

ENTREGA FINAL

PROYECTO

"Estudio sobre la aplicación de ordenamientos jurídicos en el Patrimonio urbanístico arquitectónico del Distrito Federal"

"INFORME FINAL"

15 DE DICIEMBRE DE 2015

México, Distrito Federal, a 15 de diciembre de 2015.

**LIC. MARCO ANTONIO ESQUIVEL LÓPEZ
SUBPROCURADOR DE ASUNTOS JURÍDICOS
DE LA PROCURADURIA AMBIENTAL Y DEL
ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL
DISTRITO FEDERAL**

P R E S E N T E.

Me refiero al **"ESTUDIO SOBRE LA APLICACIÓN DE ORDENAMIENTOS JURÍDICOS EN EL PATRIMONIO URBANÍSTICO ARQUITECTÓNICO DEL DISTRITO FEDERAL"**.

Al respecto, y de conformidad con los Términos de Referencia aplicables al citado proyecto, anexo al presente me permito enviar a Usted, el documento **ENTREGA FINAL DEL ESTUDIO SOBRE LA APLICACIÓN DE ORDENAMIENTOS JURÍDICOS EN EL PATRIMONIO URBANÍSTICO ARQUITECTÓNICO DEL DISTRITO FEDERAL**, el cual contiene:

- ✓ Análisis de Normatividad en el Distrito Federal;
- ✓ Análisis de concurrencia entre legislación federal y local; y
- ✓ Experiencia de gestión de patrimonio en el Distrito Federal
- ✓ Propuesta de sugerencia para mejorar la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal.

Dicha información se remite, a fin de cumplir en tiempo y forma con la entrega final del proyecto en tenor, para los efectos que haya lugar.

Agradeciendo de antemano la atención que se sirva dar a la presente, quedamos a sus órdenes.

ATENTAMENTE

**Lic. Homero Tapia Pérez
Representante Legal**

Índice

Introducción.....	5
1. Revisión y análisis de la normatividad en materia de patrimonio urbanístico arquitectónico de la Ciudad de México.....	6
1.1 Disposiciones constitucionales.....	6
1.2 Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.....	13
1.2.1 La aplicación de la LFZMAAH y las entidades federativas.....	18
1.3 Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal.....	20
1.3.1 Entre los monumentos y la conservación: bifurcación y convergencia	20
1.3.2 La “Ley de Salvaguarda”.....	22
1.4 La distribución de competencias y el problema de la concurrencia.....	29
2 La gestión del patrimonio urbano en la ciudad de México desde sus procesos urbanos y socioeconómicos.....	38
2.1 Procesos urbanos y socioeconómicos a lo largo del siglo XX en la ciudad de México.....	38
2.1.1 Contexto sociocultural.....	38
2.1.2 Breve semblanza arquitectónica de la ciudad.....	40
2.1.3 Caracterización de la producción urbano – arquitectónica.....	42
2.1.4 El laberinto del patrimonio urbano arquitectónico del siglo XX.....	44
2.2 Procedimientos vigentes de la gestión del patrimonio urbano.....	47
2.2.1 El concepto de patrimonio (urbano – arquitectónico).....	48
2.2.2 Antecedentes del tema de patrimonio en las políticas de la ciudad de México.....	50
2.2.3 La inclusión del patrimonio en legislaciones locales.....	53
2.2.4 Los procedimientos de gestión del patrimonio y dificultades en su práctica.....	56
2.2.5 Reflexiones sobre el patrimonio desde la sociedad civil.....	67
3 Estudio comparativo de dos regímenes jurídicos extranjeros y caso mexicano sobre PUA.....	70
3.1 Normatividad internacional en materia de PUA.....	70
3.1.1 Carta de Atenas de 1931.....	70
3.1.1.1. Antecedentes: Nacimiento de las nociones de monumento y patrimonio histórico.....	70

3.3.3.2	Carta de Atenas para la Restauración de Monumentos Históricos 1931.....	72
3.1.2	Carta de Venecia de 1964.....	74
3.1.2.1.	Antecedentes: De la noción de patrimonio mundial a la creación del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios.....	74
3.1.2.2.	Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de Monumentos y Sitios de Venecia de 1964.....	75
3.1.3	Normas de Quito de 1967.....	78
3.1.3.1.	Antecedentes: La preocupación de los países de América Latina frente a la deterioración de sus centros históricos, monumentos y sitios de interés histórico y artístico.....	78
3.1.3.2.	Las Normas de Quito de 1967.....	79
3.2	Estudio socio-legal sobre PUA en Estados Unidos.....	89
3.2.1	Análisis del marco jurídico.....	89
3.2.2	Estudio de caso: La ciudad de Nueva York.....	108
3.3	Estudio socio-legal sobre PUA en Brasil.....	121
3.3.1	Análisis del marco jurídico.....	121
3.3.2	Estudio de caso: La ciudad de Porto Alegre.....	133
3.4	Estudio de caso mexicano: Morelia.....	152
3.4.1	Cronología del camino hacia la consolidación del marco legal en materia de conservación del patrimonio urbano.....	152
3.4.2	Morelia y su patrimonio urbano.....	155
3.4.3	Construcción de una competencia negociada para la gestión del patrimonio en Michoacán.....	159
3.4.4	Morelia y su gestión del patrimonio urbano.....	161
3.5	Análisis comparativo de los regímenes jurídicos.....	168
4	Propuesta de Sugerencia para mejorar la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal.....	173
4.1	Tres conclusiones generales.....	173
4.2	Lineamientos de política legislativa.....	176
4.3	Lineamientos para la gestión.....	178
4.4	Proyecto de Sugerencia.....	179
	Referencias.....	219

Introducción

El presente documento tiene por objeto, tal como lo establecen los términos de referencia formulados para el Proyecto *“Estudio sobre la aplicación de ordenamientos jurídicos en el patrimonio urbanístico arquitectónico del Distrito Federal”*, realizar un análisis del marco normativo aplicable en materia de patrimonio urbanístico arquitectónico del Distrito Federal que, junto con un análisis de la legislación federal, permita elaborar una sugerencia que incluya las políticas y las estrategias necesarias para la mejora legislativa.

El método para la elaboración del presente trabajo combina una exégesis y crítica de los textos constitucionales y legislativos aplicables a la materia, con análisis de casos de otros países del mundo, así como un balance de la gestión del patrimonio urbano en la Ciudad de México.

Conforme a lo anterior, se tomará como punto de partida las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en virtud de que es en ella en donde se encuentra el fundamento para la protección y resguardo del patrimonio del Distrito Federal. Posteriormente, se estudiará la Legislación Federal y la que actualmente se encuentra vigente en el Distrito Federal. Dada la existencia de un punto de vista muy difundido, en el sentido de que el régimen del patrimonio está marcado por múltiples contradicciones o incongruencias, se analizarán los diversos sistemas de distribución de competencias entre las diferentes autoridades que participan en la gestión, resguardo y protección del patrimonio público.

En el segundo capítulo se presenta un análisis de la gestión del patrimonio urbanístico y arquitectónico (al cual indistintamente denominaremos patrimonio urbano) en la ciudad de México desde sus procesos urbanos y socioeconómicos, con el objeto de conocer las condiciones objetivas bajo las cuales tiene lugar la aplicación de la ley. Por su parte, el tercer capítulo contiene un estudio comparativo de dos regímenes jurídicos extranjeros y un caso mexicano sobre PUA.

Finalmente, junto con las conclusiones del estudio se presenta una propuesta de sugerencia que, una vez cubiertas las instancias correspondientes, pueda ser presentada por la PAOT ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

1. Revisión y análisis de la normatividad en materia de patrimonio urbano de la Ciudad de México

1.1. Disposiciones constitucionales

El análisis constitucional al que se dedica la presente sección tiene por objeto ubicar el concepto de “patrimonio urbanístico arquitectónico” en el complejo régimen constitucional del patrimonio. Es importante hacer notar, de entrada que dicho concepto no necesariamente aparece en el texto constitucional con el vocablo patrimonio y que más bien es en la expresión “conservación de los centros de población” donde podemos ubicar dicho patrimonio. Pero antes de llegar al texto en cuestión, es preciso realizar dos tareas preliminares. La primera consiste en distinguir entre dos acepciones de la palabra patrimonio en el mundo del derecho y la segunda consiste en identificar los valores que se tratan de proteger con el concepto de patrimonio urbanístico arquitectónico así como ubicar su lugar en el texto constitucional.

En la tradición jurídica romano-germánica, la palabra patrimonio alude a uno de los atributos de la personalidad y se refiere al conjunto de bienes y obligaciones pecuniarias de una persona, o sea a la dimensión económica del sujeto de derecho. Como es sabido, esta acepción moderna de patrimonio, que tiene su cumbre en el Código Civil francés de 1804, tiende a apartarse de su origen en la Roma antigua, donde tenía connotaciones patriarcales muy evidentes. Más allá de la complejidad de esta cuestión, lo que importa señalar aquí es que la acepción de la palabra patrimonio en esa tradición alude a la riqueza económica de la persona. El contexto en el que aparece dicha palabra facilita al jurista y al juez la identificación de ese significado.

En forma paralela a su acepción económica, la palabra patrimonio ha adquirido un significado completamente distinto, que se separa de la connotación económica, digamos tradicional del vocablo, para poner el acento en el valor simbólico de ciertos bienes. Se trata de un asunto que, en sus raíces sociales, es de una gran complejidad.¹ Por el momento baste con decir que la principal connotación jurídica de esta acepción del patrimonio se refiere no a los privilegios de quien ostenta la riqueza, sino a su obligación respecto de las generaciones

¹ El tema está presente desde la sociología clásica, en la distinción que Émile Durkheim formuló entre lo sagrado y lo profano como fundamento del orden de todas las sociedades. La discusión sobre el tema se ha prolongado por más de un siglo y incluye a autores de la talla de Marcel Mauss, Claude Lévi-Strauss y toda una corriente contemporánea de estudios antropológicos del patrimonio donde destacan Annette Weiner, Elizabeth E. Ferry, Cory Hayden, Lisa Berglia.

futuras; esto es, a la necesidad de preservar ciertos bienes para que no solo nosotros, sino también nuestros descendientes, puedan disfrutarlos. Así, tanto elementos naturales como obras humanas son *clasificados* como patrimonios por un proceso social que culmina en un acto legislativo o administrativo que tiene consecuencias jurídicas para los propietarios de los mismos. El concepto de patrimonio urbanístico arquitectónico al que se refiere el presente trabajo corresponde a esta segunda acepción. Aunque podría pensarse que es esta una “nueva” acepción que contrasta con una “anterior” (la de raigambre romanista), en realidad se trata de una noción que viene abriéndose paso en el lenguaje jurídico hace siglos. Como dice Horacio Capel, “El concepto de patrimonio fue una invención del siglo XVIII” (Capel, 2014, 15).

La distinción entre esas dos acepciones de la palabra patrimonio puede derivar en interminables discusiones históricas y filosóficas. Sobre todo puede conducir a la conclusión de que se trata de nociones incompatibles e incluso opuestas (una noción liberal-individualista enfrentada a una que pone el acento en el interés de la colectividad). No es objeto de este trabajo entrar en esa discusión, aunque sería posible apuntar que una salida consiste en afirmar que los propietarios de los bienes no solo tienen derechos sino que también tienen obligaciones derivadas de su condición misma de propietarios. Esta postura equivale a lo que la tradición alemana (a partir de la constitución de Weimar) llama la teoría de la obligación inherente en la propiedad.² No obstante, lo que aquí interesa es señalar que la condición de patrimonio que pueda adquirir un bien en la nueva acepción (como obligación inter-generacional) es independiente del régimen de propiedad al que esté sujeto el bien.

Como se verá más adelante, la distinción anterior nos permite hacer una interpretación del texto constitucional que sea pertinente para los fines de este trabajo. Sin embargo, antes de analizar las disposiciones constitucionales correspondientes, pero también con el fin de ubicar las normas relativas al patrimonio urbanístico arquitectónico, conviene hacer explícita una reflexión sobre los valores que se trata de proteger cuando se moviliza esta nueva acepción del patrimonio.

Ciertamente, el objeto específico de este trabajo es el patrimonio urbanístico arquitectónico (al que también denominaremos patrimonio urbano), pero es importante ubicar este fenómeno en su contexto más amplio. Dicho contexto no es fácil de definir con precisión, baste con señalar que nos referimos a los “monumentos y zonas arqueológicas, históricos y artísticos”, cuya regulación está firmemente consolidada en el régimen federal. Para facilitar el análisis, diremos que el patrimonio urbanístico arquitectónico significa una extensión del universo patrimonial (de competencia local), a partir de la definición original del que está materializado en los monumentos y zonas mencionados. Pero de lo que se trata aquí es de señalar que, independientemente del uso o no de la palabra patrimonio, ha llegado

² Para un lúcido análisis de la pertinencia de la jurisprudencia alemana para el régimen constitucional de la propiedad, véase Alexander, 2006.

al texto constitucional la preocupación por preservar cierto tipo de bienes que se distinguen de los demás.

Al establecer un régimen de protección para un catálogo, siempre cambiante, de bienes (materiales o inmateriales) lo que hace la Constitución es conformar un universo de bienes jurídicos protegidos, a partir de una convicción generalizada de que esos bienes son portadores de valores de los cuales carecen los bienes ordinarios. Lo crucial aquí es que el texto constitucional no necesita utilizar la palabra patrimonio para establecer las normas que lo conforman y lo protegen. En lo que sigue nos referiremos al modo en que el texto recoge esos valores y los convierte en categorías y dispositivos de protección específicos.

Con las anteriores advertencias, podemos pasar al análisis de tres disposiciones que conforman el régimen constitucional del patrimonio urbanístico arquitectónico: el artículo 27 en relación con los centros urbanos; el 73 sobre la competencia federal en materia de monumentos y el 122 sobre el régimen del Distrito Federal. A pesar de la disparidad de lenguajes de ese conjunto de disposiciones, es posible reconstruir a partir de sus textos un orden constitucional consistente sobre el tema que nos ocupa.

Comencemos pues, con el artículo 27 constitucional, cuyo primer párrafo contiene lo que desde Mendieta y Núñez se denomina la doctrina “patrimonialista” de la Constitución en materia de propiedad:

“... Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Es importante hacer notar que, aunque no utiliza la palabra patrimonio, la disposición transcrita moviliza la primera acepción del patrimonio, es decir, la de carácter económico. Aunque el titular del mismo no sea un individuo sino una entidad tan inasible como “la Nación”, el contexto histórico en el que fue redactado nos permite asegurar que se trata de una relación eminentemente económica y que la intención de los redactores no tenía nada que ver con la preservación de unos bienes de características especiales, sino el establecimiento de un régimen en el que la propiedad privada no tuviese un valor intrínseco (como en el liberalismo clásico) sino que quedase siempre sujeta al interés superior de la Nación.

Por su parte, en el párrafo tercero del mismo artículo aparecen elementos que nos permiten observar un proceso de reconocimiento del espacio urbano como contenedor de bienes que ameritan una protección.

*La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, **conservación**, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad...*

Para la correcta interpretación del párrafo transcrito es preciso reconocer dos momentos en los que se introducen contenidos normativos distintos pero íntimamente vinculados entre sí: la mención a los “centros de población”, que es la que más nos interesa, fue incorporada al texto en 1976. Pero se trata de una extensión de la versión original que estableció la facultad de “la Nación” (léase el estado en sus diferentes órdenes) para imponer modalidades a la propiedad y, sobre todo, para regular su aprovechamiento. En la lógica general del artículo 27, esa facultad es una consecuencia del primer párrafo, es decir de la afirmación de la propiedad privada como un derecho derivado del de la nación y por lo tanto sujeto a sus determinaciones.

El asunto puede resultar confuso si se hace una lectura indiscriminada del artículo 27, ya que muchos de sus párrafos tienen por objeto delinear el “patrimonio nacional”, entendido como conjunto de bienes de propiedad pública. Y por ello es fácil confundir ese patrimonio con el que nos ocupa. Sin embargo, se trata de dos universos distintos. Cuando el tercer párrafo habla de “fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”, no se refiere a la titularidad de ciertos sujetos sobre ciertos bienes (acepción económica del patrimonio) sino a la existencia de ciertos valores presentes en el medio urbano que es preciso preservar.

En suma, cuando el párrafo tercero del artículo 27 constitucional se refiere a la conservación (como una de las funciones que deben preservarse) en los centros urbanos, está estableciendo la base para la regulación del patrimonio urbano arquitectónico, independientemente del régimen de propiedad de los bienes de que se trate. Está

reconociendo procesos sociales por medio de los cuales los espacios urbanos se producen y se transforman. Más adelante veremos que ese patrimonio urbano cuya existencia está reconociendo implícitamente el párrafo citado, puede ser de competencia federal o local y que esa definición es crucial para el objeto de este trabajo. Por lo pronto baste con constatar que, por escueto que parezca el texto y a pesar de no utilizar la palabra “patrimonio”, ahí se encuentra el fundamento constitucional del régimen del patrimonio urbanístico arquitectónico de nuestro país.

La segunda disposición constitucional que contribuye a la formación del régimen patrimonial es la fracción XXV del artículo 73, que otorga al Congreso de la Unión la facultad para:

*... establecer el Servicio Profesional docente en términos del artículo 3o. de esta Constitución;... **para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional;** así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma;*

Hemos transcrito gran parte de la sección en la que se encuentra el dispositivo que nos interesa, ya que queremos destacar que el contexto del mismo es el tema de la educación, no el del “patrimonio nacional” (de interés predominantemente económico) a que se refiere el artículo 27. En otras palabras, aunque ambos preceptos forman parte del horizonte político-cultural del nacionalismo revolucionario, el artículo 27 está relacionado con la reivindicación de la Nación como entidad suprema en el orden económico, mientras que el régimen de los monumentos está claramente articulado al proyecto educativo del mismo estado. La confluencia entre ambos sólo es visible si se reconstruye la trayectoria de cada dispositivo.

Es interesante hacer notar que la fracción transcrita no existía en el texto de 1917, sino que se incorporó en 1966 al texto constitucional, seguramente bajo la influencia de la Carta de Venecia de 1064. A pesar de que varias décadas atrás el Gobierno Federal había tomado el control de los bienes arqueológicos y de una buena parte de los históricos, fue apenas en el año indicado cuando la Constitución legitimó el proceso de centralización del manejo de una parte (la más emblemática, seguramente) del patrimonio cultural de la Nación.

Vale la pena destacar que dicha disposición fue el fundamento sobre el cual se expidió la Ley Federal de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Históricas y Artísticas de 1972.

Dos son los elementos fundamentales de la disposición transcrita: el primero, la clasificación en tres categorías (arqueológico, histórico y artístico, a la cual posteriormente se añadiría el paleontológico). Y el segundo, el concepto de “interés nacional”.

Por lo que se refiere a las categorías del patrimonio, en los siguientes capítulos se analizarán sus implicaciones, pero aquí vale la pena adelantar uno de los problemas más arduos del régimen patrimonial: la enorme dificultad (aunque no la imposibilidad) de trazar una línea entre los monumentos y zonas “artísticas” de competencia federal y los bienes urbanísticos y arquitectónicos de competencia local. Por su parte, el concepto de “interés nacional”, aunque no está definido en el texto constitucional, es el criterio que utiliza la Constitución para delimitar la competencia federal sobre un cierto universo de monumentos y zonas. No es exagerado decir que ese concepto constituye la piedra angular del régimen constitucional del patrimonio arquitectónico y urbanístico en nuestro país.

Siguiendo el sistema de distribución de competencias de nuestra Constitución, el patrimonio urbanístico arquitectónico de competencia local sería todo aquél que no estuviese comprendido en las categorías mencionadas (arqueológico, histórico y artístico). Como se verá en el transcurso del trabajo, aunque tenga un carácter residual ese patrimonio existe y es un objeto relevante de protección jurídica. Pero ello no significa que ese sea el único patrimonio urbanístico arquitectónico. También los monumentos históricos y artísticos de competencia federal pueden, en un momento dado, ser considerados patrimonio urbanístico y arquitectónico (es el caso de los llamados centros históricos a lo largo del territorio nacional). Aunque ni la Constitución ni la Ley Federal les llame de ese modo, es posible aplicarles dicha categoría, pues de otro modo parecería que lo único “urbano y arquitectónico” que el derecho mexicano protege serían los inmuebles y espacios urbanos del siglo veinte, lo que implicaría entre otras cosas la negación del carácter urbanístico del legado colonial.

En todo caso, del texto de la fracción XXV del artículo 73 debemos deducir que existe un patrimonio urbanístico y arquitectónico de competencia federal, que corresponde a aquél cuya conservación es de “interés nacional”. Queda entonces a la esfera de las entidades federativas la protección del patrimonio urbanístico y arquitectónico que es de su propio interés. Como ya hemos anunciado, la arquitectura y los espacios urbanos que se formaron a partir del siglo veinte son la materia de dicha regulación.

Recordemos que esa regulación tiene un fundamento constitucional en el párrafo tercero del artículo 27 (relativa a la conservación de los centros de población) que ya hemos analizado. El único elemento que queda por definir es el ámbito de competencia de dicho patrimonio. Como se sabe, durante las primeras décadas del periodo post revolucionario, se

consideró que la palabra “Nación” en el artículo 27 debía entenderse como sinónimo de “Federación”. Esa interpretación, de corte marcadamente centralista, fue abandonada desde los años setenta, a través de procesos que sería largo reseñar aquí. Baste con señalar que, para las reformas constitucionales que incluyeron el tema de los asentamientos humanos y los centros de población en 1976, ya se consideraba la materia como de carácter concurrente. Así, se introdujo la fracción XXIX-C al artículo 73 para facultar al Congreso de la Unión para

Expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27.

Es importante hacer notar que la Ley General de Asentamientos Humanos, ordenamiento que reglamenta la fracción citada, no establece como competencias federales materias relacionadas con el patrimonio arquitectónico de los centros de población, por lo que puede concluirse que las entidades federativas cuentan con atribuciones para legislar en dichas materias y de ese modo conformar el régimen de protección del patrimonio urbanístico y arquitectónico.

Surge entonces la pregunta: ¿es el régimen de competencias del patrimonio urbanístico arquitectónico de carácter concurrente? La respuesta es doble: por un lado, el patrimonio urbanístico arquitectónico a que se refiere la fracción XXV del artículo 73 (es decir, el conformado por los monumentos y zonas históricas y artísticas de interés nacional), es de competencia exclusiva de la Federación, mientras que el resto de dicho patrimonio (que como veremos está conformado por inmuebles y espacios urbanos del siglo XX en adelante) está sujeto a un régimen de facultades concurrentes porque forma parte del régimen de los asentamientos humanos a que se refiere la fracción XXIX-C del mismo precepto.

Como se verá en el resto del presente trabajo, la aparente confusión que esto representa no se ha traducido en problemas notables en la gestión del patrimonio en la Ciudad de México. En suma, en el orden jurídico mexicano existe un régimen constitucional del patrimonio que establece un conjunto de categorías que hay que interpretar integralmente y que define un doble régimen de competencias: federal para unos bienes y concurrente para otros.

Finalmente, es importante señalar que la Constitución establece para el Distrito Federal un régimen especial. En particular, el artículo 122 Base Primera fracción V Constitucional le otorga facultades a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para

legislar en materia civil, desarrollo urbano, uso del suelo, vivienda, construcciones y uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.³

Más adelante (en el apartado 1.4.) volveremos sobre el tema de la distribución de competencias con el objeto de ofrecer una interpretación que muestre la coherencia interna del régimen patrimonial en nuestro derecho positivo.

1.2. Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (LFMZAAH)

Este ordenamiento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1972 y sus últimas reformas son del 28 de enero del año en curso. Su punto de partida es la declaración de que es de utilidad pública *la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos*. Es interesante observar que su expedición estuvo marcado por un proceso legislativo poco usual, ya que en sus transitorios ella abroga una *Ley Federal del Patrimonio Cultural de la Nación*, que había sido promulgada casi dos años antes por el presidente Díaz Ordaz (en diciembre de 1968) pero que solo fue publicada por el presidente Luis Echeverría en el primer mes de su mandato (el 16 de diciembre de 1970). Por desgracia no sabemos mucho sobre lo que ocurrió en ese proceso legislativo, detrás del cual seguramente existía una polémica sobre el enfoque que debería tener la legislación de la materia⁴. En cualquier caso, es interesante hacer notar que la ley de 1972 resulta notable por el prolongado periodo de vigencia que lleva (más de 43 años), que no es usual en el derecho administrativo y que es síntoma de que el régimen de monumentos que ella contiene se ha consolidado como ningún ordenamiento de la materia en épocas anteriores.

En la LFMZAAH se establece que son monumentos arqueológicos, artísticos, históricos y zonas de monumentos los determinados expresamente en la misma y los que sean declarados como tales, de oficio o a petición de parte. En este caso, será el Presidente de la República o en su caso el Secretario de Educación Pública, quien expida o revoque la declaratoria correspondiente, la cual será publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Previo a la publicación de la declaratoria antes señalada, se deberá presentar una solicitud que deberá cumplir con los siguientes requisitos:

³ Nótese que en esta disposición la palabra “patrimonio” alude a los bienes propiedad del Distrito Federal, no a su patrimonio urbanístico arquitectónico, que es parte de la materia “desarrollo urbano”.

⁴ No obstante, ver Ortiz Macedo, 1985 (citado por Melé, 2006)

- a) El nombre, denominación o razón social de quién o quiénes la promuevan y, en su caso, de su representante legal;
- b) Domicilio para recibir notificaciones;
- c) Nombre de la persona o personas autorizadas para oír y recibir notificaciones;
- d) La información necesaria que permita identificar inequívocamente el bien o zona objeto de la petición de declaratoria;
- e) Nombre y domicilio de quienes pudieren tener interés jurídico, si los conociere, y
- f) Los hechos y razones por las que considera que el bien o zona de que se trate es susceptible de declaratoria.

Una vez cubiertos los requisitos previstos en la propia Ley, se iniciará el procedimiento para emitir la declaratoria correspondiente, dentro del cual debe estar prevista la garantía de audiencia como en cualquier acto de autoridad. Es importante señalar que la Ley prevé que los propietarios de bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos, deberán conservarlos y, en su caso, restaurarlos, previa autorización de la autoridad competente. Asimismo, los propietarios de bienes inmuebles colindantes a un monumento, que pretendan realizar obras de excavación, cimentación, demolición o construcción, que puedan afectar las características de los monumentos históricos o artísticos, deberán obtener el permiso.

Cuando las autoridades de los Estados, Distrito Federal y Municipios decidan restaurar y conservar los monumentos arqueológicos e históricos lo harán siempre, previo permiso y bajo la dirección del Instituto Nacional de Antropología e Historia. En el caso de que un bien inmueble declarado monumento histórico o artístico requiera acciones de conservación y restauración y el propietario, habiendo sido requerido para ello, no las realice, éstas podrán ser realizadas por la autoridad competente y la Tesorería de la Federación hará efectivo el importe de las obras.

También es importante señalar que los propietarios de bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos que los mantengan conservados y en su caso los restauren, podrán solicitar la exención de impuestos prediales correspondientes, *en la jurisdicción del Distrito Federal*, con base en el dictamen técnico que para tal efecto se expida.

Las obras de restauración y conservación en bienes inmuebles declarados monumentos, que se ejecuten sin la autorización o permiso correspondiente, o que violen los otorgados, serán suspendidas y en su caso, se procederá a su demolición de las mismas, así

como a su restauración o reconstrucción. Cabe hacer mención que las obras de demolición, restauración o reconstrucción del bien, serán por cuenta del interesado.

Por otro lado, la Ley establece que el destino o cambio de destino de inmuebles de propiedad federal declarados monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, deberá hacerse por decreto que expedirá el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública.

Por lo que hace al comercio en monumentos y en bienes históricos o artísticos, también se prevé que deberán registrarse en con la autoridad competente, cumpliendo con los requisitos establecidos en su Reglamento.

En el caso de la reproducción de monumentos arqueológicos, históricos o artísticos con fines comerciales se requerirá permiso y, en su caso, se estará a lo dispuesto en la Ley Federal de Derechos de Autor.

Por otro lado, conforme a lo previsto por el artículo 21 de esta Ley, se creó 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, que depende del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA), para la inscripción de monumentos arqueológicos, históricos o artísticos y las declaratorias de zonas respectivas.

Las autoridades competentes 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. Además, la declaratoria de que un bien inmueble es monumento, deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad de su jurisdicción, en un plazo de quince días contados a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Los actos traslativos de dominio sobre bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos deberán constar en escritura pública, es decir, quien transmita el dominio, deberá manifestar, bajo protesta de decir verdad, si el bien materia de la operación es monumento. En estos casos, los notarios públicos mencionarán la declaratoria de monumentos si la hubiere y darán aviso al Instituto competente de la operación celebrada en un plazo de treinta días.

Uno de los rasgos más distintivos de la ley es la forma en que clasifica a los monumentos y zonas: se trata de una clasificación que semeja en gran parte lo que sigue la historia oficial, es decir, los monumentos arqueológicos son los que corresponden al México antiguo, pero los históricos no corresponden al periodo colonial sino que abarcan hasta el siglo XIX, mientras que los artísticos son los producidos a lo largo del siglo XX.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 27 de la LFMZAAH, los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles son propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles. Se consideran *monumentos arqueológicos* los bienes producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionados con esas culturas; las disposiciones sobre monumentos y zonas arqueológicas serán aplicables a los vestigios o restos fósiles de seres orgánicos que habitaron el territorio nacional en épocas pretéritas y cuya investigación, conservación, restauración, recuperación o utilización revistan interés paleontológico, circunstancia que deberá consignarse en la respectiva declaratoria que expedirá el Presidente de la República.

