estos casos es difícil cuantificar el valor del daño y, por tanto, calcular su respectiva sanción económica o la forma de restitución del daño. Por tanto, las sanciones expuestas

en la ley sólo corresponden a la lógica y las características del patrimonio material, pero no así al del inmaterial.

LOS ESTÍMULOS

La ley de 1998 hablaba de estímulos solamente fiscales para los propietarios de bienes inmuebles. Por su parte, la ley de 2008 hablaba de estímulos fiscales y económicos y becas para los propietarios de bienes, sin especificar que éstos fueran muebles o inmuebles, así como para quienes hubieran contribuido a la investigación, restauración, conservación, mejoramiento, identificación, acrecentamiento y difusión de los bienes del Patrimonio Cultural.

La ley de 2014 de nuevo habla de estímulos sólo fiscales para propietarios de bienes, sin referirse sólo a los inmuebles y no contempla ningún otro estímulo o beca para quienes investiguen, conserven o difundan bienes muebles o inmuebles ni prevé ningún tipo de estímulo o apoyo para quienes gestionen de algún modo el patrimonio inmaterial.

CONCLUSIONES

Tanto frente a un vacío legal como a una ley inoperante, cualquier ordenamiento nuevo es percibido como un avance. Sin embargo, ha sido necesario analizar la ley de 2014 para descubrir los matices que hagan notar sus alcances y logros, por un lado, y sus omisiones, retos y deficiencias, por el otro.

En este sentido, entre sus mayores aportaciones se destacan:

- El reconocimiento de uno de los derechos culturales como es la salvaguarda del Patrimonio Cultural;
- La inclusión del patrimonio inmaterial como un conjunto y el desarrollo de apartados exclusivos;
- El mandato de coordinación entre autoridades y con la sociedad civil;
- La búsqueda de una mayor participación ciudadana reflejada en el derecho de promover inclusiones y exclusiones al inventario, así como de iniciar procedimientos de declaratoria y denunciar faltas a la ley;
- El establecimiento de la obligación de las personas de proteger el patrimonio cultural y denunciar situaciones de puesta en peligro del patrimonio;
- La intervención precautoria de las autoridades, que puede ser solicitada por particulares, para prevenir destrucción ilegal o violaciones a la ley;
- La participación de los ayuntamientos tanto en la coordinación como en la emisión de declaratorias de interés municipal y regional;
- La prohibición de proteger prácticas que conlleven la pérdida de vida, y
- El establecimiento de sanciones más precisas.

Por otra parte, entre sus aspectos más débiles y sus deficiencias están:

- La falta de reconocimiento explícito de las competencias estatales en materia de protección estatal, que corresponden a los monumentos que no han sido considerados “de interés nacional”, así como de los demás elementos que no están contemplados en los ordenamientos federales;
- La influencia que siguen ejerciendo tanto la Ley Federal, superada por varias décadas, como las instituciones que ésta faculta para gestionar los “monumentos”, el INAH y el INBA, las cuales permanecen recelosas de que sus facultades federales no sean comprometidas por ordenamientos estatales como la ley en cuestión;
- La división entre elementos históricos y artísticos puesta arbitrariamente en la fecha de 1900 (con influencia de la LFMZAAH) y la redacción de la ley estatal que define a los históricos como los hechos de 1899 para atrás y a los artísticos como de 1901 en adelante, pero deja a los originarios de 1900 sin clasificación y por tanto sin protección;
- La función constitutiva del Inventario en lugar de la declaratoria y hacer que éste sea competencia exclusiva de la Secretaría de Cultura, bajo cuya decisión única depende la inclusión de un bien por tanto que éste sea considerado Patrimonio Cultural del Estado;
- La poca relevancia que le queda al instrumento de la declaratoria, que solamente otorga un reconocimiento adicional y, por consiguiente, a la jerarquización que se le da a ésta y al otorgamiento de facultades de emitir declaratorias propias a los ayuntamientos;
- La diferenciación insuficiente entre Inventario y Catálogo, cuando la inclusión en el primero es constitutiva y en el segundo no;
- La omisión de definir el patrimonio cultural inmaterial, así como de adaptar para este tipo de manifestaciones el procedimiento de declaratoria, la denuncia de puesta en peligro, las sanciones y los estímulos;
- La no obligatoriedad de recurrir a especialistas titulados tanto en la gestión del patrimonio mueble como del inmaterial;
- La falta de estímulo para los propietarios de patrimonio cultural mueble.

