

# Efectos de la Reforma Agraria de 1992 sobre el patrimonio arqueológico

DANIELA RODRÍGUEZ HERRERA\*

**E**l 6 de enero de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reformó el Artículo 27 Constitucional, y el 26 de febrero del mismo año se publicó la Ley Agraria que regula las modificaciones a dicho artículo.

La nueva ley posibilita la adquisición del dominio pleno de las parcelas en tierras ejidales y éstas podrán pasar al régimen de propiedad privada, aunque por ley los monumentos arqueológicos que se encuentran en ellas seguirán siendo propiedad de la Nación. La propiedad privada tiene garantías constitucionales y civiles distintas a las de la propiedad ejidal y comunal, creándose así varias condiciones que anteriormente no existían. Además, las parcelas quedan delimitadas y asignadas permanentemente a los ejidatarios o comuneros y, en muchos casos, sometidas a un trabajo intensivo pues ya no es posible la asignación de otras parcelas del ejido o la comunidad. De esta manera se puede acelerar la destrucción de los restos arqueológicos que existen en las parcelas; aunado a la falta de conocimiento de la legislación que protege los monumentos.

El 6 de enero de 1993 se publicó el Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares urbanos, y al poco tiempo se dio a conocer el programa que haría efec-

\* Dirección de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas, INAH.

tivo este reglamento, de esta manera se originó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede).

El Programa Procede lleva a cabo la regularización de la tenencia de la tierra como lo establece la Ley Agraria que en su actual conformación promueve el deslinde de ejidos y comunidades con el fin de dar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra.

La nueva Ley Agraria, su Reglamento y el Procede no tienen, en su redacción original, una sola mención directa para salvaguardar los vestigios arqueológicos, históricos, artísticos o paleontológicos que se encuentren en los ejidos o comunidades que serán deslindados.

El INAH ha sido rebasado por la rapidez y la inversión de capital humano de las instituciones participantes (Procuraduría Agraria, INEGI y Registro Agrario Nacional) para llevar a cabo las actividades relativas a la certificación de tierras, sin poder delimitar y proteger los sitios arqueológicos al tiempo que lo hacen las instituciones mencionadas, manteniéndose una constante amenaza de destrucción sobre estos recursos.<sup>1</sup>

## La Ley Agraria

La nueva legislación agraria trajo importantes modificaciones a los ordenamientos anteriores, principalmente respecto del uso del suelo, derechos de propiedad, tipos de asociación para la producción, etcétera. Algunas reformas que interesan a nuestro tema de estudio se explican a continuación.

<sup>1</sup> A continuación muestro las cifras de la infraestructura y el personal que labora en el Procede por parte de la Procuraduría Agraria, y las comparo con el personal de INAH-Procede:

<i>Procuraduría Agraria</i>			<i>INAH</i>	
123	Residencias agrarias	30	Centros INAH y la DRPMZA	
176	Abogados	0-1	Abogado por cada Centro INAH	
915	Visitadores agrarios	1	Arqueólogo responsable por estado	
1 830	Becarios campesinos	0-3	Arqueólogos colaborando en el Programa INAH-Procede	

De igual forma debo apuntar que la desventaja en recursos económicos fue también notable. La Secretaría de la Reforma Agraria ejerció en el renglón "regularización de la tenencia de la tierra" durante 1996, la suma de 138 519 900 pesos; es decir, más de 66 veces lo que ejerció el INAH en el mismo periodo. En 1997 ejerció la SRA, en el mismo renglón, 99 294 000 pesos, casi 22 veces más de lo ejercido por el Instituto durante ese año. (Las cifras de la Secretaría de la Reforma Agraria fueron proporcionadas por la Dirección de Programación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, mientras que las del Programa INAH-Procede las proporcionó la DRPMZA.)

El nuevo ordenamiento permite la fácil y rápida compactación de la tierra y el minifundio conforme a la voluntad de los ejidatarios y sus asambleas. La promueve a través de la asociación y la translación de derechos.

El ejido<sup>2</sup> y la comunidad se elevaron como forma de propiedad con la reforma; son de los ejidatarios y comuneros como modalidades de la propiedad social.<sup>3</sup> Con la certificación de derechos ejidales, los ejidatarios tienen seguridad sobre la posesión de su parcela y los límites de ésta.

La nueva legislación permite todas las posibilidades de asociación que propicien la conjunción de los factores de producción y mercadeo más complejos, tanto para los ejidatarios como para los propietarios. Les posibilita la formación de sociedades mercantiles y de producción agropecuaria.

La reforma establece la posibilidad de la adopción del dominio pleno para las parcelas ejidales. El Artículo 27 reformado libera al ejido de su dependencia burocrática, le da independencia a su representación, reconoce el poder de decisión de los ejidatarios y rompe con la dependencia corporativa que se derivaba de la intervención de autoridades en las decisiones internas.<sup>4</sup>

El nuevo marco legal agrario hace necesario un amplio conjunto de actividades para dar operatividad a las disposiciones que contiene. Para tal efecto, el 5 de enero de 1993 se expidió el Reglamento donde se aclaran los procedimientos para la delimitación, asignación y destino de las tierras ejidales. Algunas de estas actividades se enmarcan dentro del Procede, cuyo objetivo es la entrega de los cer-

<sup>2</sup> La Ley Agraria define al ejido como el núcleo de población conformado por las tierras ejidales y los hombres y mujeres titulares de derechos ejidales. INEGI, *Documento de inducción Procede*, Aguascalientes, INEGI, 1993, p. 49. El término *ejido* se ha utilizado generalmente para referirse a los terrenos que existen alrededor de los pueblos, con un radio de alcance diverso, y con una característica común: el usufructo colectivo de esta área. Como producto de la Revolución mexicana de 1910, y hasta la reforma de 1992, se redefine el concepto de ejido. Su dominio será ejercido por la nación, sus áreas serán ampliadas incluyendo no sólo las de usufructo colectivo, sino también las tierras parceladas destinadas al cultivo y el propio centro de población. Los derechos sobre los bienes ejidales se definen como inembargables, inalienables, imprescriptibles e intransmisibles, no pudiendo cederse ni enajenarse, hipotecarse, arrendarse o gravarse. José Luis Correa, "¿Qué significa la palabra ejido?", en *ESPACIOS para una nueva cultura agraria*, año 1, núm. 3, México, 1993, pp. 15-16.

<sup>3</sup> La propiedad social es un régimen que cuenta con la protección del Estado, sin que ello implique limitaciones a ejidatarios y comuneros en el aprovechamiento de sus recursos.

<sup>4</sup> Arturo Warman, "La reforma al Artículo 27 Constitucional", en *Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria*, año 2, núm. 2, México, 1996, pp. 9-19.

tificados parcelarios y/o los certificados de los derechos sobre las tierras de uso común, según sea el caso, así como los títulos de propiedad de los solares, en favor de todos y cada uno de los individuos que integran los ejidos del país que así lo soliciten.<sup>5</sup>

En el país existen más de 29 mil ejidos y comunidades agrarias, que a su vez agrupan a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, los cuales cuentan con aproximadamente 4.6 millones de parcelas y 4.3 millones de solares urbanos. La superficie de los ejidos representa el 50 por ciento del territorio nacional, y la población que reside constituye poco más del 25 por ciento del total de habitantes del país.<sup>6</sup>

La realización del Procede demanda la conjunción de los esfuerzos de varias dependencias e instituciones públicas, en unos casos por mandato de ley, y en otros, por necesidades técnicas; sin embargo, son la Procuraduría Agraria (PA), el Registro Agrario Nacional (RAN) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) los encargados de llevar a cabo la ejecución directa del programa.

La Procuraduría Agraria se encarga de promover la ejecución del Procede y garantizar la observancia de los derechos de los núcleos ejidales y de los ejidatarios, poseionarios y terceros.

El Registro Agrario Nacional emite normas técnicas, inscribe las Actas de Asamblea y los planos general, interno y parcelarios, certifica el plano interno y expide los certificados parcelarios, de derechos sobre tierras de uso común y títulos de propiedad sobre solares urbanos.

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática efectúa los trabajos de medición de los ejidos y realiza los planos correspondientes.