En el caso de los monumentos arqueológicos muebles no podrán ser transportados, exhibidos o reproducidos sin el permiso correspondiente. Quien encuentre bienes arqueológicos deberá dar aviso a la autoridad civil más cercana. La autoridad correspondiente expedirá la constancia oficial del aviso, o entrega en su caso, y deberá informar al Instituto Nacional de Antropología e Historia, dentro de las 24 horas siguientes, para que éste determine lo que corresponda.

Por su parte, se consideran *monumentos artísticos* los bienes muebles e inmuebles que revistan valor estético relevante, el cual atenderá a cualquiera de las siguientes características: representatividad, inserción en determinada corriente estilística, grado de innovación, materiales y técnicas utilizadas y otras análogas. *Tratándose de bienes inmuebles, podrá considerarse también su significación en el contexto urbano.*

Las obras de artistas vivos que tengan la naturaleza de bienes muebles no podrán declararse monumentos artísticos. Podrán ser declaradas monumentos las obras de artistas mexicanos, cualquiera que sea el lugar donde sean producidas. Cuando se trate de artistas extranjeros, sólo podrán ser declaradas monumentos las obras producidas en territorio nacional.

Esta Ley prevé además la creación de la Comisión Nacional de Zonas y Monumentos Artísticos, la que tendrá por objeto dar su opinión a la autoridad competente sobre la expedición de declaratorias de monumentos artísticos y de zonas de monumentos artísticos, la cual será necesaria para la emisión de las declaratorias.

La Comisión se integrará por:

- a) El Director General del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, quien la presidirá.
- b) Un representante de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;

c) Un representante de la Universidad Nacional Autónoma de México.

d) Tres personas, vinculadas con el arte, designadas por el Director General del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.

Tratándose de la declaratoria de monumentos artísticos de bienes inmuebles o de zonas de monumentos artísticos, se invitará, además, a un representante del Gobierno de la Entidad Federativa en donde los bienes en cuestión se encuentran ubicados.

Se consideran *monumentos históricos* los bienes vinculados con la historia de la nación, a partir del establecimiento de la cultura hispánica en el país, en los términos de la declaratoria respectiva o por determinación de la Ley, tales como:

I.- Los inmuebles construidos en los siglos XVI al XIX, destinados a templos y sus anexos; arzobispados, obispados y casas curiales; seminarios, conventos o cualesquiera otros dedicados a la administración, divulgación, enseñanza o práctica de un culto religioso; así como a la educación y a la enseñanza, a fines asistenciales o benéficos; al servicio y ornato públicos y al uso de las autoridades civiles y militares. Los muebles que se encuentren o se hayan encontrado en dichos inmuebles y las obras civiles relevantes de carácter privado realizadas de los siglos XVI al XIX inclusive.

II.- Los documentos y expedientes que pertenezcan o hayan pertenecido a las oficinas y archivos de la Federación, de los Estados o de los Municipios y de las casas curiales.

III.- Los documentos originales manuscritos relacionados con la historia de México y los libros, folletos y otros impresos en México o en el extranjero, durante los siglos XVI al XIX que por su rareza e importancia para la historia mexicana, merezcan ser conservados en el país.

IV.- Las colecciones científicas y técnicas podrán elevarse a esta categoría, mediante la declaratoria correspondiente.

Por lo que hace a las zonas de monumentos, éstas son las áreas que comprende varios monumentos arqueológicos inmuebles, o en que se presume su existencia y corresponde al Presidente de la República hacer la declaratoria de zona de monumentos arqueológicos, artísticos o históricos, las cuales deberán inscribirse en el registro correspondiente.

La *zona de monumentos artísticos*, es el área que comprende varios monumentos artísticos asociados entre sí, con espacios abiertos o elementos topográficos, cuyo conjunto revista valor estético en forma relevante. Por su parte, la zona de monumentos históricos, es

el área que comprende varios monumentos históricos relacionados con un suceso nacional o la que se encuentre vinculada a hechos pretéritos de relevancia para el país.

Por lo que a las autoridades involucradas en esta materia, a nivel federal, la Ley prevé que corresponde al Instituto Nacional de Antropología e Historia los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos y al Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura los monumentos y zonas de monumentos artísticos.

Finalmente, la Ley también establece un catálogo de infracciones y sanciones para quienes incumplan sus disposiciones.

1.2.1. La aplicación de la LFZMAAH y las entidades federativas

La aplicación de la legislación federal no ha sido una tarea fácil, ya que su carácter centralista despierta reacciones contrarias por parte de las autoridades locales. Sin embargo, el balance general es más bien positivo, ya que a pesar de diversas dificultades se ha podido establecer un régimen de protección cuyas reglas son aceptadas socialmente en los centros históricos más significativos del país.

Ciertamente, las tensiones entre federación y estados por la regulación del patrimonio cultural estuvieron presentes a lo largo del siglo veinte. No puede dejar de mencionarse el conflicto que se suscitó después de los descubrimientos de Monte Albán en 1931, que propiciaron una controversia constitucional entre el Estado de Oaxaca y la Federación. Ese tipo de litigio, que en las últimas décadas es usual, era sumamente raro antes de la reforma constitucional de 1994. Aún así, el Gobierno Federal decidió emprender una controversia en contra de la pretensión del Estado de Oaxaca de legislar sobre la riqueza arqueológica. Es interesante hacer notar que, en ese caso, sin que existiera el fundamento constitucional de la legislación federal (que como indicamos más arriba se introdujo al artículo 73 en 1966) la Suprema Corte resolvió en favor del Gobierno Federal, sentando así un precedente claro (si bien muy cuestionable) sobre la competencia federal en la materia (González Oropeza, 1993). Con todo, el interés de los Estados por regular la materia no cesó. Como dice Patrice Melé, “entre los años treinta y fines de los sesenta, los [congresos] de 15 de los 31 estados ...promulgaron una o varias leyes de protección a los monumentos históricos” Melé, 2006, 110).

Así, la puesta en práctica de la LZMAAH no ha sido fácil, particularmente en lo que se refiere a los monumentos y zonas más directamente relacionados con las áreas urbanas, es decir, los monumentos y zonas históricas. Naturalmente, la expedición de una declaratoria de zona histórica viene a sobreponerse sobre las atribuciones locales en materia de urbanismo, por lo que no es extraño que los gobiernos estatales se hayan mostrado reticentes ante dichos

procedimientos. Sin embargo, en los primeros 29 años de vigencia de la ley se decretaron nada menos que 56 de esas zonas, que cubren lo más significativo del patrimonio urbanístico histórico del país, en una superficie de más de 93 kilómetros cuadrados. De acuerdo con el propio Melé dicha superficie casi triplica a su equivalente en la República Francesa (op. cit., 94).

El caso del Distrito Federal es, naturalmente, muy distinto al del resto del país. No solo por la concentración de monumentos en su Centro Histórico (tan solo en el polígono A de dicho centro existen 1 157 monumentos). Sobre todo, su peculiaridad radica en que, durante los primeros 25 años de la vigencia de la Ley, el gobierno de la capital estaba en manos del titular del Poder Ejecutivo Federal, lo que reducía enormemente (aunque sin eliminarlas totalmente) las tensiones entre las autoridades locales y el INAH. Como se sabe, en 1980 se decretó lo que desde entonces se conoce como el Centro Histórico, compuesto por dos polígonos.

A pesar de la “identidad política” entre el gobierno de la ciudad y la autoridad federal encargada de aplicar la ley de la materia, hubo momentos en los que la preservación del patrimonio entró en conflicto con otras políticas urbanas. Tal fue el caso de los programas habitacionales derivados de los sismos de 1985. Eran muchas las vecindades que estaban declaradas monumentos y en las que el gobierno se proponía llevar a cabo acciones de vivienda. Ante el dilema, el INAH y el organismo Renovación Habitacional Popular celebraron un convenio en octubre de 1986 para flexibilizar las restricciones aplicables a dichos inmuebles y hacer posible la conclusión del programa habitacional.

Como se verá más adelante cuando se examinen los problemas de la gestión del patrimonio urbanístico arquitectónico en relación con los monumentos artísticos de competencia federal en la Ciudad de México, los problemas de coordinación entre políticas de preservación del patrimonio y políticas de desarrollo urbano han encontrado soluciones satisfactorias sin necesidad de recurrir a los tribunales o de bloquear indefinidamente los proyectos o las acciones de conservación. De hecho, al lado de las actividades estrictamente regulatorias y de aplicación de la ley, se han desplegado diversas iniciativas tendientes a la restauración de una gran cantidad de monumentos, con instrumentos tan innovadores como la transferencia de potencialidades de desarrollo. Es verdad que dicho instrumento ha sido justamente criticado recientemente, por los impactos que ha tenido en zonas donde se autorizan construcciones que rebasan los límites establecidos por los Programas de Desarrollo Urbano. Sin embargo, también es cierto que su utilización permitió llevar a cabo restauraciones notables en algunos edificios emblemáticos del Centro Histórico.

Un incidente que da una idea de la forma en que ha evolucionado la protección del patrimonio histórico de la Ciudad de México es el proyecto que el gobierno impulsó, en 1951, para continuar la Avenida 20 de Noviembre detrás de la Catedral Metropolitana. Cuando se

abrió dicha avenida, a fines de los años veinte, se derrumbaron varias manzanas de edificios sin que existiera una oposición social reconocible. Para los años cincuenta, el prestigio que había adquirido el valor histórico del centro de la Ciudad de México impidió la destrucción de las manzanas a espaldas de la Catedral, sobre todo gracias a una campaña desplegada desde el diario El Universal (García Cortés, 1972). Hoy todavía es necesaria la movilización social para proteger un espacio patrimonial como la Av. Chapultepec, pero sería impensable que cualquiera propusiese un proyecto como el de la Av. 20 de noviembre. Si no se ha podido proteger íntegramente todo el patrimonio, sí se ha logrado elevar el nivel de la exigencia social sobre su protección.

En suma, la ley que nos ocupa ha estado vigente por más de cuatro décadas, y no es exagerado decir que, a pesar de que la destrucción del patrimonio cultural no ha dejado de ser una amenaza, bajo su amparo se ha conformado un régimen de protección que resulta sumamente interesante. Es por ello que, para Melé, “la práctica mexicana de protección del patrimonio aparece como uno de los intentos sistemáticos de protección de la totalidad de los espacios urbanos históricos” (op. cit p. 11).

1.3. Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal

1.3.1. Entre los monumentos y la conservación: bifurcación y convergencia

Antes de entrar al análisis de la legislación local sobre patrimonio urbanístico y arquitectónico, es importante tener presente dos tendencias opuestas que han marcado a esta materia en el orden federal, de acuerdo con lo que se expuso en la sección anterior. La primera de esas tendencias es la bifurcación de la cuestión de la conservación del patrimonio dentro del texto de la Constitución. Por un lado, como ha quedado dicho, el fundamento constitucional de la competencia federal en la materia utiliza los conceptos de “monumentos y zonas” (arqueológicos, artísticos e históricos) desde la reforma al artículo 73 constitucional de 1966. El campo en el que el tema quedó situado es el de la educación y la cultura. Por otra parte, apareció el concepto de conservación en un campo distinto, o sea el de los “asentamientos humanos”. Efectivamente, junto con los conceptos de “fundación”, “mejoramiento” y “crecimiento”, el de “conservación” se incorporó al párrafo tercero del artículo 27 constitucional en la reforma de 1976, con la que se conformó el campo de los

“asentamientos humanos” como un área de regulación con fundamento constitucional. Esa área de regulación formaba parte de una re-definición del territorio, y del lugar de los centros urbanos dentro del mismo, que se apartaba de la concepción anterior, vinculada a la cultura y la educación. En esta segunda acepción, el concepto de conservación incluye dos grandes universos: el de la naturaleza (típicamente representada por las zonas de conservación ecológica de los centros de población) y el de los valores urbanísticos y arquitectónicos que podrían formar parte de dichos centros. Sin duda, esa “bifurcación” ha tenido expresiones importantes de falta de coordinación institucional en la gestión del espacio urbano en nuestro país.

Sin embargo, al mismo tiempo los procesos legislativos trajeron consigo una tendencia hacia la convergencia de dichas materias desde el mismo año de 1976, cuando el régimen de los asentamientos humanos adoptó el concepto de patrimonio cultural urbano. Con la expedición de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) y diversos ordenamientos que de ella derivaron, en ese mismo año, apareció el tema del patrimonio como parte del régimen del desarrollo urbano. Es cierto que en dicha legislación ha sido constante la falta de coherencia conceptual para configurar los instrumentos. Aun así, desde 1989 se pueden distinguir los dos tipos de instrumentos que hasta ahora subsisten para proteger el patrimonio cultural urbano: las delimitaciones territoriales y las normas generales, las cuales estaban previstas tanto en la LDUDF, como en el Reglamento de Zonificación y en las “Normas de Planificación”. Más adelante se verán los problemas de coordinación entre las autoridades del sector educativo (de la federación) y las del sector urbano (del orden local). Sin embargo, lo cierto es que la propia legislación establece las bases para una convergencia, que este trabajo tratará de enfatizar como una condición favorable para la protección del patrimonio urbanístico y arquitectónico.

Ciertamente, esta incorporación del tema del patrimonio cultural a los instrumentos de la planeación urbana no es, en modo alguno, una peculiaridad de nuestro sistema. De hecho se ha reconocido como una tendencia mundial el hecho de que sea la misma planeación urbana la que se haga cargo de las políticas de conservación del patrimonio (Capel, 2014).

Vale la pena presentar, a modo de introducción, una breve reseña del modo en que fueron apareciendo los instrumentos para la gestión del patrimonio urbano en la legislación del Distrito Federal. A partir de 1982, se produce cierta estabilización del régimen con el “Sistema de Normas de Planificación”, aunque el contenido de esas normas era muy general.

Hacia 1989 los ZEDEC (programas especiales para zonas sujetas a “desarrollo controlado”, que eran una verdadera invención de la administración sin fundamento legal alguno) dieron un giro a la cuestión, ya que visibilizaron algunas de las zonas patrimoniales más emblemáticas de la ciudad. En todo caso, el concepto de “Patrimonio urbano-cultural” aparece claramente en el folleto de difusión del Programa General de “1987-1988” y se

delimitaron las zonas patrimoniales en los programas parciales de desarrollo urbano, a pesar de que no quedaba claro el destino de las “Normas de planificación” de 1982.

La Ley de Desarrollo Urbano de 1996 estableció de manera expresa las “Normas de ordenación” (categoría que subsiste hasta la fecha), así como las áreas de conservación patrimonial, nuevo instrumento previsto en el Artículo 29, como parte del “ordenamiento territorial” del Distrito Federal. A dichas áreas se les dio el carácter de “áreas de actuación”, delimitadas en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (Artículo 31, I, d). También se incorpora un capítulo especial “Del patrimonio cultural urbano”, como parte del Título IV (Del Ordenamiento territorial).

La Ley de Desarrollo Urbano de 2010 mantuvo el mismo esquema, salvo que: su definición incluye a las que tengan declaratoria federal; las áreas de conservación patrimonial “Serán definidas en los programas” art 3 fr II (sin especificar en cuáles). Asimismo, se proclama el derecho “al patrimonio cultural urbano” (art 2-I) como principio general del régimen del desarrollo urbano.

Si bien es cierto que esta inflación retórica no se ha traducido en un verdadero fortalecimiento de los instrumentos, también lo es el hecho de que tales instrumentos no parecen haber sido objeto de una impugnación ante el Poder Judicial y, en principio, no existen razones para dudar de su solidez jurídica: están claramente previstos en la ley y representan una continuidad en una larga historia de regulación jurídica de la propiedad en México que ha sabido argumentar la preeminencia del interés público sobre el particular tratándose de objetos (o de espacios) con un valor simbólico sobresaliente. En particular, los programas de desarrollo urbano han sido reconocidos como un medio jurídico legítimo para limitar la propiedad urbana, que obviamente incluye a los bienes que tienen un valor patrimonial para la sociedad en su conjunto.

1.3.2. La “Ley de Salvaguarda”

En ese contexto, apareció en el año 2000 un ordenamiento que ha sido criticado de manera prácticamente unánime: la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal (en adelante LS). Es verdad que se trata de una ley con numerosas deficiencias técnicas. Sin embargo, como trataremos de mostrar a continuación, algunas de sus categorías e instrumentos pueden ser reconocidos como contribuciones positivas al régimen del patrimonio urbano. Para los efectos de este trabajo, nos parece pertinente dividir el análisis de la ley en tres aspectos: el régimen de competencias, las categorías y los instrumentos de intervención.

Iniciamos con el tema de las competencias, dado que la principal deficiencia de esta ley radica en la indefinición respecto de las autoridades competentes para aplicarla. En un

principio la ley parece ubicar el tema en el campo de la Educación y la Cultura, lo que en principio podría resultar en una complejización innecesaria de la gestión del patrimonio cultural. Pero el hecho es que el texto de la misma ni siquiera alcanzó a definir con precisión cuáles serían las instancias competentes para la aplicación de la ley. Así, en forma reiterada se refiere al “Organismo correspondiente”, al que define como la “autoridad designada por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal para asumir la responsabilidad de los trabajos de salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal”. Es decir, es evidente que cuando se aprobó dicha ley no se había tomado la decisión de cuál sería la dependencia encargada de aplicarla, por lo que dicha definición se dejó a un momento posterior, que obviamente no ha llegado. Al mismo tiempo, como veremos en el apartado relativo a la gestión del patrimonio, la Seduvi ha asumido la función de proteger el patrimonio urbano, por lo que resulta lógico modificar la LS con el objeto de clarificar que es ella la autoridad competente en la materia.

Un acierto de la LS es la referencia expresa al artículo 96 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, disposición que tiene una gran importancia para la coordinación entre dicho gobierno y el federal en la materia que nos ocupa, lo que amerita su transcripción:

Los bienes inmuebles de dominio público de la Federación ubicados en el territorio del Distrito Federal, estarán única y exclusivamente bajo la jurisdicción de los Poderes Federales. Sin embargo, respecto a dichos inmuebles, se deberán acatar, en lo conducente las disposiciones que en las materias de desarrollo urbano y protección civil del Distrito Federal contengan las leyes que expida la Asamblea Legislativa, los reglamentos correspondientes y las disposiciones administrativas que con base en ellas dicte la autoridad competente salvo que éstos se destinen al uso común, a la prestación de un servicio público, o se relacionen con materias estratégicas o de seguridad nacional, o se presenten situaciones de emergencia, derivadas de siniestros o desastres. Corresponde a la Federación la restauración y conservación de monumentos históricos, artísticos o arqueológicos y demás bienes de propiedad federal que se encuentren en el territorio del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá participar en dicha restauración y conservación, dentro del ámbito de sus atribuciones y de conformidad con la legislación aplicable y los convenios que se suscriban con las autoridades federales competentes, fundamentalmente de aquéllos que en el contexto urbano de la Ciudad de México sean representativos de ella. (Artículo reformado DOF 04-12-1997, negritas nuestras).

Bien puede decirse que el artículo transcrito es el fundamento de la función que actualmente desarrolla el GDF a través de la Dirección del Patrimonio Urbano (Checar

nombre) de la Seduvi. De ese modo, se cuenta con el fundamento para una parte (seguramente la más importante) del patrimonio urbanístico de la Ciudad de México, es decir, el conformado por los monumentos y zonas de competencia federal. El resto del patrimonio urbano es lo que constituye el objeto de regulación de la LS. En este sentido, el problema que tiene que resolver la legislación local es el de definir satisfactoriamente ese ámbito de competencia que antes hemos caracterizado como “residual”.

Antes de pasar al tema de las definiciones, conviene hacer notar que la LS crea el Consejo de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, de cuyo funcionamiento no se tiene conocimiento, lo que constituye una de las áreas de oportunidad en esta materia, como se explicará más adelante.

Veamos entonces las deficiencias que presenta la LS en materia de definiciones, para después hacer notar que algunas de ellas, las más importantes, constituyen un punto de partida sólido para construir un régimen del patrimonio urbano. Siguiendo una tendencia que ha prevalecido en la legislación local, el artículo tercero de la ley contiene una lista innecesariamente de definiciones, 43 en total, muchas de las cuales ya están incluidas en otras leyes, mientras que otras corresponden a ordenamientos de un nivel jerárquico inferior al de una ley, por su carácter técnico. Algunos ejemplos son los siguientes.

- Se incluye una definición de “Macizo”, que constituye uno entre acaso cientos de elementos arquitectónicos que pueden caracterizar un monumento, sin que exista justificación para su inclusión en una ley;
- La fracción XXXIII define la revitalización como “acciones que se llevan a cabo para que un monumento, espacio abierto o Zona de Patrimonio Urbanístico arquitectónico es un estado de deterioro importante, de ruina o abandono sea habilitado para ser utilizado en condiciones adecuadas que garanticen su rentabilidad y la permanencia de sus valores”. En esta definición la rentabilidad de un monumento parece ser un elemento esencial, sin que se justifique tal condición;
- La definición de “integración”, en la fracción XIV,5 así como la de “integración urbana”, en la XV, se refieren a actos que equivalen a lo que en rigor se conoce como una intervención sobre un monumento. Pareciera que se ha tratado de evitar llamar a las cosas por su nombre, lo que resulta del todo inadecuado, sobre todo porque, al final, la ley sí habla de intervención en su artículo 94, sin que dicho concepto quede incluido en la larga lista de definiciones;

⁵ “La acción de colocar un elemento arquitectónico, atendiendo las relaciones armónicas de forma, proporción, orden, ritmo, carácter, materiales, color, textura y estilo con los elementos que lo circundan”.

- En la definición de monumentos urbanísticos, en el artículo 14, se incluye casi cualquier cosa, hasta “Individuos vegetales, arbóreas, arbustivas, herbáceas o cubresuelos”.
- La definición de monumento arquitectónico trata de ser de tal modo exhaustiva, que termina siendo una enumeración de todos los usos del suelo que pueden encontrarse en un espacio urbano;
- Igualmente, aparece en la ley terminologías cuestionables. Por un lado está la palabra “afectos”, como adverbio para denominar algo que forma parte del patrimonio. Es verdad que, acudiendo al diccionario, esa acepción de la palabra está reconocida. Sin embargo, es totalmente ajena al lenguaje jurídico que se utiliza en nuestro país. Probablemente se trata de un trasplante de otra jurisdicción y acaso termine imponiéndose por el uso; no obstante, la cuestión amerita ser debatida. Lo que no admite discusión es la falta que se comete en el artículo 119 de la LS al usar el verbo “promocionar”, en lugar de promover.

Las anteriores son apenas algunas de las numerosas fallas técnicas de la LS. Sin embargo, ninguna de ellas forma parte de la estructura del ordenamiento de modo que sea imposible corregirlas. De hecho, es nuestra opinión que las categorías fundamentales, a través de las cuales se define el objeto de regulación de la ley (ese objeto elusivo y “residual”) son las correctas. Nos referimos en particular a dos de ellas. La primera es la definición de Zona de Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, que de acuerdo al artículo 7

es un área definida y delimitada, representativa de la cultura y evolución de un grupo humano, conformada por arquitectura y espacios abiertos en una unidad continua o dispersa, tanto en un medio urbano como rural, cuya cohesión y valores son reconocidos desde el punto de vista histórico, estético, tecnológico, científico y sociocultural, que la hacen meritoria de ser legada a las generaciones futuras.

Lo que queremos destacar de esta definición es su parte final, que se refiere a las generaciones futuras. No se puede pedir a la ley más criterio que ese, por incierto que parezca. En definitiva, cuando enfrentamos el dilema de otorgarle o no a un área la condición de patrimonio, no tenemos más que nuestras ideas (por definición actuales) sobre lo que vale la pena preservar para el futuro. Cualquier pretensión de mejorar esa definición no podría ser más que una reiteración de esa definición.

En segundo lugar, la ley establece con claridad tres tipos de componentes del patrimonio urbanístico y arquitectónico: las zonas, los espacios abiertos monumentales y los monumentos. Cada uno de ellos se clasifica, a su vez, en los de importancia para la Ciudad de México y los de importancia para la delegación en la que se ubican.

Un último aspecto del tema de las definiciones que podría resultar cuestionable y que amerita una discusión nueva, es el hecho de que la propia ley declara ciertos espacios como patrimonio. Así por ejemplo, declara zonas patrimoniales a las colonias Juárez, Santa María la Ribera, Roma, Hipódromo, Condesa, Pedregal, Las Lomas, así como a ciertas avenidas (como el eje Arcos de Belén-Chapultepec) como espacios abiertos monumentales. Lo notable de estos casos es que la ley lleva a cabo esas declaratorias sin estudios previos, lo cual abre muchos interrogantes, sobre todo uno ¿basta con que la Asamblea sea un órgano representativo y por lo tanto portador de la soberanía popular, para que pueda llegar a ese nivel de detalle? ¿No corresponde más claramente al Poder Ejecutivo hacer esas declaratorias, con la obligación de llevar a cabo estudios que la justifiquen? Esa y otras preguntas tienen que plantearse en un proceso de revisión de la LS como el que se propone.

El análisis de los instrumentos que prevé la LS para la protección del patrimonio urbanístico y arquitectónico, nos lleva a la conclusión de que se trata de un marco jurídico que produce una sobre-regulación que puede ser contraproducente para los propósitos que se persiguen. Tener un conocimiento claro de los elementos que producen dicha sobre-regulación es, por lo tanto, un requisito indispensable para una revisión de la misma.

En principio, encontramos que la LS reproduce los instrumentos previstos por la legislación federal y el primero de ellos es la figura de la declaratoria. Se acuerdo con la fracción V del artículo 22, el Jefe de Gobierno tiene la atribución de

Expedir las declaratorias correspondientes a Zona de Patrimonio Urbanístico Arquitectónico, Espacio Abierto Monumental, Monumento Arquitectónico y Monumento Urbanístico, según el caso.

Como se ha señalado en otra parte del presente estudio, el mecanismo que se ha utilizado en la Ciudad de México para identificar los elementos del patrimonio urbano es su inclusión en los programas de desarrollo urbano. Esa protección legal se ha utilizado por casi cuatro décadas y no se tiene conocimiento de que, por sí misma, haya resultado insuficiente para la protección de las áreas de valor patrimonial.⁶ Así, no parece necesario que exista un procedimiento adicional para dar existencia jurídica a un elemento del patrimonio urbanístico arquitectónico. El solo hecho de que esté prevista en la ley puede interpretarse como un requisito para la protección del patrimonio, de modo que no sería suficiente la previsión del mismo en los PDDU, con lo que se crearía una carga adicional para la administración pública.

⁶ No debe olvidarse que ha habido episodios en los que la validez misma de los documentos de urbanismo (sobre todo los programas delegacionales de desarrollo urbano) ha sido exitosamente impugnada en los tribunales, como en el caso del llamado “amparo multisusos”. Pero aún en ese caso ha sido la autoridad administrativa y no los jueces federales, la responsable de otorgar permisos que atentan contra el patrimonio urbano, como en el caso del inmueble ubicado en Pedregal 24 en Lomas Virreyes. Por lo demás, es difícil encontrar casos en los que la fuerza legal de las áreas de valor patrimonial haya sido derrotada en la esfera judicial.

Proteger un elemento patrimonial sería no más fácil sino más complejo. Por lo tanto, en un proceso de revisión de la LS resulta conveniente suprimir la figura de la declaratoria.

Pero la LS no solamente prevé las declaratorias, sino que además establece todo un “sistema de planeación” para cumplir con los propósitos de la ley. De ese modo, el artículo 72 crea los siguientes programas:

- I.- El Programa General de Salvaguarda;
- II.- Los Programas Delegacionales de Salvaguarda;
- III.- Los Programas Parciales de Salvaguarda; y
- IV.- Los Programas Operativos de Salvaguarda de cada uno de los anteriores

Como se observa, el sistema creado por la LS es una especie de régimen de planeación paralelo al del desarrollo urbano, con categorías que resultan equivalentes. En lo que parece un intento de integrar lo patrimonial con lo urbano (como si en principio fuesen campos distintos), el artículo 84 dispone que

Los Programas de Salvaguarda deberán integrarse a los programas generales, delegacionales y parciales, en su caso, de Desarrollo Urbano, Ambientales, Desarrollo Económico, Desarrollo Turístico, Fomento y Desarrollo Cultural y Fomento Económico, y al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

Sin embargo, tal como está redactada la LS, esa integración tendría lugar solo después de que cada programa fuese elaborado como un instrumento por sí mismo. En un afán sin duda loable de proporcionar el más amplio respaldo normativo a las acciones de protección, los redactores de la ley parecen no haberse percatado de lo que significa para la administración la puesta en marcha y la operación del un sistema de planes. El costo económico de su elaboración y los arduos procesos de consulta y participación ciudadana, sin mencionar el esfuerzo administrativo que ello significa, para producir unos ordenamientos que se refieren exactamente a los mismos espacios que regulan los PDDU, hacen que este sistema de planeación resulte absurdo. Al igual que las declaratorias, esos programas deberán desaparecer de la LS para consignar los contenidos normativos que, en materia de patrimonio, deben contener los programas de desarrollo urbano.

Como si no fuera suficiente con la carga de elaborar toda una serie de programas a diversas escalas, la LS dispone otros programas, o sea los “programas de Puesta en Valor del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal...” (artículo 113), como si las acciones de valorización no pudiesen realizarse en forma individual y tuviesen todas ellas que

estar previstas en un programa; como si la administración fuese capaz de prever todas las acciones de valorización posibles en el conjunto del patrimonio.