A falta de emisión del Reglamento de esta ley estatal en la fecha de escritura de este capítulo (similarmente a como ocurrió con la ley de 2008, que nunca tuvo reglamento), queda como una de las incógnitas más importantes si podrá declararse como Patrimonio Cultural de Estado un bien que no se encuentre inventariado, ya que la ley no se pronuncia al respecto, y dada la situación, qué protección tendrá.

El caso de esta Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Jalisco y sus Municipios de 2014 evidencia de una forma clara:

- La inconveniencia de tener que adaptar leyes nuevas a las leyes federales que no han cambiado en décadas y conservan definiciones y clasificaciones obsoletas y alejadas de la tradición actual del Derecho del Patrimonio Cultural y de las convenciones de la UNESCO;
- La práctica de instituciones nacionales muy antiguas que no se han renovado y que no se muestran abiertas a reconocer y respetar las facultades de los Estados que van más allá de las propias;

- La poca preocupación de los legisladores de emitir leyes articuladas, congruentes, operables, apegadas a la tradición internacional en materia y a sus mecanismos y procedimientos, y
- La falta de expertos suficientes en materia de Derecho Cultural que puedan señalar y asesorar proyectos de ley y de reglamento y prevenir tanto a autoridades como a particulares del riesgo que conlleva tener leyes con problemas, omisiones y equívocos que obstaculicen el cumplimiento de sus objetivos y su eficacia.

LEYES MEXICANAS CONSULTADAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)
- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (1972)
- Constitución Política del Estado de Jalisco (1917, reformada integralmente en 1994)
- Ley del Patrimonio Cultural del Estado de Jalisco y sus Municipios (1998, abrogada)
- Ley del Patrimonio Cultural y Natural del Estado de Jalisco y sus Municipios (2008, abrogada)
- Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Jalisco y sus Municipios (2014, en vigor)

CONVENCIONES INTERNACIONALES

- Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (UNESCO) (2003, ratificada por México en 2005)

LEYES EXTRANJERAS CONSULTADAS

CATALUÑA, ESPAÑA

- Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006)
- Ley 9/1993, de 30 septiembre. Regula el patrimonio cultural (1993)

REFERENCIAS

Chávez Aguayo, M.A. (2009). “La protección del Patrimonio Cultural en el orden jurídico del Estado de Jalisco (México): análisis de su efectividad y sus limitaciones”, 147-176, *Patrimonio Cultural y Derecho*, 13, Hispania Nostra: Madrid. ISSN 1138-3704.

Comisiones de Cultura y de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos (2014). *Dictamen de Decreto que expide la Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Jalisco y sus Municipios, reforma los artículos 5, 8, 9, 10, 14, 37, 49, 90, 97, 125 y 144 del Código Urbano para el Estado de Jalisco, reforma los artículos 38 y 47 de la Ley del Registro Público de la Propiedad del Estado de Jalisco, reforma el artículo 105 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco y reforma el artículo 37 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco*. Congreso del Estado de Jalisco: Guadalajara.

Durán, Cecilia (13 de enero de 2007). Sorprende a INAH y CECA el dictamen de Ley de Patrimonio Cultural y Natural. *La Jornada Jalisco*. Recuperado de

<http://www1.lajornadaguerrero.com.mx/2007/01/13/index.php?section=cultura&article=009n1cul>

Durán, Cecilia (28 de enero de 2007). La nueva Ley de Patrimonio no cumple frente al reto urbano y del turismo cultural: Becerril. *La Jornada Jalisco*.

Recuperado de

<http://www1.lajornadaguerrero.com.mx/2007/01/28/index.php?section=cultura&article=009n1cul>

García Sánchez, J. N. (2013). *Iniciativa de ley por la que se reforman los artículos 4, 5 y 15 de la Constitución Política del Estado de Jalisco*, Comisión de Cultura del **Congreso del Estado de Jalisco**: Guadalajara, Jalisco, 13 p.

Sistema Jalisciense de Radio y Televisión (2014). Fue presentada la ley de patrimonio cultural del estado de jalisco para protección de animales. *C7 Noticias*. Recuperado de <http://c7jalisco.com/noticias/fue-presentada-la-ley-de-patrimonio-cultural-del-estado-de-jalisco-para-proteccion-de>

Pedro A. Vives (2009). *Glosario crítico de gestión cultural*. Comares: Granada, p. 113