## Problemas generados

Los efectos de la Reforma Agraria sobre el patrimonio arqueológico comenzaron desde el momento en que se planeó la modificación al Artículo 27 Constitucional. El INAH no fue consultado para prever las condiciones que el nuevo marco agrario traería sobre el patrimonio arqueológico y para definir su participación en el programa que le da cumplimiento, por lo que desde su inicio no se incorporó al Procede.

<sup>5</sup> INEGI, *Documento de inducción Procede*, 1993, p. 81.

<sup>6</sup> *Idem*.

Al no especificarse en la Ley Agraria la protección del patrimonio arqueológico ni definirse explícitamente la participación del Instituto en el Procedo, cualquier asunto no previsto debe remitirse a la legislación civil federal conforme al Artículo Segundo de la Ley Agraria que a la letra dice:

En lo no previsto en esta ley, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate.

El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables.<sup>7</sup>

La Reforma Agraria permite que el ejidatario, comunero o cualquier poseedor solicite el cambio de régimen de propiedad de su parcela como le convenga con las restricciones que la Ley Agraria marca en los artículos 81 a 86. Por consiguiente, los terrenos donde se encuentran los sitios arqueológicos pueden y están pasando al régimen de propiedad privada. Aunque por ley un monumento arqueológico siempre será propiedad de la Nación, no se considera así el terreno donde éste se encuentre asentado.

En la práctica, los terrenos con este régimen de propiedad, tengan o no un monumento arqueológico dentro de sus límites, se norman en el Código Civil, éste contiene el régimen legal ordinario de la propiedad privada. El Código Civil establece en su artículo 830, que:

El propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.<sup>8</sup>

Estas modalidades y limitaciones se contemplan en diversas leyes y reglamentos locales y federales como la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; la Ley Federal de Aguas; la Ley General de Bienes Nacionales, entre otras.

En el artículo 831 que:

La propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Ley Agraria.

<sup>8</sup> Código Civil para el Distrito Federal.

<sup>9</sup> *Idem.*

En el artículo 833 que:

El gobierno federal podrá expropiar las cosas que pertenezcan a los particulares y que se consideren como *notables y características manifestaciones de nuestra cultura nacional*<sup>10</sup> de acuerdo con la ley especial correspondiente.<sup>11</sup>

Dicha ley especial correspondiente se refiere a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Y en el artículo 834 que:

Quienes actualmente sean propietarios de las cosas mencionadas en el artículo anterior, no podrán enajenarlas o gravarlas, ni alterarlas en forma que pierdan sus características, sin autorización presidencial.<sup>12</sup>

Hay varios puntos importantes que resaltar en relación con lo anterior. Primero, que el Código Civil menciona expresamente la salvaguarda del patrimonio cultural, incluyendo al arqueológico, sea cual fuere su régimen de propiedad.

Segundo, que es una facultad del Estado la tutela de dichos bienes para preservarlos, teniendo el Estado preferencia sobre el individuo, con facultades para limitar sus derechos de propiedad en virtud de que los bienes de interés público tienen una función social al fundamentar la conciencia nacional y simbolizar el pasado.

Tercero, que si el INAH tuviera recursos suficientes para la protección, investigación o conservación de un sitio en particular, el procedimiento a seguir sería, una vez comprobada la utilidad pública del monumento, la expropiación mediante indemnización.<sup>13</sup> Este proceso se lleva mucho tiempo y resulta bastante complejo y costoso; en él intervienen varias dependencias, como la Secretaría de la Refor-

<sup>10</sup> El subrayado es de la autora.

<sup>11</sup> Código Civil para el Distrito Federal.

<sup>12</sup> *Idem.*

<sup>13</sup> La legislación respecto de este procedimiento se puede consultar en la Ley General de Bienes Nacionales del 8 de enero de 1982. En ésta se define a los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles como bienes de dominio público parte del patrimonio nacional (artículos primero y segundo Fracción VII). El capítulo III establece que los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles (Artículo 16) y describe la obligación del Ejecutivo Federal de incorporar al dominio público, mediante decreto, un bien que forme parte del dominio privado, siempre que su posesión corresponda a la Federación (Artículo 17, Fracción II); asimismo, de tomar las medidas administrativas encaminadas a obtener, mantener, o recuperar la posesión de ellos (Fracción IV) y de dictar las disposiciones que demande el cumplimiento de esta ley o de las demás específicas a que estén sometidos los bienes de dominio público (Fracción V). El Artículo 29 Fracción XIV especifica que los monumentos arqueológicos inmuebles son bienes de uso común.

ma Agraria, el INAH y la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, entre otras.

Una vez establecida la propiedad de los monumentos por parte del Estado, es necesario indicar que en el resto de la propiedad donde no están los monumentos se procede conforme al derecho civil que norma la propiedad privada.

En todos los tipos de propiedad se presentan riesgos distintos para el patrimonio arqueológico y, aunque no se pueden generalizar para todos los casos, apuntaré algunas situaciones que se presentan con frecuencia.

En la propiedad privada, los riesgos se generan a partir de una concepción equivocada acerca de los derechos y obligaciones que caracterizan a este tipo de propiedad. Un gran porcentaje de personas, desconociendo las leyes acerca de la protección del patrimonio arqueológico, piensan que pueden disponer de su propiedad como mejor les convenga. Esto incluye la destrucción de vestigios arqueológicos y el saqueo, así como la comisión de otros delitos del orden federal.

Antes de su participación en el Procede, varios ejidos o comunidades trabajaban en forma comunitaria las tierras o, por medio de acuerdos internos en el ejido, autorizaban a algunos de sus miembros a trabajar una parte del ejido, o a la comunidad más apta para la producción que la que originalmente tenían asignada (caso que podía suceder cuando en una o varias parcelas existía un sitio arqueológico y por la alta pedregosidad no tenían el rendimiento adecuado). Ahora, con la certificación de derechos, el ejidatario o comunero cuenta con un área limitada para la producción.<sup>14</sup>

Si resulta que, una vez delimitadas, asignadas y tituladas las parcelas, se encuentran vestigios arqueológicos en ésta, el campesino no podrá cambiarla o trabajar otra parte de las tierras que constituían el ejido o la propiedad comunal. Así, tiene el afectado que acondicionar su parcela para trabajarla de la manera más rentable. Esto implica un riesgo para los monumentos y sitios arqueológicos.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Por ley, un ejidatario posee, como máximo, la vigésima parte de la extensión original del ejido, si es que ésta no rebasa los límites de la pequeña propiedad individual, pues éste se reparte equitativa o proporcionalmente entre sus miembros, que deben ser 20 como mínimo, pero pueden ser muchos más.

<sup>15</sup> Cabe aclarar que los riesgos no sólo se refieren a las parcelas sobre las que se adquiere el dominio pleno, sino a todas las tierras ejidales o comunales que sean sometidas a un trabajo intensivo o modelador del terreno como resultado de las nuevas formas de asociación civil o mercantil en el campo, o por otras causas.

En general, el acondicionamiento de las parcelas se refiere básicamente a su despiedre. Esta actividad ha sido apoyada por las autoridades agrarias desde tiempo atrás, pero más enfáticamente desde el momento en que la Constitución terminó con la obligación del reparto agrario en el reformado Artículo 27. Sobra explicar por qué esta acción constituye un riesgo para la conservación de los sitios arqueológicos.

Otras actividades que se impulsan con la nueva Ley Agraria son las relacionadas con la creación de obras de infraestructura que incluyen la utilización de maquinaria pesada para la producción agrícola. El uso de este tipo de maquinaria es perjudicial para los sitios arqueológicos, pues destruye los vestigios fragmentándolos y posteriormente los remueve con el fin de nivelar el terreno o modelarlo para hacerlo apto para el cultivo.

En muchas ocasiones el acceso a los sitios no está restringido, siempre que se cuente con la autorización del propietario o poseedor, aunque lo haga de manera verbal. Sin embargo, no siempre se logra obtener el permiso de acceso y la sola presencia de personal del Instituto crea una situación de tensión entre los habitantes que los puede llevar incluso a destruir los sitios arrasándolos por el temor de que sus propiedades sean expropiadas por el Estado.