En relación con los instrumentos de carácter coercitivo que se establecen para hacer cumplir la ley, encontramos en el régimen de sanciones de la LS algunos elementos que también pueden ser cuestionables. Tal es el caso del artículo 96, según el cual

Las obras que se realicen al amparo de licencias contrarias al Programa aprobado, o sin ninguna licencia, serán ilegales, y la autoridad competente podrá ordenar las obras de liberación o reintegración necesarias con cargo al organismo que hubiera otorgado la licencia en cuestión...

...como si las autoridades responsables de otorgar licencias fuesen entidades con patrimonio propio y pudiesen ser penalizadas con cargo a su presupuesto.

En general, pareciera que la redacción de la ley estuvo dominada por un espíritu desbordado de búsqueda de instrumentos y dispositivos excesivamente ambiciosos; por una cierta desconfianza con los instrumentos tradicionales. Dos ejemplos más justifican esa impresión. Por un lado, está la disposición del artículo 89, según la cual

Cuando en una zona haya arquitectura y espacios abiertos de varios periodos diferentes, la salvaguarda deberá hacerse teniendo en cuenta las manifestaciones de todos esos periodos de acuerdo con sus valores.

Por otro lado, se intenta crear mecanismos de financiamiento que no solo pueden resultar contraproducentes, sino que traen consigo una mercantilización y una “museización” (Capel, 2014) que en otras partes del mundo se ha tratado de evitar a toda costa. Así, el artículo 122 dispone que

En el caso de monumentos y espacios abiertos monumentales del dominio público, el órgano correspondiente podrá fijar cuotas de acceso y los precios de los servicios de guías de turistas que en ellos se presten. Los recursos que se recauden, se aplicarán primordialmente al cuidado y conservación de los mismos.

Ahora bien, todas las deficiencias que se han identificado tienen solución dentro de la estructura de la misma ley. Aunque una revisión de la misma traería como resultado un ordenamiento mucho más breve y conciso, los conceptos fundamentales que la LS ha establecido constituyen una base sólida para el florecimiento de un régimen del patrimonio urbano en la Ciudad de México. En la forma en que la LS define este género de patrimonio (sobre todo los tres tipos de patrimonio que lo integran) está la respuesta al problema

fundamental en esta materia, que no es otro que el de definir el contenido, en principio residual, de la materia en la esfera local.

A lo largo de este apartado se han señalado las deficiencias de la LS que, como se ha visto, son perfectamente subsanables en un proceso legislativo. Toda pretensión de desarrollar un marco jurídico “alternativo”, equivaldría a ignorar que existe un ordenamiento debidamente aprobado y jurídicamente vigente, que debe ser mejorado pero no ignorado.

1.4. La distribución de competencias y el problema de la concurrencia

Parte del objeto del presente trabajo es ofrecer un análisis sobre la cuestión de la concurrencia que permita esclarecer el marco constitucional de las relaciones intergubernamentales en materia de patrimonio urbanístico arquitectónico. El propósito principal de las líneas que siguen es el de mostrar que, a pesar de su apariencia caótica, derivada de la diversidad de categorías que aparecen en el texto constitucional, el régimen de las relaciones entre órdenes de gobierno en esta materia no presenta problemas mayores desde el punto de vista jurídico. Basta con una reconstrucción paciente de los dispositivos constitucionales, a partir de una agenda analítica clara, para hacer legible dicho régimen.

Para lograr ese propósito, nuestro punto de partida es reconocer que, en la materia que nos ocupa, existen dos regímenes de distribución de competencias en nuestra Constitución: un régimen de facultades excluyentes en materia de “monumentos y zonas” (arqueológicos, artísticos e históricos) y un régimen de facultades concurrentes en materia de “conservación” en los centros de población. Si bien ambos regímenes tienen orígenes históricos distintos y utilizan categorías que en principio parecen divergentes, cuando se les considera bajo un marco conceptual único es posible reconocer que existe plena compatibilidad entre ambos.

El elemento central del marco conceptual que se requiere para esta tarea no es otro que el de patrimonio urbano, que bien puede afirmarse está presente de manera implícita en el texto constitucional, y de manera explícita en sus disposiciones reglamentarias, como se verá a continuación. Así, antes de entrar al análisis de los dos sistemas de competencias a que nos referimos más arriba, conviene explicar el modo en que el concepto de patrimonio urbano está presente en las diversas disposiciones del texto constitucional.

Como se recordará, al inicio del presente estudio se señaló que las disposiciones constitucionales sobre esta materia forman parte de dos campos de regulación que parecen desvinculados entre sí: el de los asentamientos humanos dentro del párrafo tercero del

artículo 27 donde se incluye el concepto de *conservación de los centros de población*, por un lado, y el de la educación dentro de la fracción XXV del artículo 73, donde se incluye la competencia federal sobre *monumentos arqueológicos, artísticos e histórico de interés nacional*, por el otro. Aunque dichos conceptos parecen estar desvinculados entre sí, cuando se les mira bajo la óptica del concepto de patrimonio urbano, se hace evidente que resultan complementarios.

Lo anterior no significa afirmar que las disposiciones constitucionales citadas se refieren exactamente al mismo universo: es obvio, por ejemplo, que existen numerosos (decenas de millares) de restos arqueológicos que no forman parte de áreas urbanas. Sin embargo, la totalidad del patrimonio de los centros de población que regula el régimen de los asentamientos humanos, por definición, está ubicada en áreas urbanas. De hecho ese patrimonio constituye la riqueza cultural más importante de dichas áreas. Lo que se afirma aquí, que puede parecer obvio pero que es un punto de partida indispensable, es que el patrimonio de los centros urbanos regulados por el artículo 27, que amerita ser conservado en los centros de población, coincide en gran parte con los monumentos y zonas a los que se refiere el artículo 73. Entre ambos dispositivos jurídicos existe una diferencia que es preciso destacar: mientras que el artículo 27 habla de el resultado que se desea sobre el patrimonio urbano (la conservación), el artículo 73 habla de las categorías de los bienes respecto de los cuales es preciso lograr ese resultado (los monumentos). Lejos de ser divergentes, ambas disposiciones son claramente complementarias.

Es fácil reconocer la coincidencia de materias. Comencemos por el concepto de conservación. Vale la pena recordar que él forma parte de un grupo de cuatro tipos de acciones que, según el artículo 27, tienen que cumplirse en los centros de población, en el contexto de una gestión urbana incluyente (ellas son la fundación, la **conservación**, el mejoramiento y el crecimiento de los dichos centros). El significado del concepto de conservación fue claramente explicitado por la Ley General de Asentamientos Humanos que se expidió para reglamentar el precepto constitucional en 1976. En el artículo 31 de dicha ley, se estableció que

“la conservación de los centros de población es la acción tendiente a mantener:

....

*III.-El buen estado de los edificios, monumentos, plazas públicas, parques y en general todo aquello que corresponda a su **acervo histórico y cultural**, de conformidad con las leyes vigentes. (Negritas añadidas)*

Evidentemente, ese concepto de conservación incluyó también la cuestión del “equilibrio ecológico”, pero ese es un tema que rebasa el ámbito del presente estudio. En todo caso, es evidente que dicho concepto se insertó en el texto constitucional para responsabilizar

al estado de la tarea de preservar lo que se puede denominar el patrimonio urbano de la nación.

Lo que hace el artículo 73 en esta materia no es establecer una disposición divergente (que obligase a algún ejercicio hermenéutico para resolver una probable contradicción dentro de la Constitución), sino simplemente habilitar al Congreso para legislar en una materia que es parcialmente coincidente con la del artículo 27. Y lo hace acotando dicha competencia a los monumentos “cuya conservación sea de interés nacional”.

Lo que hasta ahora se ha expuesto se puede resumir del siguiente modo: es verdad que ni toda la conservación del patrimonio urbano, prevista en el artículo 27, es de competencia federal, ni todos los monumentos a que se refiere el 73 en su fracción XXV son parte del patrimonio urbano. Sin embargo, dentro de esos dos universos existen dos conjuntos sobre los cuales es preciso esclarecer el régimen de competencias: el del patrimonio urbano que no es de interés nacional, y el de los monumentos de competencia federal ubicados en centros urbanos.

De este modo es posible ver que no hay contradicción, sino complementariedad, entre los dos regímenes de competencias que la Constitución establece para el patrimonio urbano: por un lado, un sistema de facultades excluyentes para los monumentos y zonas de interés nacional; por el otro, un sistema de facultades concurrentes para el patrimonio de los centros de población que no pueda considerarse de interés nacional. A continuación se explican los componentes de cada uno de esos regímenes.

Como se sabe, el sistema tradicional de distribución de competencias en la tradición federalista mexicana está inspirado en la Constitución de los Estados Unidos de América. Se trata del principio establecido por el artículo 124 de nuestra Carta, según el cual

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

Mucho se ha escrito sobre este sistema, denominado de facultades excluyentes, en virtud de que es una norma fundamental del pacto federal.⁷ Sobre todo en el contexto de una tradición de centralismo como la que caracterizó al siglo veinte mexicano, la fórmula ha resultado paradójica: lo que ella misma establece como excepcional (las facultades federales), se convirtió en la regla gracias a la capacidad de un poder ejecutivo fuerte para incorporar al texto constitucional, una y otra vez, reformas constitucionales que fueron magnificando su propia competencia a costa de las de los estados. Este no es el lugar para elaborar sobre este tema, pero es importante mencionar que la reforma de 1966 que puso en manos de la federación los monumentos “de interés nacional”, fue no solamente la culminación de un

⁷ Sobre los temas urbanos y territoriales, véase en particular el ensayo de Martín Díaz y Díaz (2014).

proceso de centralización sino también el principal fundamento constitucional de una gestión pública que ha redundado en la preservación de una gran cantidad de monumentos y zonas que de otra manera acaso se hubiesen perdido.

Hoy en día, frente a dicho texto predomina una mirada crítica, y se suele destacar la ambigüedad de la expresión “interés nacional”. Bien puede sostenerse que a la luz del criterio constitucional es posible centralizar casi cualquier cosa. Sin embargo, la práctica no justifica una mirada como esa. Primero, es un hecho que el “activismo”, si así se le puede denominar, del poder ejecutivo federal en la materia ha perdido intensidad desde hace décadas. La mayoría de las declaratorias de zonas de monumentos históricos, que permiten a la federación tener una injerencia importante en los centros urbanos que ostentan la arquitectura y el urbanismo del periodo novohispano y del siglo diecinueve, se produjeron en la década de 1980. Además, es bien sabido que las autoridades locales no han sido enteramente pasivas frente a las iniciativas federales: en los hechos, las declaratorias y las condiciones de su gestión han sido negociadas con los gobiernos de los estados. Incluso en el caso de Morelia, que se examina en otro apartado del presente estudio, es posible observar que fue la disposición de las autoridades federales a reconocer un notable y continuado protagonismo de las autoridades estatales, lo que ha traído consigo un régimen notablemente estable de preservación del patrimonio urbano.

Pero más allá de las tensiones que pueden haberse generado por un ejercicio (seguramente abusivo en muchas ocasiones) de la competencia federal, lo cierto es que en prácticamente todos los casos se ha llegado a una situación que resulta aceptable para todas las partes – o que al menos no ha sido sistemáticamente cuestionada. Prueba de todo ello es que no ha habido una actividad jurisdiccional de tal intensidad que haya puesto en duda el arreglo constitucional en la materia. Ni controversias constitucionales ni juicios de amparo han representado una amenaza para dicho régimen. En otras palabras, mientras no surja un renovado “activismo federal”, que pretendiese llevar a su égida zonas patrimoniales urbanas bajo el argumento de que son “de interés nacional”, no hay razones para pensar que el criterio constitucional para distribuir competencias en materia de monumentos y zonas históricos y artísticos,⁸ es una fuente de problema.

Vale la pena hacer notar que la existencia de una clara competencia federal definida por la fracción XXV del 73 constitucional, no significa que las autoridades locales estén completamente excluidas de la gestión de los monumentos y zonas históricos y artísticos. Aunque las disposiciones que asignan a las autoridades locales el papel de coadyuvantes de las autoridades federales pueden ser vistas como “dativas” o paternalistas, lo cierto es que,

⁸ No incluimos en este argumento a los monumentos y las zonas arqueológicas, que por su ubicación casi nunca forman parte del patrimonio urbano, pero lo cierto es que en esos casos las reivindicaciones recientes de los pueblos indígenas ha llegado a poner en duda la fórmula centralista.

también en la práctica, dichas autoridades han adoptado políticas que tienden a sumar, mucho más que a restar, la fuerza normativa del carácter patrimonial de dichas zonas y monumentos. En el caso del Distrito Federal, el artículo 96 del Estatuto del mismo asigna al Jefe de Gobierno una clara responsabilidad para participar junto con el INAH y el INBA para producir un efecto de sinergia en los procesos de conservación patrimonial. En los capítulos de este trabajo se explican el modo en que la participación del gobierno de la ciudad en la gestión del patrimonio de competencia federal ha sido, por lo general, exitoso.

En realidad, el problema potencial del sistema de distribución de competencias no está en el lado federal de la ecuación, sino en el local. Si existe una esfera de “interés nacional” (cuya extensión ha encontrado o está cerca de encontrar sus límites), la pregunta obvia es ¿qué tan grande es la esfera de la competencia local? El carácter “residual” de dicha esfera de competencia es engañoso, pues puede interpretarse como un sistema que deja los residuos, con la peor connotación del término (lo que sobra, lo que está de más), al ámbito local. Sin embargo, si ese dispositivo constitucional se interpreta de manera lógica, y se toma en cuenta la tendencia mundial a la ampliación ilimitada del patrimonio (o sea la propensión a patrimonializar cualquier cosa), el asunto adquiere otro significado.

Mientras que los “centros históricos” dejan de crecer en número, el resto del espacio urbano no deja de crecer. Cuando surgen, los nuevos espacios parecen ordinarios, o se asocian al futuro más que al pasado. Pero conforme pasa el tiempo, algunos de ellos adquieren un carácter que puede llegar a acercarse a lo sagrado. Existen estilos arquitectónicos que en el tiempo de su aparición eran vistos por los expertos como despreciables o decadentes (como el llamado “colonial californiano” de los años veintes a cuarentas del siglo veinte) han adquirido una notoriedad que puede resultar sorprendente para el gusto de las elites de mediados de siglo, pero que hoy está vigorosamente patrimonializado.

Mientras las ciudades no dejen de crecer, no desaparece la posibilidad de que cualquier espacio urbano sea patrimonializado; mientras el centro histórico mantiene fijas sus dimensiones, el resto es un universo patrimonializable en constante expansión. Obviamente, esto se presta para exageraciones injustas, pero no debe ser ignorado en el contexto de la tendencia mundial a la patrimonialización ilimitada.

Una aparente solución a esta cuestión está en la creencia de que existe un conocimiento experto o una disciplina científica, capaces de fijar los límites de lo que es razonable reconocer como patrimonio respecto del resto del espacio urbano. Ya que la legislación federal ha reservado toda la arquitectura y el espacio urbano hasta el siglo diecinueve de carácter “histórico” (sin hablar todavía de lo “artístico”), es lógico pensar que el ámbito del patrimonio urbano de carácter local está en la arquitectura y el urbanismo del siglo veinte. Pero, dentro del propio siglo veinte ¿cómo distinguir lo valioso de lo ordinario? Esa es la tarea fundamental del legislador local en materia de patrimonio urbano. Y lo cierto es

que no puede abrigarse una expectativa fuerte respecto de un conocimiento experto que distinga lo valioso de lo banal; lo extraordinario de lo ordinario; lo que, para usar el lenguaje de la Ley de Salvaguarda, lo que amerita ser legado a las generaciones futuras. Lo que en realidad tenemos no es un conocimiento experto, sino la más cruda expresión de la política: lo que disponga el legislador porque expresa la voluntad popular. No hay más asidero y sobre ese se construye el régimen del patrimonio urbano de competencia local.

Es preciso reconocer que son inciertos los límites del patrimonio urbano del ámbito local, objeto de este trabajo. El ejemplo más claro es el de la Av. De las Fuentes en el Pedregal de San Ángel, que la propia Ley de Salvaguardas... declara “espacio abierto...” Cualquiera sabe que el valor de la arquitectura de esa avenida, como de todas las calles de esa colonia, está oculto tras las enormes bardas que sus propietarios construyeron, incluso mucho antes de que el tema de la seguridad apareciera en la Ciudad de México. El Pedregal de San Ángel siempre fue un conjunto urbano donde las joyas arquitectónicas son parte del espacio privado y donde el espacio público es el del automóvil. En ese contexto ¿cómo puede justificarse su erección en patrimonio urbano?

Pareciera que con las anteriores reflexiones nos estamos alejando de la ortodoxia de la interpretación constitucional para entregarnos al mundo de los hechos y las conjeturas sobre los mismos. Pero lo que queremos ilustrar es que el ámbito local del patrimonio urbano, que en principio parece constituir un espacio reducido, en realidad es un campo que puede adquirir dimensiones importantes y, sobre todo, límites inciertos. Pero esa incertidumbre es parte de las condiciones, digamos estructurales, del tema del patrimonio en las sociedades contemporáneas. Aprender a vivir en esa incertidumbre es parte del mundo real en el que el jurista de nuestros días se mueve para encontrar fórmulas convincentes sobre lo que puede ser considerado dentro o fuera de una categoría de protección. Como se verá en el último apartado de este trabajo, este razonamiento es el fundamento de una política legislativa que calificaremos como frugal, es decir, que no trata de resolver de manera exhaustiva todos los dilemas del régimen del patrimonio urbano.

Todo lo anterior significa, para los efectos del presente trabajo, que el límite del “ámbito material de validez”, para usar la vieja fórmula positivista, del patrimonio urbano de carácter local, solo lo puede fijar un proceso de creación normativa que está marcado por la incertidumbre. En vista de este entorno de incertidumbre, la Ley de Salvaguarda... del Distrito Federal nos proporciona elementos sólidos para el despliegue de una gestión exitosa del patrimonio urbano – aunque haya muchos otros aspectos de esa ley que es preciso revisar. Como veremos, hay muchas cosas que pueden hacerse para mejorar las condiciones de la gestión del patrimonio en el Distrito Federal, pero entre ellas no destaca el régimen constitucional de distribución de competencias establecido por el artículo 73 para los monumentos y zonas de interés nacional. En suma: el problema no es la generosidad

injustificada del “interés nacional”, sino el riesgo de expansión ilimitada de lo que queda indefinido en la esfera local.

Pasemos ahora al segundo régimen de competencias en la materia, es decir, al régimen de facultades concurrentes en materia de asentamientos humanos. Ese régimen surge precisamente en esa materia con las reformas de 1976, como respuesta a una vieja interpretación constitucional que había perdido su sentido original. Nos referimos a la interpretación del concepto “Nación”, que desde los años treinta la Suprema Corte había interpretado como sinónimo de “federación” – como parte del proyecto estatal de conducción de los recursos naturales estratégicos y de la reforma agraria. En el contexto del modelo político centralista que triunfó desde esa década, no es de extrañar que esa interpretación haya sido hegemónica por más de cuatro décadas. Sin embargo, conforme avanzó el siglo y el país pasó de ser predominantemente rural a experimentar un proceso de urbanización con una velocidad sin precedentes, la imposición de restricciones al uso de la propiedad se convirtió en una condición propia de la gestión urbana, vale decir, del gobierno local.

Así, cuando aparece la planeación urbana como forma típica de intervención estatal sobre los procesos de transformación del espacio, resultaba difícil de aceptar que siguiese en manos del gobierno federal la imposición de esas limitaciones a la propiedad que son la sustancia cotidiana de la gestión de la expansión y la transformación urbanas (incluyendo los procesos de conservación del patrimonio que aparecen como parte de la propia urbanización). Por ello, para los redactores de la reforma constitucional de 1976, así como de la Ley General de Asentamientos Humanos, optaron por establecer un régimen distinto al del artículo 124. Ese régimen habría significado tener que elegir entre lo federal y lo local como instancias mutuamente excluyentes. Si, una década antes, el constituyente permanente había optado por sentar las bases de una “federalización” del patrimonio arqueológico, artístico e histórico, tratándose del conjunto de las áreas urbanas la misma tarea habría resultado imposible. Fue así como se optó por el régimen de facultades concurrentes, que se plasmó en la fracción XXIX-C del mismo artículo 73, para facultar al Congreso de la Unión:

Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

Por primera vez rompía el constituyente permanente con la doctrina de que solamente la federación podía imponer limitaciones (o “modalidades”, para complacer a la idea dominante) a la propiedad y se aceptaba como parte del orden constitucional mexicano lo que ocurría en todas partes: el urbanismo, disciplina fundamental del mundo moderno, es una herramienta propia de los gobiernos locales; y como él implica regular y por lo tanto restringir, la propiedad inmobiliaria, el sistema constitucional tiene que adaptarse para

reconocer esa función. Desde entonces, no queda duda de que los gobiernos locales (del estado o de los municipios, sin una definición muy clara en 1976) tenían todo el poder constitucional para restringir la propiedad en aras del orden urbano.

Pero esa prerrogativa local no significaba que la federación debía quedar al margen del tema urbano. Evidentemente, la agenda de los problemas urbanos resultó ser sumamente extensa, pero ¿qué, de todo ese universo de problemas que aquejan a las ciudades, debe ser competencia federal? Después de las reformas de 1983 al artículo 115 constitucional en materia de atribuciones municipales, se aclaró parcialmente el panorama. A esa instancia de gobierno se le otorgaban atribuciones claras e irrenunciables, como las relativas a los usos del suelo y otras más problemáticas, como el manejo de la basura. Todavía hoy es dudoso cuál debería ser la intervención de la federación en los temas urbanos.

Seguramente, la incorporación de terrenos ejidales a la urbanización es un tema prioritario para que la federación intervenga en los centros urbanos, antes de que un juez federal decida que los gobiernos estatales también pueden expropiar terrenos ejidales; lo mismo puede decirse de las obras hidráulicas controladas por la Comisión Nacional del Agua: ¿hasta dónde deben ser ellas las que orienten las decisiones fundamentales de un centro de población? Como el caso del agua, podríamos citar muchos otros temas de competencia federal que puede contribuir a un desarrollo urbano sustentable o, por el contrario, que puede demeritarlo. Lo que aquí es preciso preguntarse es: de la abigarrada agenda de la planeación y la gestión urbana, en la cual la federación tiene un importante papel. ¿qué tan importante es lo que la federación puede hacer para apoyar a las instancias locales sobre el manejo de su “patrimonio local”. Por todo lo que se ha reseñado hasta aquí, parece obvio que el tema del patrimonio urbano (que es una responsabilidad adicional respecto de la conservación del patrimonio de competencia federal)⁹ debería quedar en un segundo plano, con el objeto de dar el espacio a las autoridades locales para desplegar el tipo de síntesis entre gobierno local y gobierno central, como el que se requiere para este ejercicio.

Es importante recordar cuál es la razón que justifica la existencia de regímenes de facultades concurrentes. Ellos no redistribuyen las competencias de cada orden de gobierno (por ello el texto constitucional que las consagra incluye la frase “en el ámbito de sus respectivas competencias”. De lo que se trata es de reconocer que en materias como la urbanística o la ambiental, el ejercicio de las atribuciones de un orden de gobierno puede convertirse en un obstáculo para el ejercicio de las atribuciones de otro, lo que justifica la creación de una especie de obligación de considerar el ámbito de competencias de los demás.

⁹ Como se sabe, en materia de patrimonio urbano, el INAH y el INBA apenas tienen los recursos para hacerse cargo del universo de los patrimonios “de interés de la nación”, pero difícilmente podría involucrarse en explorar lo que ocurre con la participación federal en las iniciativas locales.

En materia de patrimonio urbano, esto puede interpretarse en el sentido de que el Gobierno Federal debe desplegar una política de deferencia hacia las autoridades locales en relación con el patrimonio que, en el ejercicio de su competencia, han definido como algo que resulta particularmente valioso. Ni siquiera parece necesario el desarrollo de instrumentos coercitivos a los cuales los órdenes de gobierno deban apegarse.

En otras palabras ¿cómo puede el Gobierno Federal contribuir con los locales para la conservación de su patrimonio urbano? La respuesta parece obvia: haciendo lo mismo que los gobiernos locales respecto del patrimonio de competencia federal, o sea coadyuvando en la medida de sus posibilidades a la consecución de los fines establecidos en los instrumentos respectivos.

En este apartado hemos tratado de mostrar que, a pesar de su aparente complejidad, el régimen constitucional de competencias aplicable al patrimonio urbano no presenta problemas jurídicos que ameritasen una revisión de sus fundamentos. Ciertamente, coexisten dos sistemas distintos: uno de distribución de facultades excluyentes relativo a los “monumentos y zonas” arqueológicos, artísticos e históricos, y otro de facultades concurrentes relativo a la planeación y regulación de los centros de población. Sin embargo, existen razones suficientes para afirmar que, en el momento de diseñar políticas públicas, esos dos sistemas pueden resultar convergentes, si los tres órdenes de gobierno muestran una disposición hacia el respeto de las atribuciones de los otros. Si uno de ellos se propone ejercer sus atribuciones sin considerar las consecuencias sobre las atribuciones de los demás, la controversia constitucional está abierta como la vía para ventilar los conflictos a que ello pueda dar lugar.

2. La gestión del patrimonio urbano en la ciudad de México desde sus procesos urbanos y socioeconómicos

2.1. Procesos urbanos y socioeconómicos a lo largo del siglo XX en la ciudad de México

2.1.1. Contexto sociocultural

La ciudad es el resultado de una diversidad de procesos, independientes, vinculantes y contradictorios. La producción de identidad, la ubicación de equipamiento, localizaciones, procesos económicos, demográficos y culturales. El análisis de la producción de la ciudad permite identificar las relaciones sociales y los actores que la construyen. De esta manera es que se introduce una doble perspectiva al estudio de lo urbano: los procesos que producen la ciudad y las formas sociales que se constituyen en la ciudad (Pérez, 1995).

Los procesos de urbanización en la Ciudad de México durante el siglo XX, han pasado en general, de la concentración industrial a diversos momentos de consolidación económica y política como el centro del país. Las políticas de planeación y gestión de la ciudad han evolucionado en correspondencia con cada etapa histórica: revolución, crecimiento y poblamiento de la ciudad, modernización, especulación, metropolización – megalopolización, bajo diversos contextos y situaciones de crecimiento de la ciudad, se llevaron a cabo incorporaciones del concepto de patrimonio.

Para observar el proceso de urbanización del siglo XX en la ciudad de México, se atiende a las características inmediatas anteriores, correspondientes al final del siglo XIX, donde la puesta en marcha de los sistemas ferroviarios y eléctricos en los años 1876 a 1882, marcó la génesis de la elevada concentración industrial, auge que estuvo determinado por la distribución de la industria textil por el ferrocarril. De 1910 a 1930, la población en el DF rebasa los 700,000 habitantes, y empieza a adquirir centralización de poder y consolidación económica. La Revolución mexicana trae consecuencias negativas para el desarrollo urbano, ante la caída del antiguo régimen agrario del México porfiriano. Esto fue clave para el incremento de la mancha urbana en casi un 124% entre 1910 y 1918, desde el centro hacia la periferia y desde los antiguos pueblos periféricos en dirección al núcleo colonial. El crecimiento poblacional se concentró por un lado, en viejas casonas abandonadas en el centro colonial; por otro en los nuevos barrios en torno al núcleo colonial; y por último, los de

menores ingresos, se vieron obligados a poblar las nuevas periferias. En temas de planeación de la ciudad de México, se observa que para 1923 el Departamento de Tráfico delimita el Primer Cuadro de la Ciudad y la Zona Comercial de la Ciudad de México, y más tarde en 1924, se crea dentro del Ayuntamiento de la Ciudad de México el Departamento de Arquitectura e Ingeniería la Sección de Planificación.

Para estos momentos, finales de la década de 1930, la autonomía del municipio de la ciudad de México llega a su fin, y se transforma en el Departamento del Distrito Federal subordinado al poder Federal. Esta época queda marcada por la inviabilidad del sostenimiento de población campesina en el medio rural, iniciando un proceso paulatino de despoblamiento del campo hacia la ciudad de México. Esto también genera la gran etapa modernizadora del país y de la ciudad de México, abriendo la urbanización para el poniente, sur y sur-poniente del casco colonial. Hacia el norte surgieron colonias Peralvillo y ex Hipódromo de Peralvillo destinadas a sectores populares. El oriente seguía siendo zona inhóspita de callejones, vecindades y canales semi-abandonados e insalubres. Se consolidan edificaciones de vivienda en colonias residenciales por la nueva aristocracia revolucionaria y también en las colonias populares, pero también se observa la promoción inmobiliaria de nuevas colonias para clases medias emergentes y sectores de menos ingresos que venían del país.

Terminando la lucha armada, el gobierno se ocupa de problemas de educación, salud y vivienda, y con ello, la redefinición profesional y a planeación urbana en la vida social, económica y política del país. A partir de la década de 1930, aparecen trabajos sobre urbanización que dotan de nueva cara al paisaje de la ciudad de México. Como ejemplo de ello, en 1935 se integra el Plan de Desarrollo de la Ciudad de México, donde se hace visible el crecimiento de la ciudad con el transporte, vialidades y suministro de agua. Para 1940, la urbanización se acelera y ocurre un gran crecimiento de población, alcanzando la urbe a las delegaciones tradicionalmente rurales de Iztapalapa y Xochimilco.

En este periodo se realizan grandes trabajos en la imagen de la ciudad con escala urbana con la finalidad de alejarse de la imagen de “pueblo grande”. Para 1950, la ciudad contempla más de tres millones de habitantes y penetra por primera vez, en el Estado de México. Entonces, la ciudad adquiere un carácter de mayor importancia con acontecimientos como el auge de la industria cinematográfica con filmaciones continuas de cine mexicano, nuevas incorporaciones de actividades bancarias, comerciales, administrativas y de servicios fuera de la zona central, hacen ver a la capital como el territorio en expansión ilimitada, y con ello, va también absorbiendo contorno agrícola, enfilándose hacia estados circunvecinos y previendo una megalópolis. Podía leerse como símbolo de crecimiento desmesurado e incontrolable pero también símbolo de progreso y desarrollo.