Este temor es fruto del desconocimiento del propietario o poseedor acerca del contenido tanto de la legislación vigente en materia de arqueología, como en lo que se refiere a sus derechos de propiedad y del fracaso del Instituto en dos aspectos: primero, en un aspecto general, al no ser capaz de informar a la población en su conjunto de sus políticas legales y de trabajo, y no convencerla acerca de la importancia de la protección del patrimonio nacional; segundo, en un aspecto particular, un fracaso al tratar con el propietario o poseedor de la tierra, y no poder exponer con claridad los propósitos de determinada intervención en un sitio arqueológico y la verdadera situación legal de su propiedad.

### **Repercusión en la Ley Federal sobre Monumentos**

La legislación es una fuente formal del derecho mexicano y se define como "el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes".<sup>16</sup> Nuestra Ley Federal

sobre Monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos forma parte del orden jurídico vigente. Esta vigencia deriva de una serie de supuestos que, en lo que toca al derecho legislado, se encuentra condicionada por la reunión de ciertos requisitos que la ley enumera. De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son preceptos jurídicos y, por lo tanto, son obligatorios, los aprobados por ambas Cámaras, sancionados por el Ejecutivo Federal y publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, desde la fecha que en el acto de la publicación o en otra norma se indique.<sup>17</sup> Esto queda plasmado, en relación con el tema de estudio, en la Fracción XXV del Artículo 73 Constitucional, donde se faculta al Congreso “para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional”.<sup>18</sup>

Resulta esencial que los legisladores conozcan y consideren las distintas leyes y reglamentos, no sólo las que se someten a una revisión puntual para su posible modificación, sino también aquellos códigos que serán afectados por esta modificación, por una sobreposición de sus funciones, una controversia en su jerarquía, una invasión de funciones, o una contradicción a lo expresado en dichas leyes.

En este caso, derivado del desconocimiento de las leyes de protección del patrimonio cultural, y/o la voluntaria omisión de los legisladores responsables de la modificación del Artículo 27 Constitucional, no se consideró explícitamente la protección del patrimonio arqueológico en la nueva Ley Agraria desde su planteamiento inicial. Sin embargo, debemos recordar que la Secretaría de la Reforma Agraria no es la responsable de la protección del patrimonio arqueológico sino que son los encargados de la aplicación de la Ley Federal sobre Monumentos, que expresamente se enuncian en el artículo tercero de dicha ley para este propósito,<sup>19</sup> quienes en su momento debieron notar esta grave omisión y sus repercusiones.

<sup>16</sup> Eduardo García Máynez, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1940, p. 52.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>18</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>19</sup> El artículo tercero de la Ley Federal sobre Monumentos dice: “La aplicación de esta ley corresponde a:

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

A continuación se presentan algunos artículos de la Ley Federal sobre Monumentos y se detallan sus efectos sobre el patrimonio arqueológico.

#### Artículo 2°

Es de utilidad pública la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y las zonas de monumentos.

La SEP, el INAH, el INBA y las demás instituciones culturales del país, en coordinación con las autoridades estatales, municipales y los particulares, realizarán campañas permanentes para fomentar el conocimiento y respeto a los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos.<sup>20</sup>

Todos los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles son propiedad de la Nación; no pertenecen al Estado sino que éste sólo tiene el derecho de custodiarlos. La ley marca la utilidad pública de las actividades relacionadas con el patrimonio arqueológico y los individuos y organismos del Estado responsables de su aplicación; ellos debieron prever las repercusiones que las reformas al Artículo 27 Constitucional tendrían sobre el patrimonio arqueológico inmueble desde que la reforma estaba en la etapa de iniciativa de ley. Es importante hacer hincapié en el hecho de que los bienes y actividades declarados de utilidad pública no deben ser jerarquizados en la práctica, es decir, los legisladores deben proponerse la defensa equitativa del patrimonio en su conjunto.

Los monumentos arqueológicos están declarados de utilidad pública por la importancia que revisten para la sociedad. Esta importancia social, además de su valor científico, radica en que contribuye a conformar la identidad nacional de los pueblos. El estudio de los restos materiales es el medio del que se vale la arqueología para poder reconstruir casi toda la historia mexicana.

#### Artículo 44

El Instituto Nacional de Antropología e Historia es competente en materia de monumentos y zonas arqueológicos e históricos.<sup>21</sup>

El INAH no debe permitir que una institución ajena a su ámbito de desempeño tenga competencia sobre el patrimonio arqueológico,

<sup>20</sup> Ley Federal sobre Monumentos.

<sup>21</sup> *Idem*.

y menos para ponerlo en riesgo. No son ni la Procuraduría Agraria ni el INEGI las instituciones responsables del resguardo del patrimonio cultural, pues no tienen la obligación de saber reconocer y delimitar un sitio arqueológico ni es su función; ésta es una actividad reservada al INAH según el Artículo 30 de la Ley Federal sobre Monumentos<sup>22</sup> y el artículo segundo de la Ley Orgánica del INAH.<sup>23</sup> El Instituto es el único legalmente facultado para dictaminar lo relacionado con un sitio arqueológico y por ello también tiene la obligación de hacerlo cuando se requiera. Asimismo, el Instituto no debe esperar que un organismo no especializado lleve a cabo su trabajo, o le indique cuándo llevarlo a cabo.

Considero que en la tarea de registro y delimitación de sitios debe existir la mayor participación por parte de arqueólogos y su institución para cumplir una meta doble: la primera, el registro e inventario de monumentos, y la segunda, la protección adecuada del patrimonio arqueológico como patrimonio de la Nación y de los mexicanos y como objeto de trabajo del investigador.

### **Repercusiones sociales de la Reforma Agraria**

El nuevo marco agrario no afectó exclusivamente al patrimonio arqueológico, sino que también tuvo consecuencias sociales como las que se mencionan a continuación:

Los logros en materia agraria de la Revolución mexicana<sup>24</sup> constituyen un patrimonio para los mexicanos en el sentido de que el

<sup>22</sup> El artículo dice:

Toda clase de trabajos materiales para descubrir o explorar monumentos arqueológicos, únicamente serán realizados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia o por instituciones científicas o de reconocida solvencia moral, previa autorización.

<sup>23</sup> La introducción de este artículo dice:

Son objetivos generales del Instituto Nacional de Antropología e Historia la investigación científica sobre Antropología e Historia relacionada principalmente con la población del país y con la conservación y restauración del patrimonio cultural arqueológico e histórico, así como el paleontológico; la protección, conservación, restauración y recuperación de ese patrimonio, y la promoción y difusión de las materias y actividades que son de la competencia del Instituto.

<sup>24</sup> Los primeros ejidos en sentido mexicano y revolucionario fueron creados en los estados de Morelos, Guerrero, Puebla y México, denominados por el movimiento zapatista de 1912 a 1916. La organización emanaba de las reglas tradicionalmente reconocidas en las viejas comunidades campesinas de la Colonia: atribución de parcelas de labor individuales, inaliena-

orden agrario que se generó como consecuencia de esta lucha social fue único en su género, y modelo de los regímenes agrarios de muchas revoluciones en el mundo. El ejido es visto como patrimonio nacional por su origen revolucionario y su significado de dotación de tierras.

La posesión inembargable, inalienable e imprescriptible de la tierra por parte de los ejidatarios como garantía constitucional fue una característica sobresaliente de la legislación agraria en ese periodo. La posibilidad actual del dominio pleno de las parcelas y, por lo tanto, de su enajenación, termina con uno de los logros más importantes y que más costo social tuvieron en la Revolución de principios del siglo xx.

Otro tema a señalar es que una de las principales demandas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, desde que inició su levantamiento, fue su postura ante las reformas al Artículo 27 Constitucional. En este sentido las bases zapatistas declararon lo siguiente:

Del 100 por ciento de hombres y mujeres base de apoyo zapatistas consultados: El 96 por ciento se pronunció por: A) Rechazar la falta de solución al grave problema agrario nacional e insistir en que el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe retomar el espíritu de Emiliano Zapata, resumido en las dos demandas básicas; la tierra es de quien la trabaja, y tierra y libertad.

Para esta consulta se tomaron en cuenta los siguientes considerandos: Primero: No se lograron acuerdos profundos sobre la reforma al Artículo 27 Constitucional, que es el que trata el problema de la tierra. [...] Esto es importante porque el problema de la tierra es el principal para los zapatistas y para todos los indígenas y campesinos de México.<sup>25</sup>

Respecto de la mercantilización de parcelas ejidales, se ha señalado como un hecho que el porcentaje de ejidatarios que eligen adquirir el dominio pleno sobre ellas ha sido mínimo y se presenta principalmente en ejidos cercanos a asentamientos urbanos. Sin embargo, las condiciones de vida en el campo mexicano son difíciles y no se

---

bles, con obligación de cultivarlas bajo pena de declararlas bajo nueva atribución; todo bajo el control de las autoridades tradicionales elegidas. En 1920, Álvaro Obregón sanciona el empleo de la palabra ejido en su nuevo sentido: el de la dotación de tierras. François Chevalier, "Ejido y estabilidad en México", en *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, año XI, núm. 42, México, UNAM, 1965, pp. 413-449.

<sup>25</sup> Comité Clandestino Revolucionario Indígena-Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, México, "Problemas agrarios y jurídicos, pendientes", febrero de 1996, EZLN00-COMU.html@serpiente.dgsca.unam.mx

puede descartar que los campesinos consideren vender sus tierras por presiones económicas como una opción para obtener recursos. Las consecuencias son el empobrecimiento de los campesinos y la pérdida de su medio de trabajo y su modo de subsistencia.

La debilidad en las relaciones de propiedad induce a un sentido muy limitado de responsabilidad hacia la tierra, que ha repercutido en actitudes de sobrexplotación y abuso de los ecosistemas sin importar los costos a largo plazo. Las causas de incendios forestales intencionales y el desmonte, entre otros siniestros, se deben buscar en los fenómenos sociales, jurídicos e institucionales.<sup>26</sup> Estas ideas se confirman con la declaración del primer mandatario de la República, quien afirmó que bajo ninguna circunstancia se permitirá el cambio del uso del suelo en las zonas siniestradas.<sup>27</sup> Respecto del tema que nos ocupa, resulta necesario, además, plantear la reflexión acerca de la evaluación de los daños causados al patrimonio arqueológico por los incendios forestales. Hasta el día de hoy, ninguna autoridad del INAH ha elaborado dicha evaluación.

Para enfrentar el problema de los altos costos de escrituración de las parcelas sobre las que se adopta el dominio pleno, es necesaria la creación de notarías sociales que se ocupen de llevar los asuntos relacionados con las propiedades rurales incorporadas recientemente al Registro Público de la Propiedad, para que tengan un costo accesible a la población rural y para atender la sobredemanda de estos servicios que se generarán con los miles de solares a los que se les expidió el título de propiedad que los ampara, y las parcelas que adquieran el dominio pleno considerando que al 31 de diciembre de 1997 se habían emitido 1 119 478 certificados de solares urbanos únicamente en ejidos.<sup>28</sup> A éstos hay que añadir los que se emitieron en 1998 y en los años siguientes, tanto en ejidos como en comunidades.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Matilde Pérez U., *La Jornada*, México, D. F., 11 de mayo de 1998, p. 41.

<sup>27</sup> Rosa Elvira Vargas, *La Jornada*, México, D. F., 6 de mayo de 1998, p. 40.

<sup>28</sup> Cifra de la Procuraduría Agraria, Coordinación General de Programas Interinstitucionales, *Avance en cifras y gráficas al 31 de diciembre de 1997*, documento interno.

<sup>29</sup> La legislación vigente establece que la primera asignación es libre de impuestos, pero los miembros de la asamblea ejidal deben pagar el registro y la protocolarización del acta. En adelante, la legislación local de cada estado marca las cuotas y honorarios por registro e inscripción.

## Creación del Programa INAH-Procede

A causa de las repercusiones de la Reforma Agraria sobre el patrimonio arqueológico, fue necesario implementar una serie de medidas técnicas y legales que descansaran en una participación conjunta de las tareas del Procede y las del INAH en materia de registro y delimitación de zonas arqueológicas, para cubrir la necesidad de protección de los sitios.<sup>30</sup>

Es así como se pone en marcha el Programa INAH-Procede dependiente del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y coordinado a nivel nacional por la Dirección de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas (DRPMZA) en México, D. F.

El Instituto se incorpora oficialmente al programa en octubre de 1995,<sup>31</sup> siendo que el Procede coordinado por la Procuraduría Agraria inició desde 1993. Cientos de parcelas fueron deslindadas y regularizadas sin cuidado de los restos arqueológicos encontrados en ellas.

En primer lugar, con base en los acuerdos 14 y 16,<sup>32</sup> se propuso que los sitios arqueológicos fueran delimitados por las brigadas de medición del INEGI simultáneamente al deslinde de ejidos para excluir a los sitios, en la medida de lo posible, de quedar inscritos en el área de solares urbanos que es propiedad privada, o en el área de parcelas, que es la susceptible de cambiar su régimen de propiedad

<sup>30</sup> La importancia y prioridad de la incorporación del INAH en el Procede se debe a que alrededor del 50 por ciento del total de los sitios arqueológicos del país se encuentra en tierras ejidales o comunales.

<sup>31</sup> El acuerdo mediante el cual el Instituto se incorpora oficialmente al Procede dice lo siguiente: "Se acordó por parte de todos los integrantes del Comité aceptar como miembro especial del Comité al Instituto Nacional de Antropología e Historia, el cual será invitado a las reuniones donde sean tratados asuntos de su competencia." (*Asuntos y acuerdos de la 19 reunión del Comité de Normatividad Técnica y Cartografía Catastral*, del 17 de octubre de 1995, México, D. F.)

<sup>32</sup> Estos acuerdos fueron aprobados por el Comité Operativo del Procede en junio de 1995, cuando los trabajos de certificación abarcaban ya 8000 ejidos. El Acuerdo 14 propone que uno de los rasgos culturales que deberá ser medido y representado en la cartografía del Procede son los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos. El Acuerdo 16 dice:

Ante la problemática operativa que ha significado la participación de las dependencias e instituciones (SCT, CNA, CFE, INAH, SEMARNAP, etcétera), en la definición de derechos de vía, aguas nacionales, reservas ecológicas, bosques, selvas, zonas arqueológicas, federales y de protección, etcétera, se propone incluir en el cuerpo de las actas de asamblea el siguiente párrafo:

Se establece como acuerdo de esta Asamblea que independientemente de la asignación de los derechos sobre los terrenos ejidales, tanto el ejido como los ejidatarios y posesionarios en lo individual, respetarán las normas aplicables por autoridad competente

y adquirir el dominio pleno, además de ser la que más intensivamente se trabaja y se modifica.

La protección y delimitación de los sitios arqueológicos debe realizarse durante el deslinde de los ejidos por dos razones principales: primero, para que los miembros de los ejidos conozcan la delimitación propuesta y acepten que se señale en los planos que elabora la brigada de medición del INEGI; y segundo, para proponer, antes de la etapa de elección del destino de las tierras ejidales, que queden inscritas como tierras de uso común que son la parte inalienable del ejido, pues es conveniente que las superficies protegidas por el Estado, por pertenecer a la propiedad social (como el ejido y la propiedad comunal), lo continúen siendo al contar con una delimitación con restricciones en el uso del suelo, cuando se convierten a la propiedad privada.

Hasta el día de hoy no existe una metodología única para llevar a cabo las tareas del Procede, principalmente porque no ha sido posible unificar los criterios de recopilación de datos y de trabajo de campo con todos los arqueólogos participantes.

Las razones de la falta de unificación de criterios de trabajo son diversas: la gran variabilidad de manifestaciones culturales a lo largo y ancho de la República, y la actitud de las distintas comunidades hacia la protección del patrimonio arqueológico son las más argumentadas. Otras son la falta de coordinación con las demás instituciones participantes, carencia de apoyo de las direcciones de los centros INAH, escasa cooperación de las comunidades a causa de su desconocimiento de los propósitos del Instituto al delimitar las zonas arqueológicas, disponibilidad de recursos económicos para llevar a cabo las tareas de campo y de gabinete, entre muchas otras.