Al finalizar la década de 1950, la zona central se encuentra más consolidada. Esta época se caracteriza por la ocupación de vacíos, redefinición del centro de la ciudad como centro de la nación y la conformación de una imagen y vida urbana. Para el inicio de 1960 ya se veían intervenciones y reorganización de calles y avenidas, así como ampliación del centro hacia el sur y el poniente, con sus ejes en expansión. Con la finalidad de dar mayor modernización de la ciudad con nuevas avenidas e infraestructura urbana, se da también un arrasamiento de barrios históricos y destrucción del patrimonio construido, y se observa a la par, una concentración espacial de la industria con centros de refinación y consumo de hidrocarburos, obras de abastecimiento de agua, obras de saneamiento, carreteras y transporte.

En la década de 1970 se registra un aumento de población considerable, y con ello, un aumento en la especulación del suelo del área urbanizada. El periodo de dificultades por la crisis económica, se detecta entre los años de 1983 a 1988, a la par de la inmersión en el neoliberalismo. De 1989 a 1994 se consolida el sector privado en la gestión de la ciudad, ubicándose como nuevo actor en la toma de decisiones. Para el periodo de la década de 1990, se ejercen más presiones modernizadoras, donde la especulación urbana y los procesos de terciarización detentan como amenazas principales al patrimonio reciente.

2.1.2. Breve semblanza arquitectónica de la ciudad

Las prácticas arquitectónicas de inicios de siglo XX tienen gran influencia del academicismo del porfiriato, que trataba de emular en su mayoría, a la obra perteneciente a Francia en el siglo XVIII y XIX. Urzaiz (1977) menciona que este periodo puede nombrarse positivismo en el porfiriato o “del romanticismo” al eclecticismo positivista.

Al entrar la segunda década del siglo XX, se incorporan en la producción arquitectónica de la ciudad de México, las teorías que se oponen a la composición de fachadas de forma prioritaria, es decir, inicia la emergencia de las primeras disposiciones relacionadas a la llamada Primera Modernidad. Esta discusión fue llevada a la Academia de San Carlos, donde se tomaron en cuenta las principales bases de esta crítica hacia el fachadismo y la ornamentación exagerada, para ayudar a la propuesta de un proyecto cultural del Estado Revolucionario.

Es así que se consolidaron tres temas básicos en la arquitectura el periodo de 1920 a 1930 (Urzaiz, 1977, y Anda, 2005:20):

- El nacionalismo neoindígena y neocolonial. Este estilo se detecta por ejemplo, en aquellas edificaciones con fachadas barrocas o bien con estructuras y ornamentaciones mesoamericanas.

- El modernismo o arquitectura decó, o el art decó en versiones mexicanas. Se observa en edificaciones con juegos de volúmenes geométricos o elementos del art decó.
- El racionalismo arquitectónico o el surgimiento del funcionalismo en México. Aquellos edificios con planta libre, pilares, grandes ventanales horizontales, ornamentación mínima o nula.

A la vez de las pautas estéticas de estas teorías, se incorpora un elemento sustancial de este periodo: el compromiso social. Los criterios para la urbanización y obra serán tomados en cuenta desde la solución de las plantas arquitectónicas y las formas exteriores, cada vez más simples y considerando el usuario de destino, que podrán ser incluso, la clase trabajadora. Las escalas se piensan para poder corresponder cada vez más en función a la imagen de modernidad que se quiere proyectar para la ciudad como unidad central.

En la década de 1930 las composiciones arquitectónicas se mantienen eclécticas al exterior pero en su lógica estructural y distribución interior se definía una nueva manera de proyectar. Durante este periodo, los edificios exploraban nuevos caminos a partir del andamiaje aprendido en la Academia, y hacia el exterior intentaron integrarse a las reglas del lugar y, salvo excepciones, trataron de no violentarlo (zona central). En 1933 es la fundación de la Escuela Superior de Construcción, donde se llevaron a cabo fuertes debates sobre arquitectura racional, social, técnica y económica, a su vez de una búsqueda de nuevas arquitecturas.

En este mismo periodo, el funcionalismo hace su aparición con las teorías de lucha de clases. Se abrió el debate de la vivienda para el obrero, las concentraciones de casas unifamiliares, la verticalización del espacio habitable y la nueva forma de las escuelas, tomando en cuenta las condiciones económicas de la sociedad de la ciudad de México (Anda, 2005:20). Este periodo contribuyó al enriquecimiento de patrimonio cultural que más tarde se destruiría en el proceso de modernización urbana. Podría decirse que el urbanismo y la vivienda popular, son los grandes temas de esta época.

En la década de 1940 aparecen en el Centro Histórico una serie de edificios de gran volumetría, ausencia de ornamentación y sugerencia en fachadas de la distribución de funciones en las plantas, así como también muestran separación de usos comerciales (planta baja) y vivienda (plantas superiores). Se observa la paulatina desaparición del eclecticismo.

Para la década de 1950 existe una división marcada entre escuelas de arquitectura, unos priman atender demandas urgentes de grupos más desposeídos, otros señalan mayor interés en interpretar y atender lo que las clases urbanas emergentes y la nueva urbanidad requerían. En este periodo continúa el interés por el bien colectivo, y se caracteriza por la prosperidad y desarrollo de tendencias como la integración plástica en la obra arquitectónica. Ejemplo de ello en 1952, la construcción de Ciudad Universitaria.

A partir de 1940 y hasta 1970 se observa un proceso de expansión territorial a gran escala en la ciudad de México. Con ello surgen nuevos centros y nuevos lugares para la nueva arquitectura, como el Internacionalismo. En este periodo aparecen los programas de ejecución de obra pública para construcción de escuelas (CAPFCE, 1944) y hospitales (1945) (Anda, 2005: 20). De los años 1970 a 2000, se caracteriza por una demanda acelerada de nuevas construcciones: vivienda colectiva, escuelas, edificios de oficinas, tres de los géneros que mayor preferencia han tenido. Sin embargo, también se caracteriza la discontinuidad con el proyecto de recalificar la forma de vivir de la familia, como se proyectaba para la década de 1940, principios expuestos todavía en la Unidad Tlatelolco.

2.1.3. Caracterización de la producción urbano – arquitectónica

Actualmente en la Ley de Salvaguarda vigente, donde se especifica el objeto de interés de protección¹⁰, puede encontrarse los aspectos del ámbito de protección, por un lado, el mérito de su importancia, y por el otro, la forma de caracterización de este objeto. Es así que por un lado señala que tendrá ámbito de protección cuando la obra tenga importancia para el Distrito Federal, o bien, para las Delegaciones, aunque también contempla bienes inmuebles de modestas dimensiones que hayan adquirido con el tiempo una significación cultural. En el mismo sentido del ámbito de protección, encontramos, por otro lado, la tipología que pretende señalar los bienes a proteger, así tenemos que las zonas de patrimonio urbanístico y arquitectónico se caracterizan según su origen; los espacios abiertos monumentales, según sus características y usos de origen; los monumentos urbanísticos por sus características; y los monumentos arquitectónicos según el género de su origen.

Sin embargo, para ampliar las características en que este ámbito puede incorporarse, se recogen los siguientes aspectos correspondientes a los periodos históricos en que fueron construidos.

Primer periodo (1880 – 1920). Correspondiente al academicismo del porfiriato. Se trata de edificaciones de relevancia industrial y aquellas que marcan el paisaje urbano oficinista. Estas obras emplean estructuras de hierro tanto en forma de armaduras horizontales como en columnas y cerramientos, y los patrones de las formas historicistas con los cuales se resolvieron, en su gran mayoría, las fachadas. Pueden contenerlos en edificios institucionales para albergar actividades de gobierno y administración pública. En áreas abiertas, se marca el inicio de planeaciones urbanas, nuevas "colonias", urbanización de terrenos en periferias citadinas que estaban dedicadas a la agricultura, y el labrado de fachadas con tradición de cantería del barroco.

¹⁰ Título segundo, del patrimonio urbanístico y arquitectónico del Distrito Federal. Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal.

Segundo periodo (1921 - 1930) aparición de primeras teorías para acabar con la hegemonía de la composición de fachadas como el asunto prioritario de la arquitectura. Edificaciones que salen de los debates en la Academia de San Carlos, por la doctrina de José Vasconcelos y el proyecto cultural del Estado Revolucionario. Tres temas básicos de la arquitectura: el nacionalismo neoindígena y neocolonial (basándose en fachadas barrocas o estructuras mesoamericanas); el modernismo o arquitectura decó (vocabulario geométrista del decó); el racionalismo arquitectónico, abanderado por Juan O'Gorman, José Villagrán a partir de 1925 (materiales en fase de experimentación como el concreto armado y cristal, basándose en la funcionalidad).

Tercer periodo (1930 - 1940) Funcionalismo y lucha de clases. Último periodo observable del Maximato en las edificaciones, incluye el sexenio presidencial de Lázaro Cárdenas. Las modalidades arquitectónicas de las obras singulares quedaron definidas en dos ámbitos teóricos: Villagrán con presencia en la arquitectura institucional; y la fórmula del funcionalismo por Juan O'Gorman y Juan Legarreta. Por medio de los proyectos de estos autores (O'Gorman y Legarreta) ingresó a México la arquitectura moderna europea: Le Corbusier con las propuestas de O'Gorman, y los alemanes de la vanguardia de los veinte con Legarreta. Con el funcionalismo se abrió la edificación de la vivienda para el obrero, las concentraciones de casas unifamiliares, verticalización del espacio habitable y la nueva forma de las escuelas, tomando en cuenta la atropometría, el asoleamiento, la optimización del espacio interno y las condiciones económicas de la sociedad de la ciudad de México. Incluso, en 1938 aparece la Unión de Arquitectos Socialistas, críticos del proyecto político nacional.

Cuarto periodo (1940 - 1970) Internacionalismo. Aparición de programas de ejecución de obra pública: construcción de escuelas (CAPFCE, 1944) y hospitales (1945), con los arquitectos Del Moral, Pani, Villagrán, entre otros. Cuatro maneras de comprender este periodo:

- Propuestas de transformación del espacio por los maestros europeos de los años veinte y que llevó a la edificación de obras como Ciudad Universitaria, los multifamiliares CUPA y Benito Juárez, la Unidad Independencia... obras y visión urbana que contribuyeron a la conformación del modelo modernizador de los años 50.
- El trabajo de Luis Barragán con los argumentos de Mathias Goeritz en favor de revisar el espacio para volverlo a dotar de un carácter intimista ("emotivo")
- La presencia de los arquitectos europeos Hannes Meyer, Max Cetto y Vladimir Kazpe, criticando los programas de la arquitectura moderna internacionalista y experimentando con la tradición local tanto en la forma de vida como en la aplicación de materiales artesanales.
- La escuela de los racionalistas, dejando testimonios como el Hospital de la Raza.

Quinto periodo (1970 - 2000) Sin denominación. Hay un aumento de población considerable, área urbanizada y demanda acelerada de nuevas construcciones: vivienda colectiva, escuelas, edificios de oficinas. Mayor segregación y prácticas especulativas en la urbanización. Instancias como CAPFCE mantuvieron prácticamente inalterados sus prototipos en 40 años, quedando obsoletos y tergiversados los ideales y principios de la arquitectura y urbanismo con compromiso social.

2.1.4. El laberinto del patrimonio urbano del siglo XX

Una vez hecho el recorrido de las escuelas de arquitectura, los procesos sociales, culturales, políticos y económicos que han tenido cabida en la construcción de la ciudad de México durante el siglo XX, podría hacerse en este apartado una propuesta de tipología que caracterice el patrimonio con valor urbano arquitectónico.

Sin embargo, aun con la información recabada y el análisis realizado, se advierte la imposibilidad de acotar conceptualmente una propuesta de tipología de todo un siglo con elementos que pueden contener diferentes significados para todos los contextos en los que se dieron las obras y edificaciones a través del tiempo.

Esto no implica que se invaliden las tipologías que se han hecho, algunas incluso son muy claras en metodologías e incorporación de variables, sin embargo, hay otras combinaciones de elementos que son imposibles de encasillar en un estilo o corriente arquitectónica, dada la diversidad además de usos e identificación de la población que usa, habita y vive el patrimonio.

En la práctica se han encontrado grupos sociales que están dispuestos a patrimonializar sus inmuebles, sus colonias o encontrar el modo de cobijarse bajo algún tipo de protección ante las modificaciones urbanas que se llevan a cabo en sus entornos, con la finalidad de que no se altere su paisaje, sus formas de vida, sus edificaciones, en el entendido de que habitan en un área o inmueble con valor patrimonial.

Existe un espacio de incertidumbre para poder reconocer cabalmente dicho valor, que no radica principalmente en criterios estéticos, pero que debe corresponder de alguna manera, con una historicidad particular en la que se enlazan las características arquitectónicas, el origen del inmueble, su uso en el tiempo, la percepción de quien lo usa/observa/vive, su relevancia para la ciudad, los acontecimientos que se dieron lugar en él, entre otros más que se añaden a la complejidad de su valor, siendo imposible cruzar variables en una sola matriz que indique si cumple o no con los considerandos.

Ante estas dificultades en la hora de determinar el valor patrimonial, se observa que el límite lo determina entonces, la práctica y no la fórmula, es decir, el momento del proceso de elaboración de expediente, donde se confronten los estilos arquitectónicos, los antecedentes históricos y bibliográficos, con las dinámicas que ha provocado el bien en la población, y en las que se ha incorporado a lo largo del tiempo. El conjunto de estos elementos serán obtenidos bajo la práctica de la gestión, de la revisión del expediente y de la manera en que la población de moviliza en torno a este proceso.

El acatar una metodología única, o un criterio bajo el que se ciña toda la producción urbana del siglo XX en total, sería totalmente ilógico, pues en lugar de acercarnos a la comprensión del proceso urbano y el fenómeno particular del bien a proteger, se caería en la homogenización del patrimonio, determinando sin más, la generalización de una gran diversidad de riquezas en la ciudad.

Esta reflexión, además de apuntar hacia la diversificación de criterios a la hora de valorizar el patrimonio, advierte la necesidad de distinguir las distintas categorías de catalogación, pues actualmente, se encuentran descontextualizadas y aisladas. Se vuelve necesario establecer distintos criterios del mismo siglo XX para realzar lo que distingue a los bienes, teniendo en cuenta sus valores arquitectónicos (californiano, moderno, ecléctico, decó, etc.), y los urbanos (uso, relevancia, entorno, historia). Esta diferencia ayudará indudablemente a establecer mejores tipos de actuación y el involucramiento de la población interesada. Algunos ejemplos a continuación, muestran el abanico de la mencionada diversidad, donde cada uno se identifica con diferentes criterios, y que por lo tanto, necesitan diversos tipos de atención.



Vivienda abandonada en Roma Norte, delegación Cuauhtémoc



Cine Ópera, San Rafael, delegación Cuauhtémoc



Edificio en Tacubaya, delegación Miguel Hidalgo

Se debe estar consciente del proceso de disputa por uso y aprovechamiento del patrimonio urbano, es decir, conflictos entre inversionistas, autoridades, población residente y usuaria. Por un lado, se abandera la defensa de calidad de vida de barrio, y por otro, se demanda mayores espacios para servicios urbanos, privatización de espacio público, construcción de nuevos edificios. Es importante esclarecer que ante estos conflictos sociales, existe un ansia por dotar de protección inmuebles o áreas aprovechando el valor patrimonial, pero debemos distinguir cuando se enarbola la bandera de defensa a la calidad de vida, o en efecto, se basan acciones en torno a la defensa de la protección del patrimonio. Aquello que no tenga un valor patrimonial desde el ámbito urbano, podrá encontrar otras rutas de protección.

El criterio de valor, como ya se mencionó, se establecerá en el momento de la práctica de gestión, no puede determinarse una tipología porque puede llevar a una clausura del concepto de patrimonio, y lo que se pretende es que por definición, el patrimonio lleve a una apertura de elementos y variables sin una fórmula determinada.

2.2. Procedimientos vigentes de la gestión del patrimonio urbano

La preocupación por la pertinencia de dotar algún tipo de protección a los bienes con valor urbano arquitectónico no es un tema nuevo, desde hace décadas en las instancias locales como nacionales, se ha visto la necesidad de proporcionar atención al patrimonio reciente, al encontrarse que se advertía la necesidad de ampliar la perspectiva hacia ámbitos de contexto, y no solo a un tratamiento de elementos aislados. No obstante, también se han encontrado dificultades para poder llevar a cabo los planes y requisitos correspondientes. Como ejemplo citamos en Barraza (2014: 61), los trabajos del arquitecto español Salvador Díaz-Berrio Fernández egresado de la Escuela Nacional de Arquitectura en 1965. Realizó trabajos sobre protección de zonas de salvaguarda, donde percibió que el problema no residía en los monumentos sino en los barrios mismos, es decir, en su deterioro urbano y social más que en el arquitectónico.

Este ejemplo es uno más donde se reflexiona que las instancias o aspectos histórico-estéticos o documentales y formales que materializados en los espacios abiertos y construcciones de la ciudad, no se pueden considerar como un organismo urbano en su totalidad sin la presencia física de sus habitantes. Así, dos elementos están directamente vinculados a los espacios históricos y a la defensa del patrimonio urbano: el valor generacional y su incuestionable y necesaria habitabilidad.

2.2.1. El concepto de patrimonio (urbano – arquitectónico)

El valor histórico de los monumentos radica en la importancia que adquieren al pertenecer a una etapa determinada en los "campos creativos de la humanidad" (Riegl, 1987: 57). Sobre el patrimonio se cimentó la visión del pasado, estableciéndose ciertos hitos, en un primer momento de carácter monumental, que se convirtieron en los emblemas de identidad cultural bajo los que se aglutinaron sociedades. Sin embargo, el patrimonio no es únicamente una cuestión del pasado, pues al paso del tiempo, seguimos conformando nuestra historia, nuestra identidad y nuestra memoria. Por tanto, el patrimonio es también una cuestión de presente y de futuro.

Qué se protege, quién protege, por qué y cómo, son cuestiones de necesitado debate y análisis puesto que afectan a la realidad de lo que somos, de aquello que nos constituye como ser social. Capel (2014) se adentra en todos estos aspectos desde una perspectiva histórica, económica y social, para analizar el estado de la cuestión. La legitimidad del patrimonio radica en la sociedad; nace debido a la necesidad de proteger los valores (históricos, artísticos, documentales, naturales, paisajísticos, científicos, técnicos) contenidos en los distintos bienes culturales, sean estos materiales o inmateriales. Dichos valores son protegidos para poder legarse a las generaciones futuras. La conciencia de preservar un objeto como testigo del pasado nace por un interés intelectual y científico (Barraza, 2014: 52).

No obstante, en la búsqueda por preservar y conservar dichos bienes como legado a las generaciones futuras, se ha caído al mismo tiempo en ciertas contradicciones, cuando se tiene por un lado, la *fetichización* de la patrimonialización, y por otro, la caricaturización y falsificación del patrimonio.

Con la apertura del concepto de patrimonio, gracias a la consideración de nuevos valores a proteger, las posibilidades de aquello que se puede patrimonializar son casi infinitas. A esto se refiere el primer caso, donde se mantiene una búsqueda para conseguir una denominación, declaratoria o reconocimiento en el que se indique en un listado o catálogo, que un bien inmueble tiene valor, donde se puede recurrir al concepto para abrigarse a una protección patrimonial al saber ampliado el concepto en torno a lo social y colectivamente construido, por lo que se fuerza a encajonar todo en la patrimonio.

Por otro lado, se tiende a exagerar los atributos de los inmuebles y entornos considerados patrimoniales, con la muy frecuente finalidad de obtener atractivo turístico y externo en general, lo que provoca "falsos históricos" y caricaturas de una folklorización de la identidad de quienes habitan estos espacios.

Ante estos excesos, cabe atender nuevamente la mencionada Carta de Atenas, donde no solo se reconoce la relevancia del patrimonio, sino también la posibilidad de que "no todo

el pasado tiene derecho a ser perenne por definición”, es decir, el hecho de haberse construido en un periodo histórico determinado, no le da una automática relevancia y consideración de permanecer como legado, mucho menos de caricaturizarlo para preservarlo, lo que puede llegar a provocar el resultado opuesto: la pérdida de los valores que le dan sentido al patrimonio urbano que se habita y disfruta.

En México la responsabilidad de la conservación del patrimonio cultural recae en el sector educativo como parte de las políticas culturales del gobierno federal y de los gobiernos estatales y locales, y las instituciones encargadas de la protección del patrimonio tienen delimitado el conjunto de bienes a su cargo. Su conservación y restauración se rige por criterios acordes a su clasificación y a los lineamientos que se acuerdan y aceptan a nivel internacional (ICOMOS, UNESCO).

En cuanto al ámbito del patrimonio arquitectónico, se puede referir directamente su interés a partir de los documentos de la Carta de Atenas (1931) y la Carta de Venecia (1964), en principio, donde se destaca la importancia de revisar el monumento histórico como creación arquitectónica aislada, sin dejar de lado el conjunto urbano (o rural) “que da testimonio de una civilización particular, de una evolución significativa, o de un acontecimiento histórico. Se refiere no solo a las grandes creaciones sino también a las obras modestas que han adquirido con el tiempo una significación cultural”¹¹

El patrimonio urbano, se cita también en la Carta de Venecia donde se menciona que un “conjunto urbano da testimonio de una civilización particular, de una evolución significativa, o de un acontecimiento histórico”. Para Melé (2006: 11), la política patrimonial es, fundamentalmente, la que permite la identificación de un sub-espacio urbano central designado como “centro histórico” y que corresponde en numerosas ciudades a la extensión de la ciudad a fines del siglo XIX o principios del siglo XX. Los procedimientos de protección del patrimonio, elaborados en los años setenta y generalizados en los ochenta del siglo XX, no solo proponen proteger edificios clasificados como monumentos históricos, sino también poner un alto a las transformaciones que conducen a la destrucción del conjunto de la trama urbana heredada. La práctica mexicana de protección del patrimonio aparece como uno de los pocos intentos sistemáticos de protección e la totalidad de los espacios urbanos históricos.

Hay diversas modalidades de procesos de producción de la ciudad, la más importante es la del papel de la acción pública en la dinámica de los espacios urbanos. Las acciones de los poderes públicos tienen un valor determinante, debido no solo a sus impactos reales sobre la transformación de los espacios concretos, sino también a la producción de un discurso sobre la ciudad, de una visión de la organización intraurbana, de la definición de las condiciones de intervención de los actores privados (Melé, 2006: 13). Las especificidades de la evolución de

¹¹ ICOMOS, Carta de Venecia, 1964, Art. I

las ciudades mexicanas no solo resultan del legado histórico y de ciertas dinámicas económicas, sino también de formas particulares de acción pública y de reglamentación de la intervención de los actores privados que condicionan las dinámicas de los espacios concretos. El espacio urbano es producto de la actividad humana, de la suma, de la estratificación de proyectos, y de acciones tanto individuales como colectivas.

En el caso de la ciudad de México, el patrimonio se gestiona desde dos niveles de actuación: el federal y el local, teniendo una serie de posibilidades de atención dependiendo del interés, sea nacional o de la ciudad. En éste último es donde nos abocaremos en los siguientes apartados.

2.2.2. Antecedentes del tema de patrimonio en las políticas de la ciudad de México

Aunque la historia sobre la preservación del patrimonio histórico en México tiene sus primeros antecedentes durante la época colonial y se consolida durante el proceso de constitución del Estado-Nación, el establecimiento de zonas de protección, entendido como un agrupamiento de monumentos, tiene una historia más reciente.

A partir de 1918 se encuentran iniciativas para dividir territorialmente al Distrito Federal y reglamentar y codificar los usos de vía pública y construcción de edificios y colonias en la Ciudad de México, lo que de alguna manera, repercutirá en la manera de aplicar gestiones y actuaciones en torno al urbanismo.

En 1921 se incorpora el primer reglamento de construcciones de la ciudad de México, añadiendo ideas de planeación de la Unión Soviética, Europa y Estados Unidos, propuestas por José Luis Cuevas Pietrasanta, Alfonso Pallares y Carlos Contreras, entre los más reconocidos. En ese momento se discute la integración del Planning estadounidense y la Planificación de la URSS, quedando esta última acorde con el eje nacional por el manejo de conceptos como planeación integral y visión a largo plazo. Para estas fechas inicia el proceso de especulación de tierras por desarrolladores, a la vez que se observan carencias de servicios para zonas de nuevos pobladores en condiciones paupérrimas, llegados del medio rural.

1925 es año clave como el que abre la expresión arquitectónica significativa, pues se inicia una etapa de postrevolución, y con ello la reconstrucción. Es la década del movimiento nacionalista, momento perfecto para romper con la tradición académica proveniente de Europa y buscar una respuesta social del país. En 1930 Lázaro Cárdenas impulsa la reforma agraria, y con ello vienen también demandas obreras, medidas socializantes, cuando nace la “Unión de arquitectos de lucha socialista”. Esto conlleva a un nuevo modo de pensar la

urbanización de la ciudad, cuando incluso se lanzan concursos para diseñar casas obreras y vivienda para trabajadores.

Para 1930 se crea la Ley de protección y conservación de monumentos y bellezas naturales expedida por el presidente Emilio Portes Gil, dotando de protección a monumentos prehispánicos, coloniales y artísticos salvo obras de artistas vivos que tuvieran menos de 50 años de ser ejecutadas (Barraza, 2014: 75). La responsabilidad cae en el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Educación Pública. Se consideró mantener el carácter propio de las poblaciones para la protección y conservación del aspecto típico y pintoresco de dichas poblaciones o determinadas zonas de ellas. Estas áreas quedan sujetas a las disposiciones que dicta la ley respecto a previsiones de tipo físico y arquitectónico "sin perjuicio de la ley y reglamentos locales relativos a construcciones, vías públicas, instalaciones sanitarias, colocación de anuncios y otras materias similares". Queda la duda si los reglamentos locales podrían implementarse de acuerdo a la planeación urbana de la ciudad o bien la normativa general quedaba establecida desde las instancias competentes, en este caso el Departamento de Monumentos Artísticos, Arqueológicos e Históricos de la SEP y la Comisión de Monumentos.

La primera mención a las zonas protegidas se hace en 1930, aunque se precisa en la Ley promulgada en 1934, la Ley de Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural. En esta legislación se define a los monumentos históricos como aquellos creados tras la conquista, iniciando la conservación de algunos monumentos coloniales por primera vez desde las guerras de independencia, aclarando que su conservación es de interés público por ser parte de la historia política y social de la nación. No obstante, el término de zona se emplea principalmente para la preservación de zonas arqueológicas, sin considerar todavía los espacios urbanos donde prevalecía la conservación de monumentos individuales. Es el caso de restauraciones en el Palacio Nacional, el Ayuntamiento, las iglesias y algunas fuentes y acueductos.

Pese a sus importantes avances conceptuales, la legislación de 1934 tiene poco impacto, debido a que se producía a contracorriente con la destrucción de monumentos característica del urbanismo funcionalista que por entonces predominaba, así también por la falta de un aparato institucional que permitiera su implementación, pues aún no existía el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) creado hasta 1939 (Silva, 2011: 128).

Desde entonces en la práctica, la división del trabajo entre el INAH y el INBA, se ha resuelto mediante una división cronológica: al INAH corresponden todos los monumentos, excepto las construcciones del siglo XX, a cargo del INBA (excluidos los monumentos en memoria de la Revolución Mexicana de 1910, que el INAH integra a su actividad de protección) (Melé, 2006: 86).

En 1934 el presidente Abelardo L. Rodríguez emite la ley sobre protección y conservación de monumentos arqueológicos e históricos, poblaciones típicas y lugares de belleza natural, con el interés particular de dejar en claro la jurisdicción del estado federal (Barraza, 2014: 78):

"La presente ley tendrá aplicación federal en sus preceptos relativos a:

- I. Monumentos arqueológicos
- II. Exportación de monumentos arqueológicos e históricos
- III. Monumentos históricos de propiedad nacional
- IV. Lugares de belleza natural de propiedad de la Nación o sujetos a la jurisdicción federal.

En los demás casos será aplicable sólo en el Distrito Federal y Territorios federales."

Esta ley marca diferencia entre monumento arqueológico e histórico. Segundo, muebles o inmuebles posteriores a la consumación de la conquista y cuya conservación sea de interés público bajo dos circunstancias: estar vinculados a la historia política o social de México o por su excepcional valor artístico o arquitectónico, testigos de la historia de la cultura." (Gertz Manero, 1976: 109).

Las leyes de los años de 1930 anuncian un interés "prematureo" por proteger fragmentos de ciudad, una perspectiva de protección más avanzada incluso que la de años posteriores en México y más cercana a las recomendaciones emitidas desde el ámbito internacional en los años sesenta, como la Carta de Venecia de 1964 que recomendaba la protección de conjuntos urbanos (Barraza, 2014: 84). Algunos elementos de consideración en este sentido: a) La atención centrada en el conjunto urbano más que en la protección del monumento aislado -como sucedía en la zona centro de la ciudad- b) la intención de preservar tradiciones, modos de habitar en contraposición a las propuestas para la zona centro, c) decreto de zona típica (Calle Moneda desde Palacio Nacional hasta la ex Garita de San Lázaro), para preservar la fisonomía característica de la ciudad de México.