El Programa INAH-Procede tiene dos objetivos fundamentales: aumentar el Catálogo e Inventario de Zonas Arqueológicas elaborando las delimitaciones de dichos sitios, y la concientización de las comunidades rurales con respecto a la importancia de la protección del patrimonio arqueológico. El primer objetivo proporciona resultados contables, el segundo, no.

---

que limiten el uso o establezcan modalidades a la propiedad, tales como las relativas a aguas nacionales, vías de comunicación, ecología, bosques, selvas, zonas arqueológicas y federales, por lo que manifiestan expresamente la conformidad en este sentido. (Acuerdos del Comité Operativo, Convenios celebrados por el Comité Operativo del Procede durante las reuniones de trabajo SRA/PA/INEGI/RAN. México, D.F., 20 de junio de 1995).

Las cifras contables se basan en el número de cédulas del Catálogo e Inventario de Zonas Arqueológicas,<sup>33</sup> número y tipo de delimitaciones efectuadas, número de pláticas de sensibilización hacia el personal de las instituciones participantes y hacia los núcleos agrarios, número de asambleas ejidales asistidas, notificaciones de existencia de vestigios arqueológicos y actas de conformidad de linderos, entre otros documentos.

Los resultados no cuantificables tienen la misma importancia que los contables. Estos resultados son básicamente el nivel de presencia alcanzado por el Instituto, tanto en los núcleos agrarios y comunales, como con los miembros de las instituciones participantes. Los resultados sólo serán observables en la conservación del patrimonio arqueológico a largo plazo.

**Cuadro 1.** Presupuesto anual ejercido, cédulas registradas y número de estados que aportaron resultados al Programa INAH-Procede

<i>Año</i>	<i>cédulas registradas</i>	<i>estados con resultados</i>	<i>Presupuesto anual</i>
1996	170	9	2 091 564.34
1997	570	15	4 543 733.18
1998	668	16	2 900 000.00

Cifras correspondientes al total nacional (información proporcionada por la DRPMZA).

Sea cual fuere la metodología aplicada en la obtención de resultados en cada entidad, todas las tareas del INAH-Procede se pueden resumir como sigue: es necesario reconocer las zonas a trabajar en la cartografía y foto aérea, planear las visitas a los ejidos conforme a la calendarización anual de la Procuraduría Agraria estatal, explicar a los participantes en qué consiste el trabajo del Instituto y el destino de las tierras o las restricciones al uso del suelo que se pretende sugerir para los sitios arqueológicos, registrar y delimitar los sitios con aprobación de la Asamblea Ejidal, preparar documentos oficiales y Acuerdos INAH-Comunidades y elaborar el informe que reporte los sitios delimitados y las actividades realizadas.

<sup>33</sup> Las cédulas de este Catálogo son el documento legal oficial que avala la inscripción del sitio en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas, además son útiles para resolver cualquier asunto legal relacionado con un sitio arqueológico.

## El Catálogo e Inventario de Zonas Arqueológicas ante el Programa INAH-Procede

Un atlas arqueológico es un compendio de datos que destaca el carácter de la ubicación geográfica, dispersión y densidad de los sitios que integran el patrimonio arqueológico de la nación. También debe ser considerado como un sistema de información que permita evaluar las posibilidades de conservación de este patrimonio.<sup>34</sup>

Respecto de la importancia y utilidad de un acervo como el Catálogo e Inventario de Zonas Arqueológicas tenemos que:

En primer lugar, la sistematización de la información básica acerca de estos sitios permite contar con una herramienta que es aplicable a la protección legal y material de estas evidencias del pasado prehispánico, cuya importancia radica no sólo en su aspecto material, físico, sino en la carga de información que contienen, ya que, tras la recuperación y análisis de ésta, mediante los procedimientos adecuados, nos es posible adentrarnos en el conocimiento de nuestra historia prehispánica.

En segundo lugar, la información básica acerca del patrimonio arqueológico contenida en el Atlas es un punto de partida para el desarrollo de estudios más específicos y sobre temas muy diversos de la historia prehispánica, tanto en términos de una región, de un sitio o de una cierta temática. Estos estudios permiten al mismo tiempo tomar medidas más específicas para la protección de los sitios arqueológicos o, en el caso de que el interés público requiera de obras que afecten el patrimonio de un lugar o una región, dicha afectación pueda ser minimizada en términos materiales, y evitada en términos de la recuperación y estudio de la información asociada a las evidencias materiales afectadas.<sup>35</sup>

Además de las ideas expuestas anteriormente, la formación del Catálogo e Inventario de Zonas Arqueológicas forma parte de la normatividad vigente en nuestra legislación. Ésta se estableció como una necesidad prioritaria en relación con las funciones que desempeña el INAH a partir de la promulgación y reformas de su Ley Orgánica y de la Ley Federal sobre Monumentos. Estas funciones se establecen en la Fracción IX del Artículo Segundo de la Ley Orgánica, y en los artículos 21, 22 y 23 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas que textualmente dicen:

<sup>34</sup> Isabel Fernández Tejedo, Margarita Gaxiola, Javier López Camacho y Elisa Ramírez, *Zonas arqueológicas Tabasco*, México, INAH, 1988, pp. 67-68.

<sup>35</sup> Adriana Velázquez Morlet, Edmundo López de la Rosa, María del Pilar Casado López y Margarita Gaxiola, *Zonas arqueológicas Yucatán*, México, INAH, 1988, p. 6.

#### Artículo 2°

Para cumplir con sus objetivos, el Instituto Nacional de Antropología e Historia tendrá las siguientes funciones:

IX. Identificar, investigar, recuperar, rescatar, proteger, restaurar, rehabilitar, vigilar y custodiar en los términos prescritos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, los respectivos monumentos y zonas, así como los bienes muebles asociados a ellos.<sup>36</sup>

#### Artículo 21

Se crea el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas e Históricas, dependiente del Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Registro Público de Monumentos y Zonas Artísticas, dependiente del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, para la inscripción de monumentos arqueológicos, históricos o artísticos y las declaratorias respectivas.

#### Artículo 22

Los Institutos respectivos harán el registro de los monumentos pertenecientes a la Federación, Estados y Municipios y los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y las personas físicas o morales privadas deberán inscribir ante el Registro que corresponda, los monumentos de su propiedad. La declaratoria de que un bien inmueble es monumento, deberá inscribirse, además, en el Registro Público de la Propiedad de su jurisdicción.

#### Artículo 23

La inscripción en los registros se hará de oficio o a petición de la parte interesada. Para proceder a la inscripción de oficio, deberá previamente notificarse en forma personal al interesado. En caso de ignorarse su nombre o domicilio, surtirá efectos de notificación personal la publicación de ésta, en el *Diario Oficial de la Federación*.<sup>37</sup>

Actualmente el trabajo de registro y catalogación de sitios se lleva a cabo siguiendo los lineamientos del *Atlas Arqueológico Nacional*<sup>38</sup> para tener una continuidad en la recuperación de datos. En la Dirección de Registro Público de Monumentos se procesa la información capturando los datos de las cédulas de registro de sitios del hoy *Catálogo e Inventario de Zonas Arqueológicas*, y ubicamos los sitios en la cartografía escala 1:50 000.

<sup>36</sup> Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

<sup>37</sup> Ley Federal sobre Monumentos.

<sup>38</sup> El *Atlas Arqueológico Nacional* fue un proyecto de registro de sitios arqueológicos a cargo de la DRPMZA que se llevó a cabo durante 1986, 1987 y 1988; en éste se registraron 14 482 sitios.

A pesar de los esfuerzos por contar con un catálogo de sitios arqueológicos completo y confiable, esto no ha sido posible por varios motivos; por ejemplo, la información que se obtuvo en todos los trabajos de registro anteriores a la utilización de la cédula del *Atlas Arqueológico Nacional* no presentaba el contenido mínimo necesario que registrara la actual cédula, es decir, casi todos los registros de sitios anteriores al *Atlas* resultaron incompletos y no se pudieron incorporar en el catálogo actual de sitios.