En 1940 se emiten leyes que elevaron la arquitectura colonial a categoría de monumento y reconocían como "típicos" a conjuntos urbanos y poblaciones integradas por edificaciones coloniales vernáculas. Vinculado con la reconstrucción de la segunda posguerra, se genera una conciencia sobre la salvaguarda del patrimonio y estrategias para su conservación.

A partir de la década de 1960 se empieza a observar el patrimonio como un capital o un activo, que puede generar beneficios económicos para solventar costos de su preservación y además generar utilidades, empleos e ingresos: un patrimonio con funciones compatibles con sus características morfológicas y actividades rentables (Barraza, 2014: 46). Cabe mencionar que aunque la construcción de la categoría patrimonial se formula en la segunda mitad de los años sesenta, se incorpora de lleno en los años setenta en todo el país.

Para la década de 1970 las Legislaciones transitan de la salvaguarda de monumentos a la normatividad urbanística, de restauración a rehabilitación urbana, y como nueva figura en el área, se observa de la intervención pública y grupos filantrópicos, la incorporación del sector privado. En 1972 surge la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas Artísticas e Históricas, basado en el Convenio para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural adoptado por la UNESCO. Algunos autores como (Melé, 1995) mencionan que la figura de zonas de monumentos en la Ley de Monumentos de 1972 fue la formalización de una preocupación por conservar áreas completas históricas y no solo monumentos aislados por recomendaciones de la Carta de Venecia y otros instrumentos internacionales de los años sesenta y setenta, lo cual otorga una perspectiva de ciudad como un todo, y no como una suma de elementos aislados e independientes.

Un evento de gran importancia para el patrimonio del siglo XX, fue la celebración en 1982 de la Conferencia Mundial sobre Las Políticas Culturales (MONDIACULT), que se llevó a cabo en la ciudad de México con la finalidad de promover la investigación acerca de los problemas fundamentales de la cultura en el mundo contemporáneo. La preocupación por los temas de patrimonio urbano ha sido abordada constantemente en el marco de la ciudad de México, en diversos foros, coloquios, talleres, seminarios, desde ámbitos gubernamentales y académicos, con presencia de sociedad civil e interesados en general para actualizar y mantener un seguimiento de estas tareas y nutrirse de experiencias de todo el mundo.

2.2.3. La inclusión del patrimonio en legislaciones locales

En 1960 ocurre un hecho en la ciudad de México que ilustra una toma de conciencia histórica por parte de los sectores intelectuales y académicos que defienden abiertamente la zona histórica del centro de la ciudad, según relata Barraza (2014: 45). El 27 de enero se inició en el periódico *Novedades*¹², una intensa polémica en torno a la conveniencia o no, de ampliar la calle de Tacuba-Guatemala. Derivado de la discusión de la modificación de la calle Tacuba y Guatemala, saldrían a relucir problemáticas generales de tipo administrativo y legal sobre el patrimonio, se hablaba sobre la carencia de apoyo legal que tenían las instancias públicas encargadas del patrimonio, como la Comisión de Monumentos. A partir de entonces se observarían diversas iniciativas alrededor del patrimonio, sobre su puesta en marcha de manera jurídica.

Las políticas sobre la protección y recuperación del patrimonio urbano en la Ciudad de México se han ampliado y transformado desde la década de 1960, época en que se comenzó a utilizar el concepto de Centro Histórico. Las primeras políticas públicas consistieron en: 1. La

¹² Ortega, Sandra (2012), Tacuba y el inicio de una "conciencia distinta", publicación Km Cero, No. 46, Mayo.

promulgación de leyes que identificaban los monumentos, mandataban su conservación y prohibían la demolición del patrimonio edilicio; 2. La elaboración de catálogos e inventarios de bienes patrimoniales; 3. La delimitación física de los centros históricos que se sujetaban a restricciones urbanísticas, constructivas y de imagen urbana; 4. La realización de obra física: restauración de los grandes edificios monumentales que se destinaban a usos culturales y públicos, el remozamiento de fachadas en algunas calles y territorios antiguos, y el mejoramiento de algunos conjuntos urbanos y espacios públicos (plazas, parques, calles), particularmente pintorescos y bellos (Delgadillo, 2014: 8).

Así, hubo también un cambio de parámetros en el concepto de intervención, de restauración a revitalización; de grandes monumentos a arquitectura vernácula, patrimonio reciente; patrimonio tangible se le agrega lo intangible; de la planeación urbana normativa a la planeación estratégica y a los planes de gestión del patrimonio edificado; patrimonio urbano, y en general el patrimonio cultural, ha dejado de ser considerado un bien estrictamente cultural para ser considerado un capital capaz de generar riqueza económica.

Desde entonces las políticas del Gobierno del DF para la recuperación del patrimonio urbano se centraron casi exclusivamente en el Centro Histórico y de manera más puntual en algunos territorios altamente significativos para la Ciudad de México (Xochimilco, Reforma, Chapultepec, Cd. Universitaria, entre otros). En cuanto al mejoramiento del espacio público en áreas de conservación patrimonial, se contempla a través del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial. Sin embargo, no hay punto de comparación entre los millonarios recursos públicos invertidos en la recuperación del Centro Histórico de la Ciudad de México y los marginales recursos públicos otorgados en el remozamiento de otras áreas de conservación patrimonial (pintar fachadas) (Ibídem: 9).

El rescate del Centro Histórico ha hecho especial énfasis en la recuperación y remozamiento del espacio público urbano. Se crean el Consejo del Centro Histórico (1980), Patronato del Centro Histórico (1991), Fideicomiso Centro Histórico (creado en 1991 como entidad público privada y estatizado en 2001), Consejo Consultivo para el Rescate del Centro Histórico (2002), Fundación del Centro Histórico (2002), Inmobiliaria Centro Histórico de la Ciudad de México SA de CV (2002) (estas dos últimas propiedad del Ing. Slim), Autoridad del Centro Histórico (2007), Intendencia del Centro Histórico (2008).

Durante mucho tiempo, y sobre todo en la década de 1960, el mejoramiento de espacios centrales sólo podía concebirse mediante la expulsión de parte de la población, donde se dio un gran número de traslados de habitantes de áreas centrales de la ciudad, hacia las colonias periféricas. Se consideraba la rehabilitación de vecindades para “des-densificar” para crear barrios históricos, culturales y turísticos, y reservar los monumentos para usos “compatibles” con su restauración (Melé, 2005: 125).

A finales de los años cincuenta y a principios de los setenta, un mismo organismo propuso renovar una gran parte del espacio central. Los proyectos de renovación urbana del Instituto Nacional de la Vivienda (INV), recomendaban la destrucción/reconstrucción de los barrios populares que rodeaban la traza histórica, es decir, las principales áreas de concentración de vivienda popular en forma de vecindades. El objetivo era modernizar la trama urbana y resolver problemas de vivienda con conjuntos habitacionales. Este proyecto debía encontrar soluciones para utilizar las áreas centrales bien ubicadas, dotadas de servicios y evitar el espectáculo deprimente de áreas decadentes, del cinturón de miseria que rodea el centro de la ciudad (INV, 1970).

Para 1967 el Departamento del Distrito Federal ordena la "Remodelación urbana de los centros cívicos de la ciudad de México" dedicado a plazas públicas y calles peatonales (turismo de juegos olímpicos). Más adelante, en 1972 realiza la "Remodelación del antiguo centro comercial de la ciudad de México" remozó fachadas, peatonales, sustitución de pavimentos y alumbrado.

De manera enfática, se incorpora la protección del patrimonio el 7 de enero de 1976 que fue publicada en el DOF, la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que abrogó, conforme a su artículo segundo transitorio, a la Ley de Planificación del Distrito Federal, de fecha 30 de diciembre de 1953. La ley de 1976 contenía, en un principio, cinco capítulos:

I. Disposiciones generales; II. De la planeación urbana; III. Régimen del territorio y ordenamiento de los sistemas urbanos; IV. De la preservación del patrimonio cultural; y, V. De las medidas de seguridad y las sanciones.

En la ley de DUDF sí se establece claramente la figura de patrimonio cultural urbano y atribuye posibles determinaciones relativas a la designación de: "zonas, edificaciones o elementos que formen el patrimonio cultural urbano, para preservarlo y asignarle un uso conveniente", esto es que el gobierno de la ciudad tiene la facultad de determinar qué se considera patrimonio cultural (Barraza, 2014: 117).

De 1976 a 1982 se delimitó la Zona de Monumentos del Centro Histórico, se elaboró un Programa Parcial de Desarrollo Urbano y se realizó el Proyecto de Restauración del Centro Histórico. Entre 1984 y 1988, se crea el programa de reconstrucción especial para rehabilitar inmuebles históricos, en mayoría vivienda por damnificados por los sismos y bajos ingresos. A partir de estos años el Estado mexicano comienza a adoptar la doctrina neoliberal.

En el periodo de 1991 a 1994 el Fideicomiso Centro Histórico impulsó el programa "Échame una manita" con el doble propósito de recuperar el Centro Histórico y de atraer a la inversión privada. Reubicación de ambulantes (10 000 en 28 plazas comerciales, donde no todas tuvieron éxito, algunos vendedores ocuparon nuevamente las calles, en 2007, 15 000 fueron reubicados en 36 plazas en este mismo territorio).

Para 1996, surge la Ley de salvaguarda del patrimonio urbanístico arquitectónico, que aún está en vigencia, normatividad que atiende la necesidad de reconocimiento del patrimonio que no es atendido por el ámbito federal, es decir, aquellas áreas o inmuebles que no sean de interés propio del INAH o el INBA pero que se consideren con valor para la ciudad.

Más adelante, en el año 2000 el Bando 2 entra en vigor y se detecta la destrucción de arquitectura fabril y con valor patrimonial para construcción de edificios de departamentos ajenos al contexto urbano. En 2003, el Primer Encuentro del Comité Científico de la Arquitectura Moderna del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS) sección México se habla al respecto de los principales problemas de la gestión del patrimonio urbano arquitectónico. En este mismo tenor, en el año 2002 se incorpora el Programa de Rescate del Centro Histórico 2002-2006, crea el Consejo Consultivo para el Rescate del Centro Histórico, encabezado por el empresario Carlos Slim.

En 2007, se organiza el primer encuentro del grupo internacional de Documentación de la Arquitectura del Movimiento Moderno (DOCOMOMO) México, que infiere directamente en las obras de siglo XX. Ese mismo año se incorpora el Programa de recuperación del Centro Histórico 2007 - 2012 creó una Autoridad del Centro Histórico y una Intendencia del Centro Histórico (2008).

La intervención pública de preservación del patrimonio funda su legitimidad en la atribución a ciertos edificios o ciertas partes de la ciudad de una serie de valores que no son simples valores de uso y de cambio. La ley, que declara de utilidad pública y social la conservación del estado físico de ciertos edificios o ciertas partes de la ciudad, sanciona algunos de estos valores. De cierto modo, se trata de un proceso de transformación de bienes privados en bienes colectivos (Melé, 2005: 85). El patrimonio en las legislaciones nacionales, se basa en la atribución a los monumentos históricos de tres valores: “didáctico, como soporte del conocimiento histórico; estético, como objeto de goce; nacionalista, como soporte del sentimiento nacional-local” (Choay, 1988: 432).

2.2.4. Procedimientos de gestión del patrimonio y dificultades en su práctica

El patrimonio urbano tiene su propia vía de atención desde el ámbito de la planeación de la ciudad. Los instrumentos como programas de desarrollo urbano, programas delegacionales, programas parciales, ordenamientos, así como reglamentos y leyes de construcción en el Distrito Federal, son los encargados de señalar cómo debe interactuar dicho patrimonio en convivencia con el desarrollo urbano.

La normatividad urbana, en este sentido, contempla la protección del patrimonio como un elemento imprescindible para ordenar y regular las nuevas construcciones que conviven con los inmuebles catalogados.

La estructura y los ordenamientos por los que se rigen INAH e INBA en la catalogación y preservación del patrimonio histórico y artístico, no corresponden a una planeación urbana. Al momento de revisar las catalogaciones, el gobierno local es quien reconoce el carácter de los edificios que se consideran con valor patrimonial, sometiendo a un ordenamiento urbano para dar lógica y coherencia al contexto en donde se ubican dichos bienes. Por medio de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), el gobierno local considera el valor histórico fundamentado en lo que marca la Ley. Los inmuebles que son catalogados, no pueden demolerse y son éstos los que rigen la transformación o permanencia del contexto en el que se ubican, ya sea demoliciones, usos de suelo, volumetría, alturas, características y armonía con el entorno. Es decir, que el proceso de catalogación de nivel federal (sea artístico o histórico) se tiene que complementar con la regulación urbana local, para poder lograr efectivamente, la protección y conservación del bien que se está declarando.

Las mayores menciones en la literatura consultada, son respecto a los conflictos en la gestión del patrimonio, son los que corresponden a la descoordinación y duplicidad de funciones en el momento de aplicar por no ser clara la finalidad de protección de legislaciones locales, y al ser carente de una definición explícita del rango de acción.

En temas de gestión, la descoordinación y duplicación de atribuciones entre entidades federales y locales para preservar el patrimonio es uno de los principales conflictos. Los trámites para actuar en áreas e inmuebles con valor patrimonial se duplican. Como un ejemplo, para los proyectos que se realizan en el centro histórico existe una "mesa de proyectos" donde intervienen las autoridades federales y locales involucradas, que analiza los planes que los particulares le presentan. Sin embargo, este procedimiento no exime las licencias que las respectivas autoridades deben otorgar. Diversos autores detectan obsolescencia e incongruencia de la legislación federal y la local sobre el patrimonio cultural al contemplar que en muchas ocasiones, las categorías de las legislaciones federal y local no son compatibles.

Se ha detectado en archivos que corresponden a la década de 1960, cuando se hace referencia a zonas típicas (1968), se registran problemas relacionados a seguimientos de planes de urbanización dados por las oficinas del DDF para llevarlas a cabo al haber un empalme con el Jefe de Departamento de Monumentos y Jefe de Departamento de Licencias del DDF. Estas peticiones son de aclaraciones de funciones de los arquitectos encargados de dichos departamentos ante autoridades de INAH, DDF. Las preguntas y os tonos con que realizan las peticiones, según Barraza (2014: 88), revelan cierta inconformidad de sentirse intervenidos.

El DDF era la instancia (en esas fechas) solicitante frente al INAH de planos perimetrales, datos de inmuebles y decretos de zonas típicas; así como del reglamento de construcción en las zonas. Todo para poder otorgar o no licencias particulares, seguimiento a

obras en áreas declaradas, y acatar las normas urbanas que impone la política patrimonial de la ciudad de México. Durante 20 años que revisó la autora (Barraza), se recurre a las mismas peticiones, revelando o poco interés real por acatar disposiciones, falta de comunicación interna o bien, problemas asociados a duplicidad de funciones entre departamentos. Esos señalamientos en los años de 1960, son visibles a lo largo del tiempo.

En contraste, sobre la falta de correspondencia de facultades entre niveles local y federal, la Arq. Beatriz Pérez¹³ señala que el problema no radica realmente en la superposición de competencias entre los niveles federal y local, ni tampoco en que no se tengan las suficientes facultades en los ámbitos correspondientes, el principal problema radica en el desconocimiento de la normatividad que permite (o no) la conservación del patrimonio urbano. Este desconocimiento provoca un atraso en la incorporación y adecuación de la planeación urbana con el reconocimiento del patrimonio, donde se destaca que las instancias federales no tienen injerencia en uso de suelo, densidad, porcentajes de áreas libres, niveles e instrumentos reguladores; todas éstas son facultades del gobierno local para poder determinar el uso del bien y con ello, permitirle que viva o que decaiga.

Concretamente, para el proceso de catalogación que se precisa para atender la protección patrimonial, en el momento en que se pretende modificar con una construcción o el cumplimiento de lo estipulado en el ámbito urbano con el reglamento de construcción, es decir, uso de suelo, número de cajones de estacionamiento, cubos de iluminación y ventilación, todas las características normativas y de reglamentos, pues aun cuando cumplan con la armonía del entorno del bien patrimonial, no siempre implica cumplir con el reglamento de construcción.

La SEDUVI tiene dentro de sus lineamientos, alrededor de cuarenta tipos de trámites, ocho de ellos tienen que ver con patrimonio:

1. Certificado de restauración o rehabilitación de inmuebles afectos al patrimonio cultural urbano para las reducciones fiscales previstas en el artículo 273 del Código Fiscal del Distrito Federal.
2. Dictamen técnico para intervenciones para la manifestación de construcción tipo A y las obras que no requieren manifestación de construcción, ni licencia de construcción especial o su revalidación en inmuebles afectos al patrimonio cultural urbano.
3. Dictamen técnico para intervenciones señaladas para obras de construcción, modificaciones, ampliaciones, instalaciones, reparaciones, registro de obra ejecutada y/o demolición o su revalidación en predios o inmuebles afectos al patrimonio cultural urbano y/o localizados en área de conservación patrimonial

¹³ Entrevista a la Arq. Beatriz Pérez, directora de Patrimonio Cultural Urbano SEDUVI

4. Dictamen técnico u opinión técnica para la instalación, modificación, colocación o retiro de anuncios y/o publicidad exterior en inmuebles afectos al patrimonio cultural urbano y/o en áreas de conservación patrimonial
5. Registro de intervenciones para la manifestación de construcción tipo A y las obras que no requieren manifestación de construcción, ni licencia de construcción especial en predios o inmuebles localizados en área de conservación patrimonial
6. Opinión técnica para la exención de cajones de estacionamiento y/o exención de licencia original de construcción en inmuebles afectos al patrimonio cultural urbano
7. Opinión técnica para la fusión/subdivisión/relotificación de predios, condición patrimonial y factibilidad de demolición y/o proyecto, en inmuebles afectos al patrimonio cultural urbano y/o área de conservación patrimonial
8. Opinión técnica para la colocación de esculturas en espacio público o instalaciones en vía pública de elementos afectos al patrimonio cultural urbano y/o áreas de conservación patrimonial.

Todos los trámites tienen una ventanilla de atención especial, y siguen un protocolo que incluye recibo de documentos, una primera valoración sobre las características de lo que se pide y cumplimiento de totalidad de datos. Más tarde, se prepara un primer documento por un personal de conocimiento técnico para después pasar a una revisión con personal más calificado en temas de arquitectura, urbanismo, normatividad urbana, restauración, entre otros. Habiendo pasado este doble filtro, se da la respuesta avalada por la dirección de Patrimonio Cultural Urbano.

De esta Dirección se desprenden dos departamentos: la subdirección de estudios y proyectos del patrimonio urbano, y la unidad departamental de investigación y catalogación del patrimonio cultural urbano. La primera tiene que ver con la aplicación de las normas urbanas, y la segunda con la revisión de la norma que adquiere el proyecto en práctica.

La manera en que se participa activamente con los temas de patrimonio, es cuando se proponen los programas parciales y delegacionales, pues es el momento en que se analizan usos de suelo, dinámicas urbanas, movilidad, infraestructura y equipamiento, entre otros. Todo este proceso está normado por ley para aprobar un programa delegacional, y en él participa la SEDUVI con Patrimonio Cultural Urbano por medio de una solicitud de opinión sobre la situación patrimonial de una delegación determinada. Este documento lo prepara un agente externo contratado por la delegación correspondiente, casi siempre universidades, que hacen convenios para hacer un diagnóstico del análisis y pedir a SEDUVI la revisión general. En la Secretaría se observan las opiniones sobre asentamientos irregulares, comercio, viviendas, etc., y una vez hecha la revisión, se somete a consulta pública para aclarar dudas y asegurar si hay acuerdo en la delimitación de las poligonales de áreas de conservación patrimonial.

Tabla 1. Ejemplo de listado de inmuebles dados de alta por dependencia en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano, Zona Patrimonial de Tacubaya.
Fuente: Fragmento de la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 20 de abril de 2012

No. Prog	Calle	No. oficial	Colonia	Cuenta catastral	Nombre de Edificio	INAH	INBA	SEDUVI
18	BENJAMIN FRANKLIN	32	ESCANDON	428_043_01	TAMBIÉN CARLOS B. ZETINA 38			
19	BENJAMIN FRANKLIN	38	ESCANDON	428_046_30				
20	BENJAMIN FRANKLIN	46	ESCANDON	428_046_15				
21	BENJAMIN FRANKLIN	48	ESCANDON	428_046_16				
22	BENJAMIN FRANKLIN	50	ESCANDON	428_046_32				
23	BENJAMIN FRANKLIN	62	ESCANDON	428_046_35				
24	BENJAMIN FRANKLIN	90	ESCANDON	428_050_17				
25	BENJAMIN FRANKLIN	92	ESCANDON	428_050_18				
26	BENJAMIN FRANKLIN	98	ESCANDON	428_050_19				
27	BENJAMIN FRANKLIN	64-66	ESCANDON	428_046_36				
28	BENJAMIN FRANKLIN	86-88	ESCANDON	428_049_01				
29	CARLOS B. ZETINA	45	ESCANDON	428_046_25				
30	CARLOS B. ZETINA	50	ESCANDON	428_043_04				
31	CARLOS B. ZETINA	52	ESCANDON	428_043_05				
32	CARLOS B. ZETINA	63	ESCANDON	428_082_27	TAMBIÉN CARLOS B ZETINA 61			
33	CARLOS B. ZETINA	65	ESCANDON	428_082_26				
34	CARLOS B. ZETINA	68	ESCANDON	428_084_03				
35	CARLOS B. ZETINA	72	ESCANDON	428_084_04				

Estas áreas son propuestas y recomendadas por SEDUVI a través de la Dirección de Patrimonio Cultural Urbano, junto con un listado de inmuebles de valor urbano arquitectónico desarrollado a partir de información obtenida por INBA e INAH y de catálogos registrados por la misma Dirección, y se vuelven válidas a partir de los comentarios y sugerencias de los vecinos en las consultas, permitiendo incluso la posibilidad de ampliación de polígonos para añadir más inmuebles y áreas (ver Tabla 1). Para el momento en que se ofrece la información al público, ya se ha revisado el nivel de protección de los inmuebles dependiendo de su temporalidad, historia y contexto, y se aclara cuáles son catalogados por INBA, por INAH y por SEDUVI, asegurándose de que efectivamente sean los listados que corresponda a cada dependencia.

Es así que en el tema de catalogación tampoco se observa conflictos entre niveles federal y local, pues uno coadyuva al otro para actualizar y registrar inmuebles con valor. Por otro lado, sí se llega a observar conflictos entre instancias del mismo nivel federal, pues como considera Topelson, la entonces funcionaria del INBA, a propósito de la publicación de

catálogos de inmuebles, llamó la atención sobre los puntos débiles que la legislación federal vigente tiene, pues el INBA carece de las atribuciones y de la autonomía de operación que tiene por ejemplo el INAH para actuar sobre inmuebles de valor histórico:

"La Ley de Zonas y Monumentos Históricos, Arqueológicos y Artísticos rige para todos los casos, pero las facultades que le otorga al INAH, que es la protección de los inmuebles anteriores 1900 son muy distintas a las del INBA para trabajar con inmuebles de 1900 a la fecha. Si unos especialistas deciden que una casa debe ser declarada patrimonio nacional por su valor histórico y su valor artístico, en el caso de inmuebles del siglo XX, no puede concretarse si no hay visto bueno del propietario... El INAH no necesita ninguna carta de ningún propietario. Necesitamos mayores facultades para poder detener demoliciones de edificaciones que no queremos que se pierdan. De otra manera estaremos, como estamos, atados de manos"¹⁴.

Por parte de la Dirección de Patrimonio de SEDUVI, Pérez señala que el INBA tiene reconocido en su catálogo más inmuebles de valor artístico que los que se están registrados por parte de SEDUVI, esto debido a que el INBA mantiene un catálogo histórico y no un existente, es decir, que algunos de los inmuebles ya los habrán demolido, hubo cambio de nombre de calle, de número, o se encontraron contradicciones en declaraciones de juicios, amparos o anulaciones. Esto obliga al INBA a actualizar el catálogo, y a SEDUVI a mantener vigilancia constantemente para tener un diagnóstico de los inmuebles y la situación en que se encuentran, con la finalidad de comprender los procesos que se atendieron, así como los motivos de sus interrupciones y desatenciones.

En el proceso, se ha detectado que la participación ciudadana se ve afectada por el desconocimiento de los vecinos acerca de las responsabilidades y consecuencias de que sus predios estén ubicados en estas áreas, pues no llegan a identificar beneficios y obligaciones de esta determinación. Es por ello que en la consulta pública se aprovecha para ofrecer a los vecinos y dueños de predios una justificación del motivo por el que se catalogan ciertos inmuebles o áreas, las razones por las que se considera de valor y los lineamientos a los que se tiene que ajustar.

De acuerdo con la Arq. Beatriz Pérez, directora de Patrimonio Cultural Urbano de la SEDUVI15, un elemento de cuidado a la hora de catalogar un inmueble es el hecho de intervenir en la propiedad privada, pues aun cuando existe el reconocimiento de un

¹⁴ Diario la Crónica, "El 70 % de las solicitudes al INBA son para demoliciones" Bertha Hernández, Sección Cultura, Fecha: 2002-05-13, Consultado el 30 de agosto de 2015 <http://www.cronica.com.mx/notas/2002/13617.html>

¹⁵ Entrevista realizada el día 3 de diciembre de 2015, 11:00 am en las Dirección de Patrimonio Cultural Urbano SEDUVI

propietario de inmueble o vecino de la un área de conservación, se le limita la manera de intervenir su propiedad, no puede modificar su uso ni añadir o construir nuevos elementos que no estén permitidos bajo la modalidad de protección en que se encuentre, por lo que la Ley debe ser muy clara y tener solidez en términos normativos. La consideración estética e histórica es una parte importante a la hora de establecer criterios de defensa para que algo se conserve, pero si el propietario o vecino no está convencido de ello, recurren a un amparo para que el bien no se declare e incluso para poder derrumbarlo al enterarse de que el área declarada hizo que se elevara el predial.

La principal dificultad que presenta este tipo de patrimonio, el reciente, el de siglo XX, es la falta de reconocimiento. Destrucción, deterioro y transformación de zonas, son situaciones que se presentan continuamente cuando se dan los cambios de uso de suelo, despoblamiento, transformación del tejido urbano. Francois Chaoy explica que el nacimiento del valor histórico del patrimonio es proporcional a la destrucción de los modos tradicionales de producción provocados por la revolución industrial (Barraza, 2014: 53). Este fijar en el pasado un elemento patrimonial con valor histórico es también un modo de proteger algo que se percibe como "a punto de desaparecer", un miedo que las sociedades modernas comenzaron a experimentar con mayor fuerza en los años sesenta y setenta del Siglo XX.

La destrucción o transformación física, fueron consecuencias de las políticas de redensificación habitacional y redoblamiento de las cuatro delegaciones centrales al incorporar el Bando 2 (2000-2006) cuando sus propósitos se cumplieron parcialmente. Según Noelle (2007: 97) en esos momentos se destruyó arquitectura habitacional y fabril con valor patrimonial para construir edificios de departamentos ajenos con la estructura de las antiguas colonias y carentes de propuesta al tejido urbano.

De la misma manera, encontramos un proceso de terciarización que se realiza en el marco de la globalización de la economía. Despoblamiento de territorios, cambio de uso de suelo y modificación física de inmuebles (casas y departamentos en oficinas, servicio, escuelas). Se observa un deterioro físico derivado de la falta de mantenimiento y, en su caso, de recursos de sus propietarios y ocupantes, y de la ausencia de líneas de crédito. En particular en inmuebles más antiguos (1900-1920) con propietarios mayores y sin crédito para mantenimiento, pues los bancos y organismos no dan créditos para rehabilitación y mantenimiento de inmuebles.

Dentro del mismo Programa General del DF (11 de septiembre de 2013), se detectan algunos de los problemas a la hora de la gestión de protección del patrimonio:

“... las crisis económicas recurrentes y la falta de oportunidades para obtener empleos formales han orillado a un segmento de la población económicamente activa a actividades ubicadas en la economía informal. El

menoscabo de la imagen y entorno urbano a causa del ejercicio del comercio en vía pública provoca despoblamiento, deterioro de la calidad de los servicios, fomento de actividades en perjuicio de la seguridad pública y ciudadana, deterioro de patrimonio cultural y artístico y aumento de la contaminación ambiental." De la misma manera, indica que los problemas de movilidad que genera el comercio ambulante, obstruyen vialidades y deterioran la imagen urbana."

En entrevista con la entonces directora de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Artístico Inmueble del Instituto Nacional de Bellas Artes, Sara Topelson, mencionaba que se habían hecho trabajos documentando catálogos por parte del INBA pero se había encontrado con que muchos edificios están teniendo presiones del mercado inmobiliario, mantienen usos de suelo distintos a los que originalmente fueron planeados, y una gran variedad de construcciones deshabitadas.

"El uso de suelo, es un asunto que debe estudiarse con cuidado, y que no es tan fácil de modificar. A veces, el cambio de uso de suelo protege un inmueble. No necesariamente lo destruye... No estamos en contra del cambio de uso de suelo, sino de las demoliciones. Setenta por ciento de las solicitudes que llegan al INBA son para derribar inmuebles. El treinta por ciento restante se refiere a restauraciones, readecuaciones e intervenciones menores y afectan a colonias como la Roma, la Condesa, la Hipódromo... Cada semana entra una nueva solicitud de demolición para algún lugar de Polanco".¹⁶ Así como muchos inmuebles se han rescatado, abundan los que, gozando ya de la categoría de "monumento artístico", se deterioran porque sus propietarios no se arriesgan a entrar en problemas con el INBA. Para ellos, mencionaba Topelson que ya se encuentran incentivos, como exenciones de impuestos cuando el motivo de la solicitud es restaurar la obra.

Así también, es de mencionar la política del espacio público que privilegia el centro, sobre todo el Centro Histórico. Según Delgadillo (2014: 13), existe una distribución desigual de los espacios públicos en términos geográficos y sociales, lo que condena al abandono las periferias urbanas, y contribuye a la fragmentación del tejido urbano. Las políticas públicas están generando conflictos sociales derivados de apropiación desigual del patrimonio urbano y del espacio público con distintos propósitos: negocios privados, comercio ambulante (aunada con la negociación de la reubicación in situ en el mismo territorio urbano con valor patrimonial).

Como práctica común también se señala la violación de normatividad urbana y ambiental para realización de negocios privados con la omisión de autoridades de distintos

¹⁶ Entrevista en el diario Crónica, "El 70 % de las solicitudes al INBA son para demoliciones" Bertha Hernández, Sección Cultura, Fecha: 2002-05-13, Consultado el 30 de agosto de 2015. <http://www.cronica.com.mx/notas/2002/13617.html>

órganos de gobierno. En las áreas de conservación patrimonial se violan los usos permitidos del suelo, niveles de construcción y el cambio de giro de establecimientos mercantiles. Existe tráfico de influencias, discrecionalidad y (co)omisión de los órganos y niveles de gobierno; lagunas en la legislación, profunda sectorización de la administración pública que segmenta funciones urbanas y conflictos derivados por la privatización del espacio público (Delgadillo, 2014: 17).

Aun cuando se otorga en los barrios históricos oferta cultural o comercial, se detecta una incipiente oferta residencial a clases medias, lo que provoca conflictos urbanos y malestar social (casos de las colonias Roma, Condesa, Hipódromo) en sitios que se despoblaron a partir de 1985 y cayeron las rentas urbanas. A partir de 1990, los territorios urbanos se encontraron a precios accesibles para restaurantes, oficinas y retorno de residentes, lo que generó una intensa vida nocturna y de comercios, tendencias contradictorias y en competencia, conflictos entre residentes, usuarios e inversionistas (ruido, tráfico, congestión vial, estacionamiento, ocupación de caminamientos).

A esto se le suma la falta de reconocimiento y protección jurídica. Decretar un inmueble o ensamble urbano como monumento artístico o zona de monumentos artísticos exige mucho tiempo mientras el patrimonio continúa deteriorándose o se destruye, además de un desconocimiento de las bases con las que se decide qué es digno de conservar, cuando se piensa en solo condiciones estéticas, considerar patrimonial lo "bonito" (Noelle, 2007:97).

Otro elemento de importancia a la hora de hablar de patrimonio es la incorporación de los recursos para su protección. La ausencia de recursos públicos para salvaguardar el patrimonio ha hecho que el sector privado se involucre en el tema pero algunos autores mencionan (Noelle, 2007; Delgadillo, 2014), que es uno de los verdugos del patrimonio del siglo XX, al observar solo el valor en la ubicación y tamaño del predio que le permita construir edificios más rentables.

Según Pérez, la interacción entre niveles de gobierno, así como entre instancias de planeación de la ciudad y patrimonio, permite ver la ciudad y su problemática general, donde el patrimonio es un tema más que se tiene que contemplar, más no el único ni el más importante. Es necesario revisar los reclamos urbanos, vinculación metropolitana con sus dinámicas particulares que impactan al patrimonio en diversos niveles. Los asentamientos irregulares, la densificación de zonas con escasos servicios urbanos, el ambulante, la expulsión de población de ingresos bajos por la gentrificación, las invasiones en suelo de conservación, la falta de habitabilidad en zonas centrales, las propiedades catalogadas subutilizadas o abandonadas, estos y más factores son problemas de ámbito de planeación urbana y tiene que visualizarse dentro de la complejidad que se forma por las dinámicas propias de la ciudad, no únicamente como un problema de patrimonio arquitectónico.

En la actualidad se cuenta con 176 áreas de conservación patrimonial, y dentro de éstas se encuentran las seis únicas obras de monumentos históricos declaradas por el gobierno federal. Sin embargo, no se detectan problemas de superposición ni traslape de funciones entre los niveles, más bien falta una mejor convivencia entre los mismos, donde unas reglas indican cómo debe ser la intervención en el monumento y otras hasta dónde puede ser la intervención en predios; una parte tiene que ver con la transformación del bien y la otra con la relación que mantiene ese bien con el entorno.

La propuesta que destaca en cuanto a mejorar la vinculación entre entidades de los niveles federal y local, es reforzar la práctica de elaborar planes parciales, donde se permite interactuar vías de acción entre temas de patrimonio y desarrollo urbano, interactuando además con otros planes como área de gestión estratégica, transferencia de potencialidad de desarrollo urbano, y otros instrumentos que están señalados en la Ley de desarrollo urbano. En este sentido también es indispensable que a través de los ordenamientos de planeación se incorporen mayores vías de participación ciudadana para así legitimar la participación del orden legislativo.

En cuanto a las sanciones, se señala que solamente se atienden como faltas administrativas y no se han conseguido acciones más estrictas a la hora de proteger el patrimonio. Al día de hoy, si alguien daña el patrimonio solamente se le advierte la obligación de resarcir el daño de acuerdo como lo indiquen las autoridades, así sea reemplazar un elemento del bien modificado (una luminaria, herrería, ventanas, resanar un muro), o hasta reconstruir o levantar el inmueble que se demolió. No obstante este abanico de posibilidades de sanciones, en la práctica hay maneras de evitarlas precisamente porque hay gran discrecionalidad en la determinación de sanciones de parte de la autoridad. Se vuelve necesario inhibir el daño al patrimonio, buscar formas de evitar que dejen morir a los inmuebles y propiedades para luego justificar demoliciones, evitar la impunidad para dejar claro el mensaje de protección al patrimonio, involucrar al poder judicial para tomar seriamente el tratamiento de daño y que no se vuelva un pago por dañar.

Uno de los motivos más pensados para atender con sanciones son las demoliciones, aunque cabe señalar que se presentan posiciones encontradas entre quien considera imprescindible evitar demoliciones, y otros que consideran necesario demoler ciertos edificios que no representan ningún valor patrimonial, y que a la larga llegan a afectar más que a beneficiar el patrimonio o el entorno potencialmente patrimonial.

Se vuelve necesario también un mayor conocimiento respecto a las prácticas de demoliciones y sus ventajas y desventajas respecto a la protección del patrimonio urbano, pues hay que recordar que no todas las demoliciones se realizan con los mismos fines. Para dar el permiso de demolición se requiere documentar un expediente con información precisa sobre el proyecto a realizar y autorizar, donde se señale la finalidad de retirar un bien

inmueble y la propuesta de interacción entre el elemento o área patrimonial y la nueva obra que se insertará en el predio a demoler. En muchas ocasiones, como lo señala Pérez (entrevista), el recurso de demolición ha ayudado revitalizar el patrimonio, mientras se sujeta en parámetros de protección patrimonial y habitabilidad urbana en corto, mediano y largo plazo.

Continuando con el tema de sanciones, en opinión de algunos autores, como Ned Kauffman¹⁷, éstas deberían comprender un pago o multa por ocasionar daños el inmueble o al entorno en que se encuentre declarada áreas de conservación patrimonial, como medida punitiva y ejemplar de que se está actuando en favor de la protección del patrimonio. Sin embargo, este ejercicio, al parecer de la directora de Patrimonio de SEDUVI, se vuelve pernicioso al obligar un pago por daño, pues en palabras de Pérez “en el momento en que se declarara válida esta obligación, (en la dependencia) habría filas interminables de gente que viene a pagar con tal de demoler y tirar su propiedad”.

Dentro del Encuentro Internacional “Hablemos de patrimonio” el pasado mes de noviembre de 2015, se señaló por parte del Arq. Maurizio Dimartina¹⁸, la propuesta de observar los problemas de patrimonio desde la óptica de la teoría de las “ventanas rotas”¹⁹ y atender de inmediato los problemas de menor grado para evitar atraer daños graves al patrimonio provocado en principio, por descuido, desatención y permisividad de actividades delictivas o ilegales, como el comercio ambulante.

Todas estas propuestas de mejora, tendrán que someterse tanto a la opinión de las autoridades que han estado trabajando estos temas con base en experiencias, pero sin descartar las experiencias de afectados, asociaciones de vecinos, académicos, y sociedad en general que pueda aportar diagnósticos y proyectos respecto a la gestión del patrimonio.

¹⁷ Ponencia Experiencias de intervención y gestión del patrimonio en otras ciudades, durante el II Encuentro Internacional Hablemos de Patrimonio, el lunes 30 de noviembre de 2015, 10:00 am, Museo Casa de la Bola, Delegación Miguel Hidalgo, Ciudad de México.

¹⁸ Ponencia Experiencias de intervención y gestión del patrimonio en otras ciudades, durante el II Encuentro Internacional Hablemos de Patrimonio, el lunes 30 de noviembre de 2015, 10:00 am, Museo Casa de la Bola, Delegación Miguel Hidalgo, Ciudad de México.

¹⁹ La teoría de “las ventanas rotas” publicada en 1982 en *The Atlantic Monthly*, fue tomada por el alcalde de Nueva York Rudy Giuliani (1998). Sus autores, James Q. Wilson y George Kelling partían de la metáfora de un edificio con algunas ventanas rotas. “Si las ventanas no se reparan, la tendencia será que los vándalos rompan algunas más... por lo tanto, hay que reparar la ventana en cuanto se rompe”. La interpretación de Giuliani fue mano dura con delitos menores como pintar grafitis y eliminar los limpiaparabrisas y lavacoches de la calle (Domínguez, 2008: 99).

2.2.5. Reflexiones sobre el patrimonio desde la sociedad civil

En revisión de artículos periodísticos, así como por información arrojada por la participación de miembros de asociaciones, fundaciones, organizaciones vecinales e interesados en el tema que asistieron al Seminario “Hablemos de Patrimonio”²⁰, se detectaron las siguientes preocupaciones, comentarios y críticas acerca de la gestión actual a lo largo y ancho de la ciudad de México.

Se menciona que se modifiquen las políticas públicas para dejar de centrarse en torno a la movilidad, y cambiar a habitabilidad. Se centra en la instalación de vialidades y caminos pero no en el problema de la vivienda y de cómo vivir la ciudad. Cuando se hace referencia a esto no se desacredita la importancia de la vialidad, al contrario, las peticiones se orientan a revisar la ley de movilidad y con ello ver equipamientos, vivienda e infraestructura acorde a los problemas actuales de habitabilidad: encarecimiento de vivienda por elevarse el costo del predial al momento de catalogar inmuebles, gentrificación y segregación de población a la periferia, carencia de planeación a mediano y largo plazo cuando se otorgan permisos de construcción, caos vial y ambulante que oculta y daña el patrimonio, usos de suelo excesivo dedicado a servicios que se obstaculizan la convivencia y el disfrute de la ciudad, entre otros.

Se encuentra también, que la rehabilitación del patrimonio urbano es selectiva, lenta, limitada, focalizada y no ha sido integral porque se continúan privilegiando las acciones físicas en muy selectos territorios urbanos del Centro Histórico. Las políticas refuerzan tendencias de segregación urbana y social. La recuperación ha sido asociada a remozamiento físico y un impulso creciente al turismo.

Aunado a esto, se advierte que a pesar de que dentro de las mismas legislaciones, foros, opiniones de autoridades y sociedad en general, se reconoce que el patrimonio es socialmente reconocido, construido y defendido, se continúa centrando en el reconocimiento del patrimonio en factores arquitectónicos, estéticos y monumentales, dejando detrás las prácticas cotidianas que son las que le confieren valor a los elementos construidos. Esto está directamente vinculado a una falta de reconocimiento de patrimonio intangible, y con ello la desatención a temas relacionados con la forma de vivir la ciudad, como el rompimiento de tejido social, la identidad, la tendencia a mercantilizar la ciudad (búsqueda de grandes arquitectos para vender la ciudad-marca), y la exclusión de la ciudad donde se tiende a segregar a la población más que a crear ciudad.

²⁰ Los días 31 de noviembre y 1 de diciembre de 2015. Se tomaron las preguntas y comentarios de algunos de quienes participaron en público: Comité Ciudadano de la colonia Roma Norte, Vecinos Activos de Cuauhtémoc, Asociación Acayoapan, vecinos de Tacubaya, Asociación de Vecinos del Parque Hundido AC, entre otros.

En áreas de patrimonio, como en muchas otras áreas de gobierno, el problema de corrupción e impunidad está presente. Mientras no se sancione a quienes violan la norma, los instrumentos no pueden auxiliar efectivamente en la defensa del patrimonio. Vocabulario como “cochupo” o “sabadazo”, se vuelve común en las prácticas que las instancias toleran, en el primer caso acordando transacciones ilegales con autoridades, y en el segundo, alteraciones o demoliciones totales en inmuebles en días no laborables de las autoridades encargadas de vigilar y proteger el patrimonio urbano.

Como opciones de propuestas, la diputada Margarita Martínez Fisher en el marco del II Encuentro “Hablemos de Patrimonio”²¹ se refirió a una medida para reforzar instrumentos vinculados al patrimonio, similar al actual pago por servicios ambientales, los cuales son instrumentos económicos diseñados para dar incentivos a los usuarios del suelo, de manera que continúen ofreciendo un servicio ambiental (ecológico) que beneficia a la sociedad como un todo. En el caso que nos ocupa, se referiría a un pago por servicios patrimoniales, donde se diseñen incentivos para los propietarios de inmuebles para que continúen conservando el patrimonio urbano en beneficio de la ciudad y de quien disfrute la ciudad.

Es una de tantas propuestas en torno a temas de conservación patrimonial, donde, entre otros temas, la sociedad involucrada busca maneras de sensibilizar a la población, lograr apoyos a los propietarios con el pago de predial, auxiliarlos en los trámites en casos no solo de catalogación sino para organizarse entre vecinos y “bajar” recursos para mantenimiento y mejoramiento de calles y colonias, lograr reconocimiento en sitios que no son tan representativos de patrimonio arquitectónico y urbano como Coyoacán, San Ángel, Roma, áreas como San Rafael, Tacubaya, Mixcoac, para evitar la pérdida continua por su desconocimiento.

La sociedad civil y las asociaciones vecinales hacen énfasis que la exigencia de este tipo de apoyos ha sido larga, y tiene el objetivo de que no se siga identificando a la patrimonialización como algo indeseado por la imposibilidad de pagar predial y demás impuestos por elevarse el valor de los inmuebles. A fechas recientes, la falta de interés y desconocimiento de este patrimonio, consideran que es el principal riesgo de su desaparición, añadiéndose además el desconocimiento generalizado hacia la prevención del abandono. Se identifica que los propietarios incurren en la práctica de abandono por problemas de manutención y pagos de predial y de otros impuestos, pero aún no se identifica cómo evitar estos factores que determinan inevitablemente la pérdida de patrimonio.

Se ha encontrado que un elemento de fortaleza para la protección del patrimonio ha sido la creación de organizaciones de comités vecinales, y las asociaciones de vecinos y

²¹ Ponencia: Retos para fortalecer la gestión pública a favor del patrimonio arquitectónico, durante el II Encuentro Internacional Hablemos de Patrimonio, el lunes 30 de noviembre de 2015, 1:30 pm, Museo Casa de la Bola, Delegación Miguel Hidalgo, Ciudad de México.

colonos, quienes han logrado diversificar sus funciones para hacer campañas de difusión de patrimonio, talleres, conferencias y exposiciones para divulgar a la población la historia de su colonia y las raíces de su identidad; comités de vigilancia y denuncia, quienes interceden entre la autoridad y la población.

No obstante, se menciona que en el desconocimiento del tema patrimonial, también está implícita la estrategia a la que recurre la sociedad civil, vecinos y propietarios a la hora de demandar atención de problemas urbanos, o también para no modificar sus modos de vida. Se recurre a las historias de pueblos, peticiones de atención a derechos humanos, y otros tipos de razones para acogerse al tema de patrimonio, donde no se justifica ni el valor arquitectónico ni urbano que pueda discutirse en las consultas. Se observa que se demanda atención con base en razones de calidad de vida, pero también se observa la necesidad de este tipo de población de estar incluido dentro del ámbito de lo “valioso”, para dejar de ser “ordinario” y ser parte de este listado que destaca por su importancia arquitectónica y urbana.

Se considera necesario por parte de las autoridades estudiar los alcances de las áreas de conservación patrimonial y cómo defenderlas, teniendo en mente que el punto determinante es precisamente su valor urbano arquitectónico, para que partiendo de esto, las consultas se vuelvan más propositivas en cuanto ampliar o reducir los polígonos de protección y conocer las razones por la que no se ha logrado intervenir en el patrimonio.

3. Estudio comparativo de regímenes jurídicos extranjeros y caso mexicano sobre patrimonio urbano

3.1. Normatividad internacional en materia de patrimonio urbano

3.1.1. Carta de Atenas de 1931

3.1.1.1. Antecedentes: Nacimiento de las nociones de monumento y patrimonio histórico

En el siglo XIX, el arte entró en la época del romanticismo y del neogótico. En Inglaterra y Alemania, crece el interés por las ruinas y los monumentos medievales que son restaurados con respecto al estilo original, mientras que en Francia se desarrolla un movimiento encabezado entre otros por Victor Hugo²², protestando contra la destrucción de los monumentos históricos que se está dando en aquel país.

Dicho movimiento logró la creación en octubre de 1830, del puesto de Inspector general de monumentos históricos y en 1837 de la Comisión de monumentos históricos. Es el nacimiento de la noción de monumento histórico, y por extensión, de organismos que van a reglamentar y cuadrar el trabajo de restauración de monumentos considerados de un interés artístico e/u histórico.

En la segunda parte del siglo XIX, se desarrollan dos grandes visiones sobre la protección de los monumentos históricos. La primera es encabezada por el arquitecto francés Viollet-le-Duc que preconiza la restauración como aspecto primordial para la presentación de los monumentos (Viollet-Le Duc 1978). La segunda visión es encabezada por el escritor inglés de crítica de arte John Ruskin, y favorece la conservación de los monumentos salvaguardando la autenticidad histórica, factor esencial para la belleza y el interés que poseen (Ruskin 2014).

La primera guerra mundial representa una ruptura tanto en términos geopolíticos como culturales. Al término de la misma, la comunidad internacional se organizó para impedir

²² En 1825, Victor Hugo publicó un primer panfleto “Sur la destruction des monuments en France” y en 1832 reiteró sus críticas en “Guerre aux démolisseurs”, en el cual se puede leer: “Cada día algunos viejos recuerdos de Francia se van con la piedra donde eran escritos”.

que en futuras ocasiones se repitieran futuras guerras y mantener la paz, así como también superar los efectos de la guerra. Por tal motivo, al culminar el conflicto bélico y con la firma del Tratado de Versalles del 28 de julio de 1919, se crea la Sociedad de Naciones como un organismo internacional cuya función era el establecer las bases para la paz y reorganización de las relaciones internacionales.

En los párrafos b y c del artículo 23 del Tratado de Versalles, se señalan algunos de los objetivos a perseguir en el plano de la cooperación internacional, dentro de estos se encuentra la cooperación cultural, que estaba a cargo de la Organización Internacional de Cooperación Intelectual (OICI), creada el 18 de diciembre de 1920 por decisión de la primera Asamblea. Dentro de sus órganos de trabajo se fundó el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual (IICI), que sería el antecesor de la UNESCO. En 1926 la SDN a través del IICI funda la Oficina Internacional de Museos (OIM), que organizará grandes conferencias internacionales de expertos durante los años treinta, destinadas a definir y encaminar las evoluciones de los museos y patrimonios.

Bajo ese contexto se celebró en 1931, el 1er Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos en Atenas, Grecia, decisivo para la historia patrimonial en cuanto aparece por primera vez de manera oficial la noción de “patrimonio común de la humanidad”, la cual será retomada posteriormente por la UNESCO durante la segunda mitad del siglo (Bandarin 2007). Esta reunión congregó a ciento dieciocho expertos – arqueólogos, arquitectos, conservadores de museos, historiadores de arte, funcionarios, etc.– de veinticuatro países, principalmente de Europa y América del Norte, que desarrollaron varios talleres desde administración y legislación hasta levantamiento gráficos y fotográficos.

También fue en esta reunión donde se logró plantear por primera vez un principio moral de tutela del patrimonio, traducido posteriormente en normas jurídicas, en el sentido de que cada país poseedor de riquezas históricas y artísticas, debía considerarse como el depositario de éstas y responsable de su integridad frente a la comunidad de los pueblos.²³

²³ Ver Conseil International des Monuments et des sites, ICOMOS, « La Charte d’Athènes pour la Restauration des Monuments Historiques – 1931 », <http://www.icomos.org/fr/chartes-et-normes/179-articles-en-francais/ressources/charters-and-standards/425-la-charte-dathenes-pour-la-restauration-des-monuments-historiques-1931>

3.1.1.2. Carta de Atenas para la Restauración de Monumentos Históricos 1931

Los temas abordados en el Congreso sirvieron como base para elaborar la Carta de Atenas de 1931, como uno de los primeros documentos internacionales que establecen los principios de conservación de los monumentos, basados en las siguientes resoluciones:

1. Se establecerán organizaciones internacionales para la restauración, tanto a nivel operativo como consultivo.
2. Los proyectos de restauración que se propongan serán sometidos a la crítica, a modo de prevenir errores que causen pérdida de carácter o de valores históricos en las estructuras.
3. Los problemas de la preservación de los sitios históricos serán resueltos a través de la legislación a nivel nacional para todos los países.
4. Los sitios excavados que no puedan ser objeto de inmediata restauración deberán ser cubiertos nuevamente.
5. Las técnicas y materiales modernos pueden ser usados en los trabajos de restauración.
6. Los sitios históricos contarán con estricta protección de custodia.
7. Se deberá prestar atención a la protección de áreas alrededor de los sitios históricos.

Cabe destacar que la Carta de Atenas es uno de los primeros documentos en donde prevalece el derecho de la colectividad frente al interés privado en la protección de los monumentos, dado que establece que es el Estado quien debe tener la potestad y los recursos para tomar medidas de conservación en casos de urgencia.

Como marco jurídico, la carta establece o aborda principalmente temas de conservación de los inmuebles con carácter de patrimonio histórico, como lo son: la doctrina de intervención, la administración y legislación de los monumentos, su deterioro y puesta en valor, las técnicas de conservación y los materiales de restauración, la tarea de educación y la necesidad de cooperación técnica y moral.

Carta de Atenas 1931		
Concepto	Definición	Artículo
1. Doctrina y principios generales	Mantener la ocupación de los monumentos que asegure su continuidad vital, tomando en cuenta el carácter histórico y artístico.	• Segundo

2.Administración y Legislación	Se privilegia el derecho de la comunidad contra el interés privado.	<ul style="list-style-type: none"> • Tercero
3.Enriquecimiento estético de los monumentos antiguos	Respetar el carácter y fisionomía de la ciudad, con proximidad a monumentos antiguos existentes.	<ul style="list-style-type: none"> • Séptimo
4.Restauración de los monumentos	<p>Emplear técnicas modernas de conservación en elementos in situ.</p> <p>Al usar materiales modernos para la consolidación de monumentos, se tiene que tomar en cuenta el no alterar el aspecto y, carácter del edificio a restaurar .</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cuarto • Quinto
5. Deterioro de los monumentos antiguos	Se debe de buscar la colaboración en cada país de los conservadores de monumentos y los arquitectos con los representantes de las ciencias físicas y químicas y naturales para arribar a resultados que aseguren siempre mayor calificación.	<ul style="list-style-type: none"> • Quinto
6.Las técnicas de conservación.	<p>La conservación de ruinas halladas en una excavación que fuera imposible rescatar, será aconsejable antes que abandonarlas a la destrucción, enterrarlas nuevamente, luego de haber efectuado relevamiento.</p> <p>Cuando se trata de ruinas, se impone una conservación escrupulosa y cuando las condiciones lo permiten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Cuarto
7.Conservación de monumentos y la colaboración internacional	<p>Difundir por parte de la Oficina Internacional de Museos, mediante noticias sobre los trabajos emprendidos en los diversos países y publicaciones regulares.</p> <p>Se establecen los principios de cooperación técnica y moral, el papel de la educación y el valor de la documentación internacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quinto • Octavo • Décimo

Como se ha mencionado, la importancia de la Carta de Atenas radica en el impacto que tuvo a futuro en las formas de restauración de edificios antiguos, puesto que permite el uso de materiales nuevos en edificios antiguos. De igual manera, establece el respeto a las ruinas al evitar reconstrucciones y recomienda el cuidado y protección del entorno de los monumentos y reentierro de los sitios arqueológicos después de las excavaciones.

3.1.2. Carta de Venecia de 1964

3.1.2.1. Antecedentes: De la noción de patrimonio mundial a la creación del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS)

El breve paso de la Carta de Atenas de 1931 a la “otra” Carta de Atenas, redactada por el arquitecto francés Le Corbusier en 1933 en un crucero entre Marsella y Atenas rumbo al cuarto Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM)²⁴, representa una etapa de consolidación en la utilización de la noción de patrimonio internacional por parte de los profesionistas en la materia.²⁵

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial en 1945, la pérdida de los bienes patrimoniales de los países en conflicto fue prácticamente incalculable, por lo que los planes y proyectos de reconstrucción a gran escala de las ciudades devastadas trajo consigo discusiones sobre la restauración del patrimonio histórico.

La creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945 y de la Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) al año siguiente, dio paso a un mayor avance en cuanto al marco jurídico internacional del patrimonio. Dentro de los primeros trabajos que realizó la UNESCO en el tema fue la celebración de la Convención sobre la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado aprobado en la Haya en 1954. En el documento señalado, se consolidan los principios de patrimonio de la humanidad y además establece la necesidad de crear normas internacionales para su protección. Una característica de esta convención es la creación de la figura del “Registro Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Especial”, que junto con otras disposiciones, regulaban el tratamiento de los bienes culturales en caso de conflictos bélicos evitando así su destrucción.

²⁴ Esta otra carta fue publicada anónimamente sólo hasta 1941.

²⁵ Conseil International des Monuments et des sites, ICOMOS, « Histoire », <http://www.icomos.org/fr/a-propos-de-licomos/mission-et-vision/historique>

Por otro lado, en 1946 se realizó en París el encuentro para la creación del Consejo Internacional de Museos (ICOM para sus siglas en inglés) por iniciativa de Chauncey J. Hamlin (EE-UU), y a partir de esos momentos, surge la necesidad de constituir una asociación de profesionales, especialistas y expertos de la conservación y de la restauración de monumentos, independiente a la de los museólogos (Carrive 2006).

El primer paso para la creación de dicha asociación se realiza en 1957 cuando la organización francesa “Architectes en Chef des Monuments Historiques” (ACMH) lanzó la iniciativa del primer Congreso internacional de arquitectos y técnicos de monumentos históricos en París. En este evento se acordó que aquellos países que aún no contaran con una entidad gubernamental para la protección de sus monumentos, deberían crear una estructura de custodia bajo el marco establecido por la UNESCO, además de conminar a los Estados Miembros de adherirse al Centro Internacional de Estudios para la Conservación y la Restauración de Bienes Culturales (ICCROM para sus siglas en inglés) (Vinson 2009).

Pero fue hasta 1964, durante el segundo Congreso internacional de arquitectos y técnicos de monumentos históricos, realizado en Venecia, donde por fin se adoptaron trece resoluciones, entre las cuales destaca la creación del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS), bajo propuesta de la UNESCO²⁶ y por otro lado, la creación de la Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de Monumentos y de Sitios, conocida como la “Carta de Venecia”, aprobada entre el 25 y 31 de mayo 1964.

Para su elaboración, se estudiaron los fundamentos de la Carta de Atenas de 1931 para realizar mejoras y actualizaciones. Para la Carta de Venecia, la restauración es una etapa importante que debe permitir conservar algunas características excepcionales, al tiempo que asegura la conservación y la revelación de elementos estéticos e históricos de un edificio, evitando las reconstituciones inciertas y respetando los aportes de las diferentes épocas sobre un edificio. Por lo tanto, la restauración debe ser parte de los trabajos complementarios que tienen por objeto el valorizar estéticamente o técnicamente un monumento. En materia de conservación, la Carta de Venecia se inspira de la de Atenas acentuando la necesidad de la conservación de monumentos sin dejar de lado el decorado inicial de los edificios.

3.1.2.2. Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de Monumentos y Sitios de Venecia de 1964

²⁶ En la actualidad ICOMOS es una organización internacional no gubernamental que congrega a más de 9,500 individuos y profesionistas en la materia de 144 países, 110 comités nacionales y 28 comités científicos internacionales.

Ya entrados en el contenido de la Carta de Venecia, en ésta se reafirman varios de los principios acordados en los instrumentos anteriores, además de incorporar algunos nuevos como:

- Preservación del escenario donde está inserto el monumento.
- Prohibición expresa de no trasladar los monumentos, salvo en caso de fuerza mayor.
- Necesidad de retirar elementos que estén dentro de un monumento y formen parte de este, como es el caso de esculturas y pinturas, cuando se requiera preservarlos.
- Necesidad de un estudio, de tipo arqueológico e histórico antes de empezar un trabajo de restauración.
- Recomienda el respetar los materiales auténticos en los monumentos.

Contrario a su predecesora de Atenas, este instrumento indica que no se deben probar nuevas tecnologías para la restauración, dando preferencia a aquellas que ya fueron comprobadas siendo idóneas y eficaces. Señala que el objetivo de la restauración es tener una “unidad de estilo”, por tanto deben respetarse todas las contribuciones de otros periodos y corrientes estilísticas del monumento.