Respecto al llenado de las cédulas del *Atlas Arqueológico Nacional* y las actuales, la información recabada está en ocasiones incompleta, ya que presenta errores o es poco confiable, por lo tanto, en muchas ocasiones es necesario verificar de nuevo los datos en el campo. Además, algunos proyectos de investigación no utilizan la cédula de la Dirección de Registro Público de Monumentos para registrar los nuevos sitios encontrados, en consecuencia la información no puede ser incluida en este inventario nacional. Estos y otros problemas han ocasionado que el inventario de sitios arqueológicos del país a la fecha no se pueda completar, aun siendo esta tarea fundamental para la investigación, protección, conservación y difusión del patrimonio arqueológico nacional.

Un problema que enfrenta el arqueólogo al participar en el Procede consiste en que el actual inventario de sitios proporciona únicamente las coordenadas de localización del punto central de cada sitio. Un aspecto fundamental que plantea el trabajo dentro del Programa es que los sitios deben ser *delimitados*, puesto que se debe conocer el área o superficie de tierra para poder representarla en planos.

Actualmente existen 252 sitios delimitados por la Dirección de Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas, es decir, sitios que están representados en planos oficiales y se conocen las coordenadas de cada vértice de las poligonales que los contienen y éstos equivalen aproximadamente al 0.92 por ciento de los 27 158 sitios registrados en el país, por lo que es necesario visitar la gran mayoría de los sitios, aunque ya estén registrados, para hacer su poligonal.

El deslinde o delimitación de una zona arqueológica involucra varios pasos. Inicialmente hay que elaborar la propuesta de delimitación, la cual se realiza mediante un recorrido sistemático del sitio con el fin de detectar la presencia de material arqueológico y encerrar todas las áreas con materiales dentro de un polígono, representándolo en carta topográfica, fotografía aérea, plano u otro medio

gráfico. Con esta actividad concluye la delimitación teórica del sitio; sin embargo, para los fines de protección que persigue el INAH con su participación en el Procede, es necesario llevar a cabo su delimitación física. Ésta consiste en la colocación en campo de mojoneras en cada uno de los vértices de la poligonal que contiene al sitio. Además es importante asegurar el reconocimiento de esta delimitación por parte de los miembros de ejidos y comunidades.

La delimitación de una zona arqueológica establece las características internas y la extensión susceptible de proteger; es una etapa primordial en el proceso legal de su salvaguarda y en su declaratoria como zona arqueológica. La delimitación de zonas se ha llevado a cabo hasta el día de hoy considerando los diversos criterios académicos de cada arqueólogo.

## Conclusiones

### *Adiciones al marco legal*

Cabe señalar que el origen de los problemas generados por el Procede al patrimonio arqueológico es de índole legal, por lo que es imprescindible corregir esta base. Para tal efecto, a continuación se proponen las adiciones al marco legal para lograr una efectiva protección del patrimonio arqueológico. Estas propuestas proporcionan una proyección sobre otras áreas de competencia.

En primer lugar, considero que el dominio y la propiedad de la Nación sobre los bienes arqueológicos quede contemplada en el Artículo 27 Constitucional. Esto daría más peso a la protección legal del patrimonio arqueológico, poniéndolo en la misma condición que los recursos naturales y propiciaría la protección conjunta de los recursos culturales y naturales<sup>39</sup> del país, reforzando la percepción de ambos como parte del patrimonio nacional. La propiedad de la Nación

<sup>39</sup> La protección conjunta del patrimonio cultural y el natural no es nueva, ha sido propuesta en distintos foros suscritos por México como la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972. En la actualidad varios países aplican con éxito una legislación que protege ambos aspectos del patrimonio simultáneamente. Esta visión de conjunto permite una salvaguarda más efectiva sobre el patrimonio, pues reúne más individuos, asociaciones públicas y privadas e instituciones gubernamentales interesados en la protección de objetivos no necesariamente comunes. Referente a la relación entre el patrimonio cultural y el natural véase Raúl Brañes, "El objeto jurídicamente tutelado por los

sobre los bienes arqueológicos no está señalada hoy en nuestra Constitución, sólo se menciona en su Artículo 73, Fracción XXV, la facultad del Congreso de la Unión para legislar “sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional”.<sup>40</sup> El hecho de que la propiedad del patrimonio arqueológico se asentara directamente en el articulado de la Constitución Política le daría más difusión y reforzaría su protección en la conciencia de los mexicanos.

El siguiente nivel de legislación corresponde a las leyes federales. Propongo la adición de la protección del patrimonio arqueológico de la nación directamente al articulado de la Ley Agraria.

No se trata de efectuar un cambio en el espíritu de las leyes, en la estructura del articulado o de algún artículo en particular, sino de hacer explícita en otras leyes federales la protección de los monumentos arqueológicos como una obligación del Estado estipulada en la Ley Federal sobre Monumentos. Es decir, que la protección del patrimonio cultural cobre una presencia que hasta ahora no ha tenido en diversos ámbitos legales y que otras instancias sí han adquirido.

Los artículos en los que propongo adicionar la referencia para la protección de los restos arqueológicos los menciono a continuación; estos artículos se transcriben tal como se encuentran escritos en la Ley Agraria y la mención se inserta en negritas.

#### Artículo 2°

En lo no previsto en esta ley, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal y, en su caso, mercantil, según la materia de que se trate.

El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano, el equilibrio ecológico y **la protección al patrimonio arqueológico**, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, **la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos** y demás leyes aplicables.

#### Artículo 5°

Las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal fomentarán el cuidado y conservación de los recursos naturales y **culturales**

---

sistemas de protección del patrimonio cultural y natural de México”, en Enrique Florescano (comp.), *El patrimonio cultural de México*, México, FCE, 1993, pp. 381-405.

<sup>40</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

y promoverán su aprovechamiento racional y sostenido para preservar el **patrimonio arqueológico** y el equilibrio ecológico; propiciarán el mejoramiento de las condiciones de producción promoviendo y en su caso participando en obras de infraestructura e inversiones para aprovechar el potencial y aptitud de las tierras en beneficio de los pobladores y trabajadores del campo.

#### Artículo 29

Cuando la asamblea resuelva terminar el régimen ejidal, el acuerdo respectivo será publicado en el *Diario Oficial de la Federación* y en el periódico de mayor circulación en la localidad en que se ubique el ejido.

Previa liquidación de las obligaciones subsistentes del ejido, las tierras ejidales, con excepción de las que constituyan el área necesaria para el asentamiento humano, serán asignadas en pleno dominio a los ejidatarios de acuerdo a los derechos que les correspondan, excepto cuando se trate de bosques, selvas tropicales o **zonas arqueológicas**. La superficie de tierra asignada por este concepto a cada ejidatario no podrá rebasar los límites señalados a la pequeña propiedad. Si después de la asignación hubiere excedentes de tierra o se tratase de bosques, selvas tropicales o **zonas arqueológicas**, pasarán a propiedad de la nación.

#### Artículo 48

Quien hubiere poseído tierras ejidales, en concepto de titular de derechos de ejidatario, que no sean las destinadas al asentamiento humano ni se trate de bosques, selvas o **zonas arqueológicas**, de manera pacífica, continua y pública durante un periodo de cinco años, si la posesión es de buena fe, o de diez años si fuera de mala fe, adquirirá sobre dichas tierras los mismos derechos que cualquier ejidatario sobre su parcela.

#### Artículo 59

Será nula de pleno derecho la asignación de parcelas en bosques, selvas tropicales o **zonas arqueológicas**.

Las actividades del Procede no forman parte de una normatividad pero sí de una metodología institucional y, por consiguiente, es importante que las acciones de protección de los sitios arqueológicos también sean explícitas en los documentos que describen dichas tareas. A continuación presento un resumen de las actividades a realizar en cada etapa del Programa INAH-Procede.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Una propuesta de participación del INAH en el Programa Procede se explica detalladamente en Daniela Rodríguez Herrera, "Ley Agraria y Protección del Patrimonio Arqueológico", en prensa, México D. F.