En el caso de monumentos arqueológicos, la Carta menciona la necesidad de que las excavaciones se apeguen a las recomendaciones emitidas por la UNESCO. En el caso de la reconstrucción de ruinas, los trabajos sólo deben permitir el reensamble de partes desmembradas, recomienda no introducir otros elementos y los materiales utilizados tienen que ser reconocibles como nuevos.

Cuadro de elementos centrales de la Carta de Venecia de 1964 con respecto de la Carta de Atenas de 1931	
Diferencias	Novedades
Artículo 10. Cuando las técnicas tradicionales se muestran inadecuadas, la consolidación de un monumento pueda ser asegurada valiéndose de todas las técnicas modernas de conservación y de construcción cuya eficacia haya sido demostrada con bases científicas y garantizada por la experiencia.	Artículo 7. El Monumento es inseparable de la historia de que es testigo y del lugar en el que está ubicado. En consecuencia, el desplazamiento de todo o parte de un monumento no puede ser consentido nada más que cuando la salvaguarda del documento lo exija o cuando razones de un gran interés nacional o internacional lo justifiquen.
Artículo 11. Las valiosas aportaciones de	Artículo 8. Los elementos de escultura,

<p>todas las épocas en la edificación de un monumento deben ser respetadas, puesto que la unidad de estilo no es un fin a conseguir en una obra de restauración. Cuando un edificio presenta varios estilos superpuestos, la desaparición de un estadio subyacente no se justifica más que excepcionalmente y bajo la condición de que los elementos eliminados no tengan apenas interés, que el conjunto puesto al descubierto constituya un testimonio de alto valor histórico, arqueológico o estético, y que su estado de conservación se juzgue suficiente. El juicio sobre el valor de los elementos en cuestión y la decisión de las eliminaciones a efectuar no pueden depender únicamente del autor del proyecto.</p>	<p>pintura o decoración que son parte integrante de un documento sólo pueden ser separados cuando esta medida sea la única viable para asegurar su conservación.</p>
<p>Artículo 12. Los elementos destinados a reemplazar las partes inexistentes deben integrarse armoniosamente en el conjunto, distinguiéndose claramente de las originales, a fin de que la restauración no falsifique el documento artístico o histórico.</p>	<p>Artículo 9. La restauración es una operación que debe tener un carácter excepcional. Tiene como fin conservar y revelar los valores estéticos e históricos del monumento y se fundamenta en el respeto a la esencia antigua a los documentos auténticos. Su límite está allí donde comienza la hipótesis: en el plano de las reconstituciones basadas en conjeturas, todo trabajo de complemento reconocido como indispensables por razones estéticas o técnicas aflora de la composición arquitectónica y llevará la marca de nuestro tiempo. La restauración estará siempre precedida y acompañada de un estudio arqueológico e histórico del monumento.</p>
<p>Artículo 12. Los elementos destinados a reemplazar las partes inexistentes deben integrarse armoniosamente en el conjunto, distinguiéndose claramente de las originales, a fin de que la restauración no falsifique el documento artístico o histórico.</p>	<p>Artículo 15. Los trabajos de excavaciones deben llevarse a cabo de acuerdo con las normas científicas y con la "Recomendación que define los principios internacionales a aplicar en materia de excavaciones arqueológicas" adoptada por la UNESCO en 1956.</p>

	<p>El mantenimiento de las ruinas y las medidas necesarias para la conservación y protección permanente de los elementos arquitectónicos y de los objetos descubiertos deben estar garantizados. Además, se emplearán todos los medios que faciliten la comprensión del monumento descubierto sin desnaturalizar su significado.</p> <p>Cualquier trabajo de reconstrucción deberá, sin embargo, excluirse a priori; sólo la anastilosis puede ser tenida en cuenta, es decir, la recomposición de las partes existentes</p> <p>pero desmembradas. Los elementos de integración serán siempre reconocibles y constituirán el mínimo necesario para asegurar las condiciones de conservación del monumento y restablecer la continuidad de sus formas.</p>
--	---

3.1.3. Normas de Quito de 1967

3.1.3.1. Antecedentes: La preocupación de los países de América Latina frente a la deterioración de sus centros históricos, monumentos y sitios de interés histórico y artístico

Solamente dos arquitectos de América Latina -uno mexicano y otro peruano- ratificaron la Carta de Venecia durante el segundo congreso internacional de arquitectos y técnicos de monumentos históricos (Melé 1998). Si en Europa la Segunda Guerra Mundial causó la devastación abrupta de zonas enteras de sus ciudades, impulsando la juridificación del tema de la protección de sus monumentos históricos, los centros históricos en Latinoamérica sufrieron de una degradación a partir de los años 60, derivado de los esquemas desarrollistas de aquellos años y la migración rural masiva en busca de vivienda en las ciudades. Es en estos años que los centros históricos en Latinoamérica se transforman en los espacios urbanos más complejos y frágiles de la ciudad, por contener al mismo tiempo

importantes símbolos de la identidad nacional en forma de edificios y monumentos y al mismo tiempo enfrentar una fuerte degradación física y social.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) decidió asumir la responsabilidad del tema, organizando una reunión sobre conservación y utilización de monumentos y lugares de interés histórico y artístico, realizada en diciembre 1967 en la ciudad de Quito. Derivado de esta reunión, se elaboran las llamadas “Normas de Quito” sobre preservación y uso de los monumentos y sitios con valores históricos y artísticos, documento redactado por un selecto grupo de expertos en restauración de monumentos del continente.

Estas Normas han constituido un innegable punto de referencia para el ámbito latinoamericano en su relación con centros históricos, bienes arquitectónicos y complejos monumentales y es con este enfoque que se ha efectuado gran parte de los congresos y encuentros siguientes organizados en diversos países de América Latina.²⁷

3.1.3.2. Las Normas de Quito de 1967

Las Normas de Quito de 1967 constan de 9 apartados. De una revisión del texto, se puede realizar la siguiente división analítica del instrumento de conformidad con el objeto de cada apartado:

- a) Una **dimensión contextual** que incluye los apartados I. *Introducción*, II. *Consideraciones generales* y III. *Patrimonio monumental y el monumento americano*, donde se plantea la justificación del instrumento y se introducen algunas de las ideas más relevantes que lo delimitan.
- b) Una **dimensión sustantiva** donde se plasman los principios y conceptos rectores del instrumento, compuesta de los apartados IV. *La solución conciliatoria*; V. *Valoración económica de los monumentos*; VI. *La puesta en valor del patrimonio cultural*; VII. *Los monumentos en función de turismo*; y VIII. *El interés social y la acción cívica*.
- c) Una **dimensión instrumental** donde se plasman las recomendaciones para que los instrumentos técnicos y legales diseñados por las Normas de Quito sean implementados tanto a nivel internacional como nacional.

Nombre del apartado	Tipo de contenido
---------------------	-------------------

²⁷ Debido a las crisis políticas en las regiones con la eclosión de dictaduras y las posteriores crisis económicas, no fue posible aplicar los criterios planteados en las Normas de Quito sino hasta la década de los años 90. Ver Rodríguez Alomá (2013).

I. Introducción	Contextual
II. Consideraciones Generales	
III. Patrimonio monumental y el monumento americano	
IV. La solución conciliatoria	Sustantivo
V. Valoración económica de los monumentos	
VI. La puesta en valor del patrimonio cultural	
VII. Los monumentos en función del turismo	
VIII. El interés social y la acción cívica	
IX. Los instrumentos de la puesta en valor	Instrumental

A continuación se presenta un análisis del contenido más importante de cada uno de los apartados agrupados por su dimensión.

Dimensión Contextual

Desde la *Introducción* de las Normas de Quito, dicho documento deja patente las dos ideas principales del instrumento, aplicable a los Gobiernos de América e incluso Iberoamérica: la primera en cuanto a que debe existir una conciliación entre la conservación y utilización del patrimonio monumental de los países; y por otro lado, respecto a que este patrimonio tiene un valor económico que debe erigirse en instrumento del progreso sin que esto signifique un deterioro del mismo.

Ante un reconocido estado de abandono e indefensión que primaba en aquel entonces, las Normas reconocen una situación de urgencia para actuar en pro de la conservación y uso racional de los monumentos y patrimonio histórico, artístico y arqueológico a través del proceso de planificación.

En cuanto a las *Consideraciones Generales*, este apartado inicia planteando que la protección del patrimonio cultural no se circunscribe únicamente a la idea del monumento, si no también al entorno que lo comprende: “la idea de espacio es inseparable del concepto de monumento, por lo que la tutela del Estado puede y debe extenderse al contexto urbano, al ámbito natural que lo enmarca y a los bienes culturales que encierra”.

Además de señalar la facultad que deberían tener los Estados para proteger y regular el espacio que circunscribe al monumento, este apartado señala el supuesto de una zona, recinto o sitio de “carácter monumental”, en donde ninguno de los elementos que lo

conforman, considerados de manera aislada, merece la designación de patrimonio, sino que será el conjunto mismo quien posea el carácter patrimonial.

Las Normas establecen que para que un monumento o una zona o sitio de carácter monumental sea sujeto a protección por los lineamientos de este instrumento, deberá cumplirse con dos supuestos: que exista una huella histórica o artística del hombre que dota de valor patrimonial; y que exista una declaración expresa, previa identificación técnica, y que sea plasmado en algún tipo de registro oficial. Lo anterior se señala para establecer tanto la facultad como la obligación del Estado de velar por la tutela del bien patrimonial. Según las Normas, a partir de ese momento “el bien en cuestión quedará sometido al régimen de protección que señale la Ley”. En este sentido puede decirse que México, desde 1976 cuentan con legislación e instrumentos donde se definen a los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos e indica el procedimiento para su reconocimiento oficial.

Además de lo anterior, las *Consideraciones* señalan un aspecto muy importante: la función social del monumento nacional, conminando a los Estados a hacer que ésta prevalezca y determinando la manera en que dicha función social sea compatible con la propiedad privada y los intereses particulares.

En cuanto al apartado de *Patrimonio monumental y el monumento americano*, las Normas destacan el carácter singular del patrimonio iberoamericano, combinación de las historias colonial y precolombinas, así como la complejidad que encierra su adecuada protección.

El instrumento señala que la razón fundamental de la destrucción de este patrimonio es la carencia de una política oficial “capaz de imprimir eficacia práctica a las medidas proteccionistas vigentes y de promover la revalorización del patrimonio monumental en función del interés público y para beneficio económico de la nación”. Hoy en día tanto México como el Distrito Federal cuentan con instrumentos legales y de planeación que establecen la política oficial en materia de patrimonio histórico y cultural.

En este apartado queda asentado como una de las principales fuentes de degradación del patrimonio histórico-arquitectónico, a un malentendido y mal administrado “progreso urbano”.²⁸ En particular se señala la necesidad de contar con instrumentos para regular el “empeño progresista” y el desarrollo urbano que trae consigo: “la multiplicación de infraestructura y la ocupación de extensa áreas por instalaciones industriales y construcciones inmobiliarias que alteran y aún deforman por completo el paisaje, borrando las huellas y expresiones del pasado, testimonios de una tradición histórica de inestimable valor”.

²⁸ El documento hace uso del término “vandalismo urbanístico”.

Dimensión Sustantiva

Esta parte se conforma por cinco apartados. En el primero de ellos, titulado *La solución conciliatoria*, las Normas establecen como principios rectores por un lado la “necesidad de conciliar las exigencias del progreso urbano con la salvaguardia de los valores ambientales” y por otro, la integración de los centros o complejos históricos de interés a los planes de ordenación urbana.

Más adelante expresa que “la defensa y valoración del patrimonio monumental y artístico no contraviene, teórica ni prácticamente, con una política de regulación urbanística científicamente desarrollada”. De esta forma, las Normas están estableciendo que la conciliación entre el desarrollo urbano y la preservación del patrimonio monumental y arquitectónico (la “solución conciliatoria”) deberá desahogarse mediante los instrumentos de planeación urbana, donde se establezcan las medidas de defensa, recuperación y revalorización del patrimonio monumental de una región y el horizonte de tiempo de dichas acciones.

En los siguientes tres apartados se plasman tres de los principios rectores que rigen este instrumento normativo. Primero y en cuanto elemento innovador, que más allá del valor histórico, arqueológico y estético que reconoce la Carta de Venecia de 1964, las Normas de Quito reconocen expresamente la existencia de un valor económico de los monumentos, el cual deberá ser identificado y posteriormente implementado o puesto en marcha, para convertirse en el pilar fundamental para conciliar su uso y preservación.

En el apartado de *Valoración económica de los monumentos*, las Normas toman el supuesto de que “los monumentos de interés arqueológico, histórico y artístico constituyen también recursos económicos al igual que las riquezas naturales del país”. Más adelante este apartado reconoce la necesidad de que las partes creen mecanismos multilaterales para la asistencia técnica y la ayuda financiera a los Estados, con motivo de la procuración del mejor aprovechamiento de los recursos monumentales que dispongan los países, “como medio indirecto de favorecer el desarrollo económico del país”.

El cómo debe entenderse y llevarse a cabo esta valoración se encuentra en el apartado titulado *La puesta en valor del patrimonio cultural*, posiblemente el núcleo duro conceptual de las Normas de Quito. Aquí define a la “puesta en valor” de un bien histórico o artístico, como el equivalente a “habitarlo en las condiciones objetivas y ambientales que, sin desvirtuar su naturaleza, resalten sus características y permitan su óptimo aprovechamiento”. Esta puesta en valor se realiza en función de “un fin trascendente que en el caso de Iberoamérica sería contribuir al desarrollo económico de la región”.

En otras palabras, esto consiste en incorporar a un potencial económico un valor actual o bien, de “poner en productividad una riqueza inexplorada mediante un proceso de revalorización que lejos de mermar su significación puramente histórica o artística, la acrecienta, pasándola del dominio exclusivo de minorías eruditas al conocimiento y disfrute de mayorías populares”. Es decir, la “puesta en valor” puede darse a través de la traducción del valor monumental en valor económico o bien de revalorizar económicamente un bien a través de inversiones que contribuyan a tal fin.

En dicho apartado las Normas van más allá de la mera definición, señalando que el proceso de valoración o puesta en valor no sólo se refiere al monumento en sí, sino al “área de emplazamiento” de aquella construcción de principal interés, sobre todo a partir de una “razón de vecindad” inmediata al monumento.

Esto quiere decir que esta área, de alguna manera también pasaría a formar parte del mismo patrimonio una vez que se haya puesto en marcha el proceso de valorización. En palabras textuales del instrumento: “las normas proteccionistas y los planes de revalorización tienen que extenderse, pues, a todo el ámbito propio del monumento”. Lo que vemos en este último punto es que las Normas de Quito consolidan la idea que ya se asomaba en la Carta de Venecia en cuanto a la inseparabilidad del monumento y del lugar en el que se encuentra, pero va mucho más allá, estableciendo que dicho espacio o área no solo forma parte del bien patrimonial tutelado, sino que encierra un valor económico potencial o ya dado.

Ahora bien, este instrumento se basa en el reconocimiento de que la puesta en valor de un monumento ejerce una acción beneficiosa sobre el perímetro urbano (un “efecto multiplicador” sobre el resto del área) donde se encuentra emplazado, desbordando en sus efectos a lo que sería el área inmediata, hasta zonas más distantes. Por lo tanto, señala que el incremento del valor real de un bien por la acción refleja, constituye una forma de plusvalía que deberá tomarse en cuenta por parte de los Estados.

De manera similar, las Normas establecen la necesidad de regular a través de medidas que tomen en cuenta el aumento de visitantes y la demanda de servicios y comercio en la zona. Estas medidas deberán facilitar y estimular la iniciativa privada, impedir la “desnaturalización del lugar” y la pérdida de los fines primordiales que se persiguen.

Resumiendo, las Normas nos dicen que el proceso de “puesta en valor” del patrimonio monumental y artístico “implica una acción sistemática, eminentemente técnica, dirigida a utilizar todos y cada uno de esos bienes conforme a su naturaleza, destacando y exaltando sus características y méritos hasta colocarlos en condiciones de cumplir la nueva función a que están destinados”.

Pero además las Normas de Quito establecen que el turismo será aquel proceso social y económico para conciliar el uso y la preservación del patrimonio monumental. En este punto

también las Normas significan un parte aguas con respecto a las dos cartas que las anteceden, Venecia y Atenas.

En el apartado titulado *Los monumentos en función del turismo*, las Normas primero señalan que “los valores propiamente culturales no se desnaturalizan ni comprometen al vincularse con los intereses turísticos”. Al contrario, este instrumento se basa en la idea de que a mayor interés y afluencia turística de los monumentos –sobre todo foránea-, mayor es la afirmación de su importancia y significación nacional en la conciencia de sus habitantes.²⁹

Más adelante en este apartado se establece que debido a la relación tan importante que existe entre patrimonio cultural y promoción del turismo, las inversiones deben hacerse de manera simultánea hacia la restauración y habilitación de los monumentos, y al equipamiento turístico, integradas en un plan económico de desarrollo regional.

Las Normas citan otros documentos internacionales como la Conferencia de Naciones Unidas sobre Viajes Internacionales y Turismo (Roma, 1963) o a la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (1964), donde existen menciones expresas de la importancia que para las actividades económicas y turísticas en específico, tiene el patrimonio cultural y monumental.³⁰

Con base en un estudio respaldado por la UNESCO³¹, las Normas afirman el principio que justifica “el uso de la riqueza monumental en función del turismo”, destacando los “beneficios económicos que se derivan de esa política para las áreas territoriales correspondientes”. Dos supuestos son señalados en este apartado:

- a) la afluencia turística que determina la apropiada revalorización de un monumento, asegura la rápida recuperación del capital invertido para estos fines;
- b) la actividad turística que se origina como consecuencia de la adecuada preservación de un monumento y que de abandonarse determinaría su extinción, conlleva una profunda transformación económica de la región en la que mismo se halla enclavado.

²⁹ Las normas hacen una interesante aseveración con respecto a la importancia capital del turismo para la conciliación de la preservación de los monumentos y su contribución al desarrollo económico regional de los países. Comentan que gracias a esta nueva época donde “la sensibilidad contemporánea” es “más visual que literaria”, Europa ha salvaguardado gran parte de su patrimonio cultural debido al “poderoso estímulo turístico”.

³⁰ 1967 fue nombrado por la Asamblea General de las Naciones Unidas como el “Año del Turismo Internacional” (Resolución 1109-XL).

³¹ Realizado por un organismo no gubernamental “de gran prestigio”, la Unión Internacional de las Organizaciones Oficiales de Turismo.

Por lo tanto, el turismo resulta en el engranaje que permite conciliar la preservación de un monumento con su rol como detonador del desarrollo económico regional y de la acumulación de capital, conjugando “intereses propiamente culturales” con “los de índole turística”.

De esta forma, el documento prescribe que desde “el punto de vista exclusivamente turístico, los monumentos son parte del “equipo” de que se dispone para desarrollar esa industria en una región”, pero en la medida en que este monumento va sirviendo al uso turístico que se le asigna, “dependerá no ya sólo de su valor intrínseco, es decir, de su significación o interés arqueológico, histórico o artístico, sino de las circunstancias adjetivas que concurren en el mismo y faciliten su adecuada utilización”. A esto se refieren las Normas principalmente en cuanto a las obras de infraestructura que faciliten el acceso y los servicios alrededor del monumento o sitio de interés patrimonial.³²

Ahora bien, el último principio de carácter sustantivo que establecen las Normas de Quito tiene que ver con un antecedente de lo que hoy se conoce como la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones y las políticas públicas. En el apartado *El interés social y la acción cívica*, el instrumento señala que en ocasiones existirá una amplia zona de resistencia en contra de los esfuerzos dirigidos a revalorizar el patrimonio monumental, dentro de la “órbita de los intereses privados”. En este sentido, este documento está previendo una posible tensión entre interés privado y la función social de los bienes patrimoniales, la cual deberá ser resuelta por el Estado.³³

De ahí que las Normas también señalan la necesidad de fomentar “agrupaciones cívicas pro-defensa del patrimonio”, como especie de “vigilantes” del mismo, especialmente en contextos donde no se dispone de una regulación urbanística completa o bien, donde la acción protectora del Estado es débil o no muy eficaz.

De igual forma, este instrumento conmina a los Estados a promover la colaboración múltiple y espontánea de los particulares en los planes de puesta en valor del patrimonio histórico y artístico, como algo imprescindible, así como durante la ejecución de los proyectos.

Dimensión Instrumental

Este apartado señala los mecanismos e instrumentos para la aplicación de la llamada puesta en valor de los monumentos y sitios patrimoniales. De estos, se destacan los siguientes:

³² Las Normas están pensando en un mercado de “turismo internacional”, donde cada país cuenta con una “reserva de bienes culturales” que son tomados como fuente de riqueza.

³³ El documento se refiere sobre todo a aquellos habitantes de una población que ha sido contagiada de la “fiebre del progreso”, impedidos por lo tanto para medir las consecuencias del “vandalismo urbanístico” al que ya hicimos referencia.

1. Coordinación de las iniciativas y esfuerzos de carácter cultural y económico-turísticos.
2. Establecimiento de las condiciones legales e instrumentos técnicos que hagan posible dicha coordinación.
3. Contar con una legislación oficial, una organización técnica y un sistema de planificación nacional en la materia.
4. Promoción de la asistencia y cooperación exterior entre los Estados Miembros.

Adicionalmente, el apartado titulado *Los instrumentos de la puesta en valor* establecen una serie de medidas tanto a nivel nacional como internacional, así como procedimientos de carácter técnico y legal, para ser adoptadas por los Estados Miembros.

En cuanto a las Recomendaciones a nivel nacional, destacan las siguientes:

1. Los proyectos de puesta en valor del patrimonio monumental deberán formar parte del sistema de planeación nacional.
2. Las inversiones que se requieren para la ejecución de dichos proyectos deben hacerse simultáneamente hacia el equipamiento turístico de la zona o región objeto de reevaluación.
3. Se deberá establecer una legislación adecuada o, en su defecto, otras disposiciones gubernativas que faciliten el proyecto de puesta en valor haciendo prevalecer en todo momento el interés público.
4. Dirección coordinada del proyecto a través de un Instituto idóneo capaz de centralizar la ejecución del mismo en todas sus etapas.
5. Designación de un equipo técnico que pueda contar con la asistencia exterior durante la formulación de los proyectos específicos durante su ejecución.
6. Existencia de acción planificada mediante plan regulador de alcance nacional o regional.
7. Coordinación de los intereses propiamente culturales relativos a los monumentos y los de índole turística, de preferencia bajo una dirección coordinada del proyecto, como paso previo a toda gestión de asistencia técnica o de ayuda financiera exterior.
8. Fomento a la cooperación de los intereses privados, respaldo de la opinión pública y participación en la formulación y realización de todo proyecto de puesta en valor.

En cuanto a las recomendaciones a nivel internacional, las Normas establecen:

1. Reiterar la conveniencia de que los países de América se adhieran a la “Carta de Venecia” como norma mundial en materia de preservación de sitios y monumentos históricos.
2. Extender el concepto generalizado de monumento a las manifestaciones propias de la cultura de los siglos XIX y XX.
3. Recomendar a la Organización de Estados Americanos, extender la cooperación internacional en la materia.
4. Que los Estados Miembros adopten trabajos previos de investigación histórica cuando se vayan a realizar trabajos de restauración.
5. Que los Estados Miembros adopten medidas de emergencia capaces de eliminar los riesgos del comercio ilícito de piezas del patrimonio cultural.

En cuanto a las medidas legales que contienen las Normas, sobre todo destacan las relativas a la regulación espacial del patrimonio.

1. Para efectos de las legislaciones locales, establece que el espacio urbano que ocupan los núcleos o conjuntos monumentales y de interés ambiental podrán delimitarse:
 - a) Zona de protección rigurosa, que corresponderá a la mayor densidad monumental o ambiental.
 - b) Zona de protección o respeto, con una mayor tolerancia.
 - c) Zona de protección del paisaje urbano, a fin de procurar una integración de la misma con la naturaleza circundante.
2. Los países deberán tomar en cuenta en sus legislaciones la plusvalía que adquieren los bienes inmuebles incluidos dentro de la zona de puesta en valor.
3. Las legislaciones deben contemplar la posibilidad de estimular la iniciativa privada mediante la implantación de un régimen de exenciones fiscales en los edificios que se restauren con capital particular y dentro de las regulaciones que establezcan las autoridades competentes. Desgravaciones de tipo fiscal pueden establecerse, también, como compensación a las limitaciones impuestas a la propiedad particular por motivos de utilidad pública.

En cuanto a las medidas técnicas que se recomiendan a los Estados Miembros, se encuentran las siguientes:

1. La puesta en valor de un monumento o conjunto urbano de interés es el resultado de un proceso eminentemente técnico y, en consecuencia, su tratamiento oficial debe estar confiado directamente a una dependencia de carácter especializado.
2. La colaboración técnica de los expertos en las distintas disciplinas que han de intervenir en la ejecución de un proyecto, es absolutamente esencial.
3. La prioridad de los proyectos queda subordinada a la estimación de los beneficios económicos que de su ejecución se derivarían para una región dada, aunque sin dejar de tomar en cuenta la importancia intrínseca de los bienes objeto de restauración y la situación de emergencia en que los mismos se encuentran.
4. La naturaleza y alcance de los trabajos que se deben realizar en un monumento exigen decisiones previas, producto del exhaustivo examen de las condiciones y circunstancias que concurren en el mismo.
5. En los trabajos de revalorización de zonas ambientales, precisa la previa definición de sus límites y valores.
6. La puesta en valor de una zona histórica ambiental, ya definida y evaluada implica:
 - a) Estudio y determinación de su uso eventual y de las actividades que en la misma habrán de desarrollarse.
 - b) Estudio de la magnitud de las inversiones y de las etapas necesarias hasta ultimar los trabajos de restauración y conservación, incluyendo las obras de infraestructura y adaptaciones que exija el equipamiento turístico para su puesta en valor.
 - c) Estudio analítico del régimen especial al que la zona quedará sometida, a fin de que las construcciones existentes y las nuevas puedan ser controladas de forma eficaz.
 - d) La reglamentación de las zonas adyacentes al núcleo histórico, debe establecer también la normativa con relación al uso de la tierra, la densidad, la relación volumétrica como factor determinante del paisaje urbano y natural.
 - e) Estudio de la magnitud de las inversiones necesarias para el saneamiento de la zona.
 - f) Estudio de las medidas de prevención necesarias para el debido mantenimiento constante de la zona que se trata de poner en valor.

3.2. Estudio socio-legal sobre patrimonio urbano en Estados Unidos

3.2.1. Análisis del marco jurídico

3.2.1.1. Introducción

En este apartado, se realizará el análisis del marco jurídico de la protección y salvaguarda del patrimonio histórico de la ciudad de Nueva York. Para lograr un mejor entendimiento del éxito de las medidas adoptadas en NY, es necesario comprender la estructura de los niveles de gobierno en Estados Unidos y el complejo funcionamiento de las leyes federales, estatales y locales.

Aunque México y Estados Unidos tienen un sistema de gobierno federal similar, funcionan de manera distinta en cuanto a la relación de los tres ordenes de gobierno, esto debido al diseño constitucional y sistema jurídico estadounidense, derivado del common law. Al igual que en nuestro país, se sigue el principio de supremacía constitucional, en donde la ley máxima del país es la Constitución de los Estados Unidos, seguido por las leyes aprobadas por el Congreso y los tratados en que EU sea parte.

En general las leyes federales o el nivel administrativo federal, son aplicables a cuestiones de interés nacional y buscan que la cooperación de todos los niveles de gobierno se de en forma simultánea, como es el caso de la política educativa. En el ejemplo citado, las escuelas públicas son administradas por jurisdicciones locales, que se regulan a ordenamientos de carácter estatal, pero su financiamiento es dado por el Gobierno Federal, dado que la educación pública es un asunto de interés nacional.

La Constitución estadounidense establece que el poder federal tiene las denominadas “facultades delegadas o expresas”, entre estas se encuentran la recaudación de impuestos, declarar la guerra y la regulación del comercio. Además también el gobierno federal cuenta con “facultades implícitas”, que de igual manera se desprenden de la Carta Magna y su finalidad es mantener el equilibrio entre los niveles de la administración pública federal.

Adicionalmente, el mismo ordenamiento permite la existencia de facultades que no son otorgadas al gobierno central, pero tampoco están prohibidas a los estados. Estas se conocen como “facultades reservadas” y corresponden directamente al pueblo o a los estados. Finalmente, existen también en ciertos casos, las llamadas “facultades concurrentes”, en las cuales tango el gobierno federal como el estatal pueden intervenir.

En cuanto al reconocimiento y facultades del nivel de gobierno local o municipal, la Constitución estadounidense no la reconoce expresamente a comparación de nuestra Carta Magna –artículo 115. CPEUM-, por tanto el estatus municipal y todo lo relativo a este es una función estatal.

Constitución Estados Unidos de América
Enmienda X. Los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por esta a los Estados, están reservados a los Estados respectivamente, o al pueblo.

De conformidad con la enmienda mencionada, se entiende que las competencias locales son establecidas por la legislatura estatal. De esta manera los gobiernos locales o municipales, dentro de sus límites pueden ofrecer una amplia oferta de servicios federales y estatales, por los cuales pueden recibir fondos tanto federales como estatales para su aplicación.