En la etapa de *coordinación y concertación*, el visitador agrario<sup>42</sup> da a conocer la participación del INAH en el Programa en cada una de las tres reuniones con las autoridades municipales, con los órganos ejidales y las organizaciones campesinas y con las diferentes instituciones públicas y otras del sector agropecuario.

Durante la etapa de *información y sensibilización en el ejido* también será el visitador quien informe al comisario ejidal, al Consejo de Vigilancia, a los líderes formales e informales, a los ejidatarios en particular y terceros interesados de la participación del INAH en el Programa durante las reuniones sostenidas.

En la tercera etapa, la *Asamblea de Información y Anuencia del Programa*, el arqueólogo representante del Instituto tiene su primera participación activa. Después de instalada la Asamblea y de la presentación del Programa donde se describen las funciones de la Procuraduría Agraria y del INEGI, el arqueólogo explicará su participación, así como la importancia de la delimitación y protección de los sitios arqueológicos. Esta actividad es muy importante pues durante ella se llevan a cabo las pláticas con la población referentes a la conservación del patrimonio cultural de la Nación.

Para las resoluciones tomadas por la Asamblea deben realizarse diferentes tareas para lograr los objetivos del Programa. Una de éstas es la elaboración del croquis a mano alzada; el arqueólogo del Instituto debe asistir a la delimitación del perímetro ejidal y elaborar el citado croquis para señalar la presencia de monumentos arqueológicos antes de que se lleve a cabo la medición. Se deben representar gráficamente los sitios en el o los croquis que deriven de esta actividad.

En la cuarta etapa, la *Asamblea de Informe de la Comisión Auxiliar*, el visitador hace del conocimiento de la Asamblea si se detectó durante la elaboración del croquis a mano alzada o se conoció por otra fuente la existencia de sitios arqueológicos en el ejido que deberán delimitarse. También asentará que el(los) arqueólogo(s) del INAH participará(n) en la medición de tierras y avisará con anticipación al Instituto la fecha de los trabajos de medición y de la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras para que designe a un representante que asista a ambos encuentros.

La quinta etapa la constituyen los trabajos de medición y complementarios. Simultáneamente al trabajo de medición al interior del

<sup>42</sup> El visitador agrario es el encargado, por parte de la Procuraduría Agraria, de implementar y coordinar cada una de las etapas de ejecución del Procede que son responsabilidad de esta institución.

ejido, el arqueólogo representante del INAH realiza la delimitación y marcaje de los sitios arqueológicos del ejido para que figuren dentro de los planos generados y las cédulas de información. En esta parte es importante recordar que el arqueólogo debe llenar la cédula del Catálogo e Inventario de Zonas Arqueológicas para incrementar el inventario de sitios arqueológicos del país mediante la utilización de un formato uniforme, que se mencionó en este trabajo.

La sexta etapa es la *Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de tierras*. El presidente de la Comisión Auxiliar presenta y explica las características del plano interno, que debe contener la delimitación del área parcelada, el área de uso común y el área de asentamiento humano, así como la representación de los límites de las zonas arqueológicas que existan en el ejido.

En esta Asamblea, el arqueólogo del Instituto también deberá explicar a los ejidatarios que las zonas arqueológicas preferentemente formarán parte del área de uso común con restricciones en el uso del suelo y las actividades realizadas en ellas. A continuación se mencionan algunas restricciones propuestas:

Pueden realizar actividades agrícolas y de ganadería mayor siempre y cuando éstas no sean sobre montículos o plataformas. Si llegan a quemar la vegetación, deben abrir guardarrayas para impedir que el fuego dañe los conjuntos arquitectónicos o estructuras aisladas. No pueden remover ni reutilizar materiales arqueológicos ni pueden realizar construcciones en las áreas designadas como de protección especial. No pueden realizar excavaciones o implementar infraestructura sin antes dar aviso al Instituto.<sup>43</sup>

Se ha sugerido también llevar a cabo una zonificación interna de los sitios con distintos niveles de protección, como la que existe hoy en día en Teotihuacan, la de los llamados perímetros; estos niveles son:

1. Zona A. Está bajo custodia y responsabilidad directa del INAH. El uso de suelo está restringido excepto para los trabajos propios de investigación, mantenimiento y dotación de servicios básicos para el mejor funcionamiento de la zona.

<sup>43</sup> José Huchim Herrera, Diana Trejo y Miguel Covarrubias, "Actividades de prospección arqueológica y la problemática social e interinstitucional asociada al INAH-Procede en el estado de Yucatán", en *Informe de las Actividades INAH-Procede Yucatán*, Centro INAH Yucatán, del 19 de mayo al 8 de septiembre de 1997, s/p.

2. Zona B o circunvecina. Se imponen restricciones parciales al uso del suelo. Las actividades agrícolas se restringen a las que no alteren los contextos arqueológicos, las ganaderas se limitan a las zonas que no tienen monumentos. El uso de suelo está condicionado a peritajes y liberación de predios.

Sean cuales fueren las restricciones sugeridas al uso del suelo, cabe asegurar dos cosas: que las áreas que contengan a las zonas arqueológicas preferentemente queden inscritas como tierras de uso común, y que dichas restricciones queden establecidas por Asamblea en el reglamento interno del ejido o, en el caso de las comunidades, por estatuto comunal. Éstos son los tipos de acuerdos que el Instituto busca establecer con las comunidades agrarias y, si es posible, contando con el reconocimiento de la Procuraduría Agraria.

Ésta es la última fase del Programa donde participa directamente el Instituto, pues la séptima etapa es de competencia exclusiva del Registro Agrario Nacional.

### **Balance del INAH-Procede**

Este documento pone en claro la afectación de la Reforma Agraria de 1992 sobre el patrimonio arqueológico. A este respecto es necesario decir lo siguiente:

La afectación al patrimonio arqueológico surge cuando no se protegen los sitios mediante algún acuerdo entre el INAH y la Procuraduría Agraria-Comunidades, y los ejidatarios o comuneros los someten a su despiedre, a un trabajo intensivo, a la utilización de maquinaria pesada para preparar las tierras de cultivo o los incorporan a las zonas urbanas. Uno de los efectos de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra es que los campesinos están dispuestos a invertir en acondicionar y mejorar las tierras para la producción, lo que se refiere básicamente a su despiedre y nivelación. La Ley Agraria permite y fomenta todas las actividades anteriores, sin ninguna atención especial hacia los sitios arqueológicos, la cual acelera su destrucción. Propongo que el uso de este tipo de maquinaria sea precedido por la delimitación de áreas susceptibles de ser cultivadas intensivamente y de las que necesitan una restricción en su uso por contar con la presencia de restos arqueológicos, y que esta delimitación sea explícita, conocida y reconocida tanto por los propietarios de las parcelas como por las personas encargadas de las labores agrícolas.

Aclaro que no estoy en contra de la modernización y progreso del campo mexicano, simplemente propongo que esa modernización contemple de antemano el manejo adecuado de los recursos arqueológicos, agrícolas, forestales, ganaderos, minerales, etcétera. En otras palabras, si México aspira a la modernización debe hacerlo velando por el cumplimiento de su legislación; concertando los intereses de las partes de tal manera que todos alcancen sus objetivos y un desarrollo sostenido donde se vele por todos los recursos por igual, tanto por los renovables como por los no renovables, sean éstos de la naturaleza que fueren.

La Ley Agraria permite la adopción del dominio pleno sobre las parcelas, es decir, pueden cambiar su régimen de propiedad ejidal o comunal a privado, previos los trámites de ley. Ya mencioné que legalmente los monumentos están protegidos por la Ley Federal sobre Monumentos sin importar el régimen de propiedad donde éstos se encuentren; sin embargo, la realidad es que la mayor parte de la población ignora dicha ley y dispone de su propiedad como mejor le parece. Esto implica la destrucción de vestigios arqueológicos, el saqueo de piezas y otros delitos graves de orden federal. Si bien es cierto que los monumentos arqueológicos son propiedad de la Nación, no sucede lo mismo con las tierras que los contienen.

Siendo que la Ley Agraria determina que el área de uso común del ejido permanece como la parte inalienable de éste, la forma ideal de proteger el patrimonio arqueológico bajo este régimen agrario es delimitar los sitios y acordar en Actas de Asamblea y planos ejidales que estas áreas delimitadas pertenezcan al uso común del ejido con las restricciones al uso del suelo que determine conveniente el arqueólogo encargado del Programa en la entidad.

México es un país rico en legislación para proteger su patrimonio cultural; no obstante, cuando estudiamos casos concretos como el que nos ocupa, notamos que no hay una aplicación cabal de las normas, leyes y tratados suscritos; más bien prevalece un desconocimiento generalizado de ellas que repercute en su incumplimiento y, por consiguiente, en una afectación negativa sobre nuestro patrimonio.

El INAH es uno de los encargados de aplicar la Ley Federal sobre Monumentos. Con la creación del Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicas en esta ley se insiste en la necesidad de contar con un inventario completo de monumentos arqueológicos elaborado por el Estado. Este requerimiento figura en la legislación desde 1896, y en nuestros días aún no se ha podido concretar. La tarea de elaborar el

catálogo de sitios ha sido señalada como prioritaria para proteger el patrimonio arqueológico, ya que éste forma parte del patrimonio nacional, así como parte inseparable de la conciencia nacional mexicana.

El Instituto ha mostrado deficiencias en la elaboración de este inventario, desde la falta de uniformidad en los datos proporcionados por los investigadores, la indiferencia de estos mismos para reportar con la cédula oficial los nuevos sitios localizados, la falta de continuidad en los proyectos de localización y registro de sitios, hasta el desinterés de las autoridades del Instituto por completar el catálogo.

Lo anterior trae como resultado que el patrimonio arqueológico no se pueda resguardar adecuadamente aunque el país cuente con un amplio *corpus* legal que proteja los sitios. Cuando surge alguna controversia legal, es necesario que exista documentación oficial acerca de los sitios, básicamente su cédula de registro con las características principales y el área que ocupa, para que el Instituto pueda respaldar su posición en la defensa del patrimonio arqueológico.<sup>44</sup>

Cabe señalar que para lograr una defensa efectiva del patrimonio es necesario cumplir la ley y para esto es indispensable conocerla. El Instituto debe instruir a todos los sectores de la sociedad y difundir entre ellos las leyes que rigen el patrimonio nacional pues "el descuido del que son objeto los bienes culturales se explica en términos de su desprecio por la mayoría de los sectores sociales, por el desconocimiento de su esencia y de la legislación vigente. Nadie defiende un patrimonio que no conoce ni entiende".<sup>45</sup>

En el caso de la Reforma Agraria de 1992, el Instituto debió prever las consecuencias que una reforma de tal magnitud traería sobre el patrimonio arqueológico. La reacción tardía del INAH en su participación en el Procede reveló la falta de interés por el patrimonio que tiene bajo su custodia.

El argumento con el que se justificó la situación anterior es que legalmente no hubo afectación al patrimonio arqueológico de la Nación originada por las reformas agrarias, pues la Ley Federal sobre Monumentos no fue modificada y ésta contempla la protección del patrimonio, sea cual fuere el régimen de propiedad existente.

En general, puedo afirmar que el patrimonio arqueológico importa a la mayoría de los mexicanos básicamente cuando se refiere a

<sup>44</sup> Un ejemplo actual es el de Cuicuilco, de este caso han dado seguimiento varios diarios de circulación nacional.

<sup>45</sup> Rodolfo Fernández, "Concientizar para conservar", en *Primer Foro. La defensa del patrimonio cultural*, D-II-345 sección 10 SNTE, México, INAH, 1988, pp. 83-84.

los símbolos concretos que refuerzan su identidad nacional. Sin embargo, resulta sorprendente que esta misma razón sea la que dirija los esfuerzos del Instituto en su tratamiento hacia el patrimonio arqueológico en lugar de los propósitos científicos y académicos señalados en la legislación.

El INAH debe velar por una participación mayor en los asuntos que inciden negativamente sobre el patrimonio arqueológico en su conjunto; no lo que considera como expresiones destacadas de las culturas prehispánicas, sino todos los contextos con restos de culturas materiales objeto de la investigación arqueológica.

Creo que la actitud que debe asumir el Instituto se traduce en una participación más oportuna y precisa desde la planeación de las diversas reformas legales que se llevan a cabo en el país y afectan irreversiblemente al patrimonio arqueológico. El Instituto tiene la obligación de dar respuestas a los problemas que enfrenta hoy en la protección del patrimonio de la Nación. Igualmente, la responsabilidad de admitir que las decisiones que se toman en otros ámbitos repercuten directamente sobre su campo de trabajo y actuar consecuentemente con esta realidad, si quiere cobrar una presencia verdadera en la toma de decisiones a nivel nacional.

El Instituto tiene aún mucho que decir y hacer en materias como desarrollo urbano y rural, uso de suelo, infraestructura e industrialización, entre otras, así como en las leyes que las rigen; pero, antes de intentar intervenir en estos ámbitos, debe preguntarse si es capaz de afrontar compromisos de alcances nacionales, como lo fue la Reforma Agraria de 1992; si tiene con qué hacer frente a las demandas de las grandes empresas, industrias, secretarías de Estado, proyectos sexenales, y muchos otros que exigen una gran capacidad de organización y recursos económicos, así como de un gran número de profesionales capacitados en la protección del patrimonio cultural de la nación.

## Bibliografía

- Acuerdos del Comité Operativo, convenios celebrados por el Comité Operativo del Procede durante las reuniones de trabajo SRA/PA/INEGI/RAN, México, D. F., 20 de junio de 1995.
- Asuntos y Acuerdos de la 19 Reunión del Comité de Normatividad Técnica y Cartografía Catastral, México, D. F., 17 de octubre de 1995.
- Brañes, Raúl, "El objeto jurídicamente tutelado por los sistemas de protección del patrimonio cultural y natural de México", en Enrique Florescano (comp.), *El patrimonio cultural de México*, México, FCE, 1993, pp. 381-405.
- Correa, José Luis, "¿Qué significa la palabra ejido?", en *ESPACIOS para una nueva cultura agraria*, año 1, núm. 3, 1993, pp. 15-16.
- Chevalier, François, "Ejido y estabilidad en México", en *Revista de Ciencias Políticas y Sociales*, año XI, núm. 42, México, UNAM, 1965, pp. 413-449.
- Código Civil para el Distrito Federal, México, D. F., publicación 26 de marzo de 1928.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, D. F., 5 de febrero de 1917.
- Fernández, Rodolfo, "Concientizar para conservar", en *Primer foro. La defensa del patrimonio cultural*, D-II-345 sección 10 SNTE, México, 1983, pp. 83-84.
- Fernández Tejedo, Isabel, Margarita Gaxiola, Javier López Camacho y Elisa Ramírez C., *Zonas arqueológicas Tabasco*, México, INAH, 1988.
- García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 1940.
- Huchim, José, Diana Trejo y Miguel Covarrubias, "Actividades de prospección arqueológica y la problemática social e interinstitucional asociada al INAH-Procede en el estado de Yucatán", en *Informe de las Actividades INAH-Procede Yucatán*, Centro INAH Yucatán, del 19 de mayo al 8 de septiembre de 1997.
- INEGI, *Documento de inducción Procede*, Aguascalientes, INEGI, 1993. Ley Agraria, México, D. F., publicación 26 de febrero de 1992.
- Ley Agraria, México, D. F., publicación 26 de febrero de 1992.
- Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, México, D. F., publicación 6 de mayo de 1972.
- Ley General de Bienes Nacionales, México, D. F., publicación 8 de enero de 1982.
- Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, D.F., publicación 3 de febrero de 1939.

- Procuraduría Agraria, *Manual del visitador*, México, Procuraduría Agraria, 1993.
- Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, México, D. F., publicación 6 de enero de 1993.
- Reglamento de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas, México, D. F., publicación 8 de diciembre de 1975.
- Rodríguez Herrera, Daniela, *Ley Agraria y Protección del Patrimonio Arqueológico*, en prensa, México, ENAH, 1998.
- Velázquez Morlet, Adriana, Edmundo López de la Rosa, María del Pilar Casado López y Margarita Gaxiola, *Zonas arqueológicas Yucatán*, México, INAH, 1988.