Funcionamiento del orden legal en los Estados Unidos de América		
Orden de gobierno	Ámbito de aplicación	Leyes.
Federal	Tienen aplicación en todo el territorio estadounidense. Cada uno de los 50 estados y estados libres asociados se encuentra sujeto a estas leyes.	<ul style="list-style-type: none"> - Leyes de salario mínimo federal - Leyes de aduanas - Leyes de seguro social - Leyes de inmigración - Leyes de patentes y de derechos de autor - Leyes criminales federales como evasión de impuestos y contra la falsificación de dinero
Estatales	Cada uno de los 50 estados y los estados libres asociados en los Estados Unidos posee su propio sistema de leyes y tribunales. Estas leyes no	<ul style="list-style-type: none"> -Leyes de divorcio y asuntos familiares - Leyes Penales - Leyes de bienestar social y

	pueden oponerse ni contradecir a las leyes federales, pero en muchos casos las refuerzan o amplían sus alcances.	asistencia pública -Leyes Civiles
Locales	Son sólo aplicables a los condados, ciudades o municipalidades dentro de los 50 estados y los estados libres asociados. Este tipo de normas no pueden contradecir a las leyes federales, ni estatales, son un complemento de los dos ordenes legales superiores.	- Normas de tránsito - Leyes de zonificación - Leyes de bando y buen gobierno - Leyes venta de alcohol

En ese sentido cada localidad o municipio en los Estados Unidos esta gobernado por leyes locales, estatales y federales. Pero además pueden legislar en determinados asuntos como lo es el uso de suelo, el uso del suelo público del suelo y los estándares de construcción.

3.2.1.2. Legislación en materia de preservación de monumentos.

El marco legal para la protección y preservación de propiedades históricas en los Estados Unidos, esta compuesta por una serie de ordenamientos federales, estatales y municipales. Existen leyes dedicadas a la protección de propiedades históricas, pero además hay referencias del tema en otro tipo de ordenamientos legales, como lo son aquellos que regulan, el transporte, estatutos de zonificación, regulación de agencias de gobierno, iniciativas fiscales y decretos presidenciales, la mayoría de estos guían la política ambiental en el país.

Las leyes federales en la materia proporcionan el andamiaje legal para proteger los sitios históricos más emblemáticos, las cuales son complementadas y reforzadas con la legislación a nivel estatal. Por tanto la legislación a nivel estatal esta más robustecida y especializada que la federal. Sin embargo, la legislación más efectiva como herramienta para la conservación y protección de monumentos históricos se da a nivel local o municipal.

Antes de comenzar el análisis del marco jurídico de los tres órdenes de gobierno, es necesario mencionar que a diferencia de nuestro país, existe el concepto de “no

obligatoriedad” en la protección de edificios históricos dentro de la legislación federal y estatal. El concepto mencionado, establece que, si la propiedad a proteger es de carácter privado y esta no ha recibido o recibe fondos federales o estatales, o se encuentre en condición de servidumbre, entonces el propietario es libre de disponer de la propiedad de acuerdo a su beneficio.

Por otra parte existe un amplio sistema de financiamiento e incentivos fiscales a nivel federal y estatal para la protección de las propiedades históricas, enfocado a fomentar la cooperación entre los propietarios privados, el público en general e instituciones gubernamentales, a fin de tener una efectiva preservación del patrimonio histórico cultural.

3.2.1.3. Legislación Federal.

El principal ordenamiento a nivel federal para la protección de propiedades históricas es la Ley Nacional para la Conservación Histórica (NHPA por sus siglas en inglés) de 1966, esta ley se complementa con otras las cuales se mencionarán más adelante. Adicionalmente existen otros ordenamientos que complementan el tema a través de la creación de instituciones o dependencias de la administración pública federal.

Para fines de este estudio se analizarán los puntos más importantes de la NHPA y se mencionarán brevemente las aportaciones de otras leyes federales. En la NHPA, el Congreso de los Estados Unidos, reconoce que “ el espíritu y dirección de la nación están fundadas y reflejadas en su patrimonio histórico”, además de que “ las bases históricas y culturales de la Nación deben de conservarse como parte viva del desarrollo y la vida comunitaria para dar sentido de orientación a los estadounidenses” y que “las propiedades históricas significativas al patrimonio de la Nación se están perdiendo o se han alterado sustancialmente, muchas veces inadvertidamente, con mayor frecuencia”.

Ley Nacional para la Conservación Histórica (NHPA)
<p>Sección 1b. The Congress finds and declares that:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. the spirit and direction of the nation are founded upon and reflected in its historic heritage; 2. the historical and cultural foundation of the Nation should be preserved as a living part of our community life and development in order to give sense of orientation to the American people; 3. historic properties significant to the Nation's heritage are being lost or substantially altered, often inadvertently, with increasing

frequency;

...

Dentro de los siete incisos del apartado (b) de la sección 1 de la NHPA, el Congreso estadounidense, declara que la preservación del patrimonio cultural es vital y de interés público, además de que ese patrimonio esta bajo una severa amenaza debido al incremento y desarrollo de la expansión urbana. De igual forma los legisladores reconocen que existen esfuerzos legislativos previos pero estos han sido poco efectivos. los esfuerzos legislativos previos no han sido exitosos, debido a que la responsabilidad de mantenimiento ha sido adquirida principalmente por los particulares y las agencias de gobierno.

Debido a lo anterior la NHPA, contiene medidas que buscan un aproximamiento entre los diversos actores que juegan un rol vital en el mantenimiento y preservación del patrimonio histórico del país. Para llevar a cabo los fines propuestos, la ley establece que la política del gobierno federal debe de basarse en los siguientes puntos.

- Fomentar las condiciones para que coexistan la vida moderna y la preservación histórica.
- Mantener el liderazgo en la preservación de los recursos prehistóricos e históricos de los Estados Unidos.
- Administrar la propiedad federal, administrar o controlar los recursos prehistóricos e históricos con un espíritu de corresponsabilidad para el beneficio e inspiración del presente.
- Contribuir a la conservación de las propiedades prehistóricas e históricas que no son federales con recursos y dar estímulos a organizaciones e individuos que se encarguen de su preservación a través de medios privados.
- Fomentar la conservación pública y privada así como la utilización de todos los elementos históricos de la Nación, y ;
- Ayudar a otras organizaciones, gobiernos estatales y locales, para ampliar y acelerar y ampliar las actividades y programas para la conservación histórica del patrimonio.

Además la ley también crea las herramientas para cumplir su objetivo, para tales fines se crea el Registro Nacional de Lugares Históricos, la Implementación Estatal de la Ley de Conservación del Patrimonio Histórico Nacional, Protección a las propiedades tribales dentro

de la Ley Nacional para la Conservación Histórica, Programa de financiamiento, Consejo Asesor para la Preservación Histórica y la Sección 106 para la revisión de proyectos.

Regulación Federal		
Nombre	Contenido	Contribución
Ley Nacional sobre Política Ambiental (NEPA) de 1969	<ul style="list-style-type: none"> - Establece la política ambiental de los Estados Unidos. Fija las bases de cooperación con los gobiernos locales y particulares. - Busca renovar, mantener y proteger los recursos naturales además de lograr un equilibrio entre las necesidades ambientales y del mundo tecnológico. - Alentar la productividad y una agradable armonía entre el hombre y su entorno; promover los esfuerzos para prevenir o eliminar los daños al ambiente y a la biosfera, y estimular el bienestar y salud humana. - Enriquecer los sistemas ecológicos y los recursos naturales importantes para la Nación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Agencia de Protección Ambiental. - Consejo de Calidad Ambiental - Diversas leyes como la Ley de Conservación y Renovación de Recursos, Ley de Respuesta Ambiental Comprensiva, Compensación y Responsabilidad, Ley Federal de Control de la Contaminación del Agua, etc.
Ley de Conservación Arqueológica e Histórica (AHPA) de 1974	<ul style="list-style-type: none"> - Tiene por objeto preservar los sitios arqueológicos e históricos de los Estado Unidos de América. 	<ul style="list-style-type: none"> - Establece los Programas y Actividades Arqueológicas a nivel Federal. - Crea el Departamento de Consulta Arqueológica. - Administra las colecciones

		arqueológicas de la Nación.
Ley de Protección del Patrimonio Arqueológico (ARPA) de 1979	- Protege los lugares sagrados y culturales de los indígenas americanos ubicados en tierras indígenas americanas y en tierras publicas.	- Penaliza el tráfico interestatal de los recursos arqueológicos que se extraigan de esas tierras sin un permiso. - Protegen la confidencialidad de la ubicación de los lugares sagrados y de las propiedades culturales tradicionales de los nativos americanos.
Ley de Libertad Religiosa de los Indios Americanos (AIRFA) de 1978	- Establece que la política de los Estados Unidos deberá proteger y preservar el derecho inherente de los indígenas americanos a la libertad de culto, expresión y práctica de las religiones tradicionales de los indios nativos americanos, los nativos de Alaska y los nativo hawaianos.	- Incluye el acceso a los lugares sagrados, el uso y posesión de objetos sagrados y la libertad de rendir culto a través de ceremonias y rituales tradicionales.
Ley de Protección y Repatriación de Sepulturas de Nativos Americanos (NAGPRA) de 1990	- Establece el proceso para que los museos y las agencias federales devuelvan ciertos objetos culturales indígenas a los descendientes lineales y a las tribus indígenas americanas y organizaciones nativas afiliadas.	- Incluye disposiciones relativas a objetos culturales no reclamados y culturalmente no identificables. - El descubrimiento intencional e inadvertido de objetos culturales indígenas en tierras federales y tribales. - Autoriza donaciones federales a las tribus

		<p>nativo americanas, organizaciones nativas hawaianas y museos para asistir en la documentación y repatriación de objetos culturales indígenas americanos.</p> <p>- Crea el Comité de Revisión de la Ley de Protección y Repatriación de Sepulturas Indígenas Americanas.</p>
--	--	--

Regulación Federal Agencias		
Ley	Agencia	Funciones
Ley para la Administración de Bosques Nacionales de 1976 (NFMA)	<ul style="list-style-type: none"> - Servicio Forestal de los Estados Unidos. - Sistema Nacional de Bosques. - Servicio de Parques Nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> - Construir y mantener los senderos y campamentos. - Patrullar las áreas silvestres. - Proteger los sitios del patrimonio cultural de la nación.
Ley Federal de Gestión y Política de Tierras de 1977 (FLPMA)	- Oficina de Administración de Tierras	<ul style="list-style-type: none"> - Regula el uso de las tierras que son propiedad de la nación. - Regula la planificación del uso de suelo, la adquisición de tierras y la administración de tierras federales
Ley de uso Cooperativo de Edificios Públicos de 1976	- Administración de Servicios Generales	- Administra el funcionamiento básico de los edificios en donde se

(PBCUA)		<p>encuentran las agencias federales, incluyendo la Casa Blanca.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Preserva y protege los edificios que son patrimonio histórico de la nación que son propiedad de la federación.
---------	--	---

3.2.1.4. Legislación Estatal

A nivel estatal el ordenamiento que regula la preservación de monumentos históricos, es la Ley del Estado de Nueva York para la Conservación Histórica de 1980, como se ha mencionado este tipo de leyes sirven de complemento a la NHPA. La Ley de Nueva York, establece que la conservación histórica es de interés público y determina las líneas a seguir para el establecimiento de una política pública en la materia.

Al igual que la legislación a nivel federal, se crean instituciones estatales para el cumplimiento de sus fines, en este caso, la Ley menciona la creación del Registro Estatal de Sitios y la Oficina Estatal de Conservación Histórica. Adicionalmente crea y otorga una serie de facultades al Consejo Estatal para la Preservación Histórica.

Ley del Estado de Nueva York para la Conservación Histórica de 1980,		
Instituciones	Artículo	Funciones
Comisionado de Parques, Recreación y Preservación Histórica.	Sección 426.1 inciso b	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinar los programas y actividades de conservación. - Fomentar y asistir a los gobiernos locales en la aplicación de actividades y programas de conservación. - Fomentar y asistir a organizaciones privadas y al público en general para realizar actividades de conservación.

	Sección 426.1 inciso d	- Establecer el Registro de Lugares Históricos en conjunto con el Consejo Estatal para la Preservación Histórica.
Consejo Estatal para la Preservación Histórica	Sección 426.1 inciso g	<ul style="list-style-type: none"> - Asesorar al Comisionado en los asuntos que afectan a la conservación del patrimonio histórico y al sistema de conservación histórica. - Dar consultoría al Comisionado sobre la administración de lugares históricos. - Revisar y hacer recomendaciones al comisionado sobre propiedades que cumplan los criterios para ser parte del listado de propiedades históricas a nivel nacional y estatal.
	Sección 426.1 inciso h	<ul style="list-style-type: none"> - Revisar y hacer recomendaciones al Comisionado sobre la concesión de fondos y el uso de subvenciones federales y estatales. - Revisar y comentar los proyectos seleccionados que están siendo analizados por el Comisionado bajo la sección 106 de la NHPA y la sección 14.09 de la Ley de Parques. - Comentar evaluaciones de impacto ambiental sobre

		construcciones que tengan impacto sobre los recursos históricos.
--	--	--

Sobre el Registro Estatal de Lugares Históricos la Ley indica que el Comisionado es el encargado de dirigirlo, y este es una listado de todos los sitios, distritos, estructuras, edificios, y otras áreas u objetos que tengan relevancia en la historia, arquitectura, arqueología o cultura del estado, sus comunidades o de la Nación. Como la Ley del estado es complementaria a la NHPA, los procedimientos y criterios establecidos para ser parte de este deben de ser congruentes con los establecidos en el Registro Nacional, por lo tanto aquellos sitios que fueren elegidos para ser parte del Registro Nacional deben de estar en la lista del Registro Estatal.

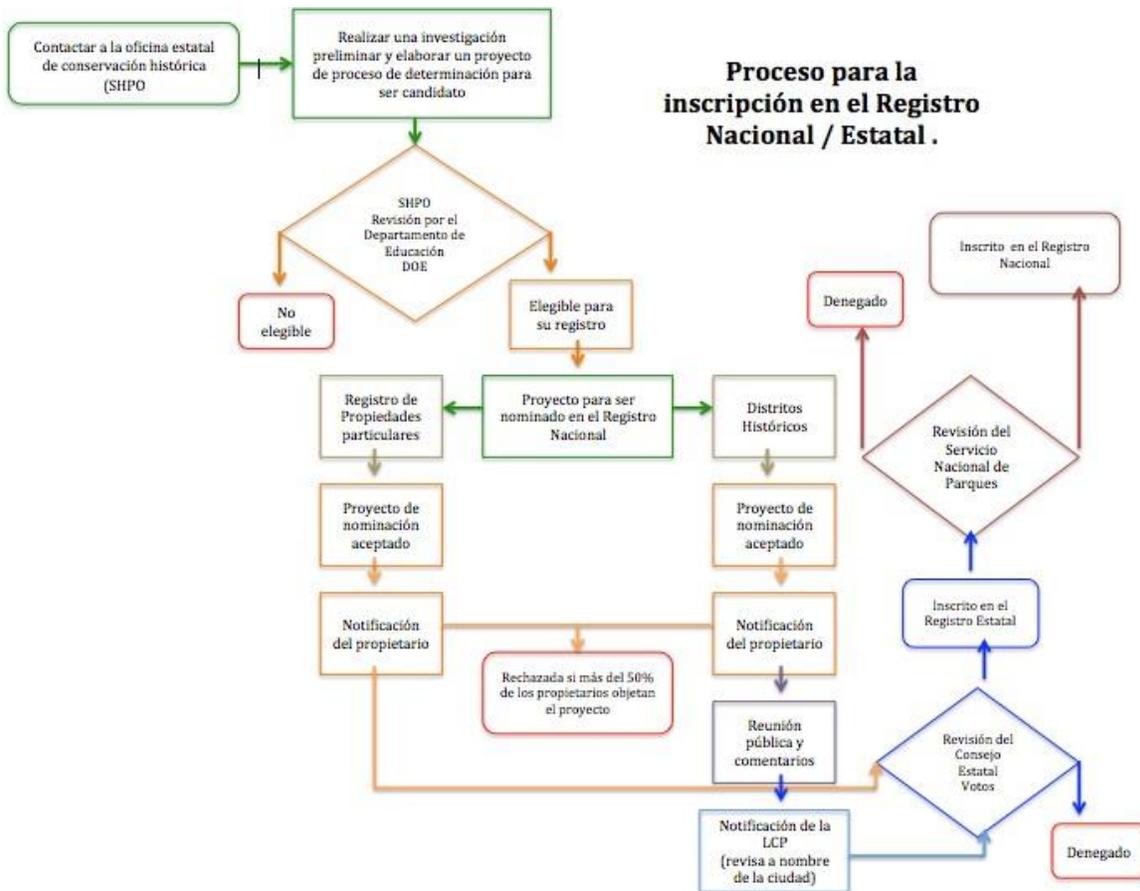
El Registro Estatal es el encargado de indicar la importancia de los sitios históricos, estos pueden tener mayor significado ya sea a nivel nacional, estatal o local. De igual manera establece que el Registro Estatal debe de ser usado como una herramienta de planeación y no como una base de datos para subastas privadas, las cuales están reguladas a nivel local.

Ley del Estado de Nueva York para la Conservación Histórica de 1980,		
Procedimiento para la inscripción en el Registro Estatal y Nacional de Sitios Históricos		
Artículo	Procedimiento	Requisitos
Sección 427.2	Nominación de bienes para el Registro Estatal	<ul style="list-style-type: none"> - Las propuestas para las nominaciones deben de ser presentadas por un oficial de la Agencia de Conservación (APO por su siglas en inglés), un oficial municipal, el consejo local para la conservación histórica o Consejo Estatal o cualquier persona del público en general. - Todas las propuestas de nominación para el Registro Estatal tienen que ser presentadas de acuerdo al formato del Registro nacional. - Las propuestas de nominación completas deben de ser entregadas al Comisionado y deben de estar acompañadas por una carta donde se

		afirme que la nominación esta considerada para inscribirse en el Registro Estatal.
Sección 427.3	Criterios para la inscripción	<ul style="list-style-type: none"> - Que los bienes estén asociados a eventos que hayan tenido una contribución significativa en la historia americana. - Que los bienes estén asociados con las vidas de personajes significativos del pasado. - Que incorporen características distintivas de un tipo, período o método de construcción; que representen el trabajo de un maestro, o que posean altos valores artísticos, o que representen a una entidad distintiva y significativamente además de que sus componentes por separado no pierdan esta calidad. - Que han producido o vayan a producir, información importante para la historia o prehistoria.
Sección 427.5	Revisión e inscripción	<ul style="list-style-type: none"> - Las propuestas de nominación junto con los comentarios respectivos, deben de ser revidados por el Consejo, el cual las revisara y hará las recomendaciones al Comisionado en cuanto a si la propiedad cumple con los requisitos para su inscripción en el Registro Estatal. - Después de considerar los recomendaciones del Consejo, el Comisionado deberá incluir en el Registro Estatal todos los lugares que ha determinado que deben de tener importancia histórica. - El Comisionado tiene un plazo de 180

		<p>días naturales para hacer esa determinación después de haber recibido la propuesta de nominación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - El Comisionado deberá emitir su decisión sobre la inscripción de la propiedad, con el soporte debido por escrito. - Además deberá mencionar si su decisión de inscripción de la propiedad es de relevancia nacional, estatal o local.
--	--	---

Es necesario señalar que en el proceso de inscripción en el Registro Estatal de Sitios Históricos también intervienen otras dependencias de la administración estatal como lo son: El Consejo de Arte, Agencia del parque Adirondack del Estado de NY, Departamento de Conservación Ambiental de NY, Servicio Estatal de Parques y Conservación Histórica, Oficina de Servicios Generales.



3.2.1.5. Legislación para la preservación de sitios históricos en la Ciudad de Nueva York

Como se mencionó, el caso de la destrucción de la Pennsylvania Station fue uno de los detonantes del movimiento de preservación de monumentos históricos en los EUA, pero también estableció el precedente legal para que a nivel local se legislará en la materia. En el caso de la Penn Central, la Suprema Corte de Justicia de los EUA abordó el tema bajo el siguiente criterio:

Penn Cent. Transp. Co. Vs New York City, 438 U.S 104 (1978)

... *“Una ciudad puede, como parte de un programa integral para preservar monumentos históricos y distritos históricos, imponer restricciones sobre el*

desarrollo individual histórico de los monumentos, además esas imposiciones son aplicables a los ordenamientos de zonificación, sin embargo no pueden efectuar una expropiación sin que se de el pago por una justa indemnización”. ...

Bajo el criterio mencionado la Suprema Corte confirmó lo establecido en la Ley de Conservación adoptada en la ciudad de Nueva York en 1965 (NYC por sus siglas en inglés). A raíz de esa resolución diversas localidades crearon leyes locales para la preservación del patrimonio histórico, sin embargo la más robusta y elaborada es la de NYC.

Al principio de este apartado se señaló que la Constitución estadounidense no menciona las facultades conferidas a los municipios o las localidades y que la facultad de legislar sobre estas recae en las asambleas legislativas de los estados. En ese sentido el estado de Nueva York cuenta con la Ley de Gobierno Municipal, la cual autoriza expresamente en el inciso a, de la sección segunda del apartado 1 del artículo 10, a que los condados, ciudades, pueblos o villas promulguen leyes locales relativas a la “protección y mejora de su entorno físico y visual”. Bajo este artículo se considera que los recursos históricos son claramente parte de física y visual del ambiente de la comunidad, por lo tanto dentro de las facultades de las localidades se debe incluir el poder regular los recursos históricos.

En adición a lo anterior, la legislación del estado proporciona a las localidades los métodos de regulación y preservación de los recursos históricos, como ya se ha señalado. En el caso de NYC, la Ley de Conservación de Monumentos y Distritos Históricos (LL por su siglas en inglés) de 1965, es la norma que salvaguarda los edificios y lugares que representan históricamente a la ciudad en el sentido cultural, social, económico, político y arquitectónico. Es necesario señalar que la LL, se encuentra dentro del Título 25, Capítulo 3 del Código Administrativo de la Ciudad de Nueva York.

Para cumplir con lo dispuesto en la LL, se creó la Comisión de Preservación de Monumentos (LCP), que cuenta con las siguientes funciones.

Ley de Conservación de Monumentos y Distritos Históricos de NYC	
(Código Administrativo NYC)	
Artículo	Objetivos de la Preservación
25-301 “b”	<ul style="list-style-type: none"> - Estabilizar y mejorar el valor de la propiedad; - Fomentar el orgullo cívico; - Proteger y mejorar los atractivos de la ciudad para el turismo;

	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la economía de la ciudad; - Promover la visita de los distritos históricos, los monumentos exteriores e interiores y los lugares escénicos para la educación, el placer y bienestar de la gente de la ciudad.
	Facultades
25-303	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar la lista de lugares históricos de interés para la ciudad, incluyendo la descripción con las características generales y su ubicación. - Enlistar los lugares interiores con relevancia histórica, sin incluir los interiores que son utilizados como lugares de culto religioso. - Enlistar los escénicos icónicos de la ciudad. - Señalar los barrios históricos así como su ubicación y límites - Señalar los cambios de ubicaciones y límites de los barrios históricos. - Proponer los monumentos o distritos históricos - Aprobar, supervisar y efectuar cambios en las propiedades inscritas. - Administrar el Programa de Preservación Histórica de Grant.

Orgánicamente la LCP se compone por un historiador, un urbanista o arquitecto paisajista, un representante de las inmobiliarias y por lo menos un residente de cada uno de los cinco condados de la ciudad, La LCP es dirigida por presidente que es elegido por el alcalde cada tres años. Además cuenta con cuatro departamentos y una Unidad de Revisión Ambiental.

Estructura orgánica de la Comisión de Preservación de Monumentos	
Departamento	Funciones
Arqueología	- Es responsable de evaluar si algunos de los proyectos propuestos afectan a los recursos arqueológicos de la ciudad de Nueva York. El departamento hace esta averiguación para los trabajos que estén sujetos a la revisión de las normas ambientales o involucre algunos lugares emblemáticos.
Vigilancia	- Consta de cuatro miembros que trabajan para asegurar que los dueños de propiedades históricas

	cumplan con la LL. El departamento emite aproximadamente 1.000 avisos de alerta sobre trabajos potencialmente ilegales.
Conservación	- Se encarga de expedir permisos para ciertos tipos de trabajo en los edificios y sitios considerados patrimonio de la ciudad, de igual manera se encarga de preparar las solicitudes para su revisión por la Comisión.
Investigación	- Evalúa la importancia cultural, histórica y arquitectónica de edificios y sitios de la ciudad de Nueva York a fin de determinar si son elegibles para ser considerados como patrimonio individual o distritos históricos.
Revisión Ambiental	- es responsable de ayudar, el estado y las agencias federales de la ciudad con el proceso de revisión ambiental mediante la evaluación de los impactos potenciales de determinados proyectos sobre los recursos históricos y arqueológicos de la ciudad de Nueva York.

Adicionalmente a lo establecido en la LL, la Comisión cuenta con su Reglamento (RCNY), que de manera detallada establece los procesos, procedimiento y normas de la LCP. Incluyendo las prácticas y procedimientos de audiencias pública y reuniones, las normas de trabajo en las propiedades registradas, tabal de honorarios para los diversos tipos de trabajo, cumplimiento y el proceso de aplicación de las normas para la conservación de sitios patrimoniales y la operación del programa de apoyos financieros.

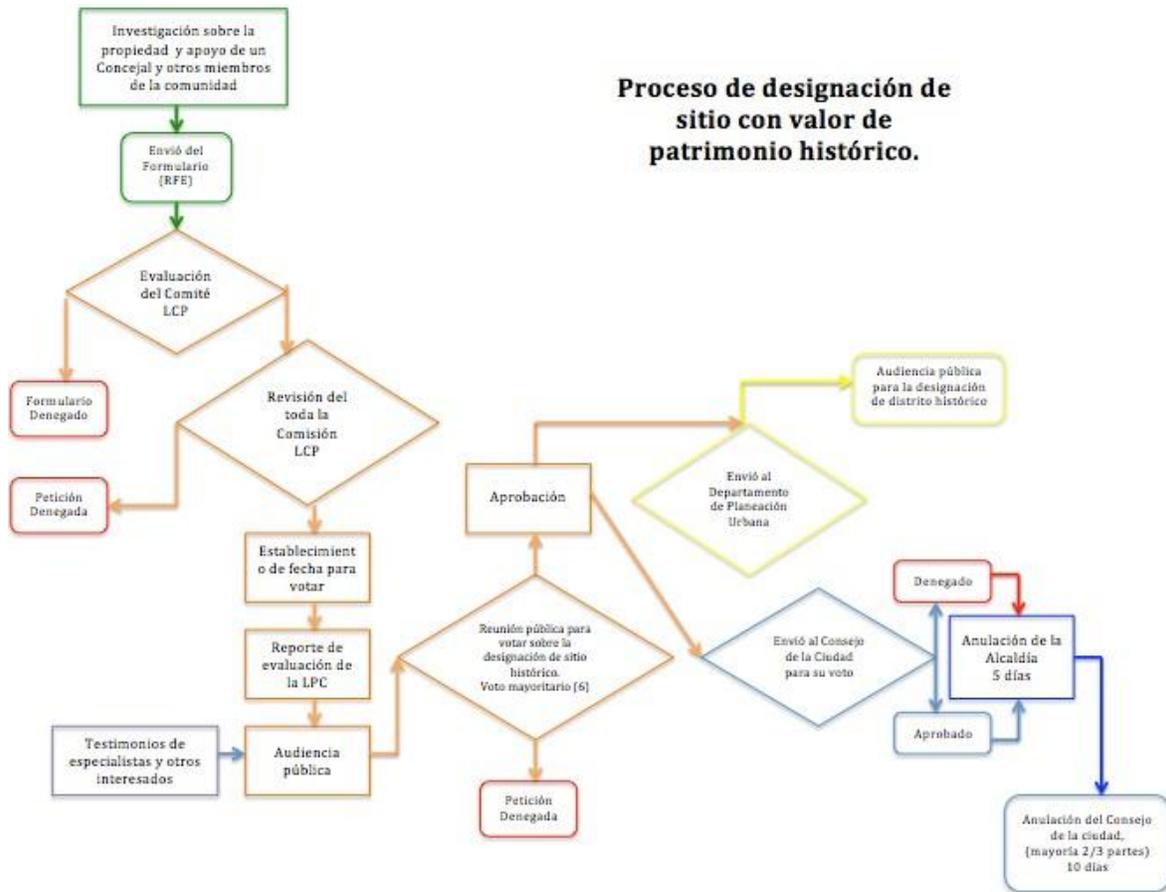
La importancia del RCNY, es que establecen un procedimiento por medio del cual las aplicaciones pueden ser pre aprobadas por el personal de la Comisión, sin tener que llevar el caso ante una audiencia pública con la Comisión completa para la obtención del certificado de aprobación (certificate of appropriateness) para la remodelación o construcción en un sitio considerado patrimonio histórico. Para tales efectos el reglamento esta estructurado de la siguiente manera.

Reglamento de la Comisión de Preservación de Monumentos de la Ciudad de Nueva York.

Capítulos	Descripción
1. Práctica y Procedimiento de las audiencias públicas y reuniones de la Comisión.	- Establece un que el quorum para la toma de decisiones es de seis comisionados de la LCP. En el caso de audiencias y reuniones publicas estas pueden llevarse a cabo sin quórum. -
2. Cambios o alteraciones de los monumentos y los edificios en los distritos históricos	- Establece los procedimientos para la obtención del certificado de aprobación en caso de modificación o construcción en sitios catalogados como patrimonio histórico.
3. Reparaciones y cambio de ventanas en los monumentos y edificios en los distritos históricos (guía para modificaciones)	- Establece el procedimiento de aprobación y asistencia para la reparación, rehabilitación, restauración o cambio de ventanas en los edificios señalados como patrimonio dentro o fuera de los distritos históricos.
4. Teatros de Broadway señalados como patrimonio histórico	- Contiene las guías para las modificaciones interiores y exteriores de los teatros señalados como patrimonio en Broadway.
5. Programa de apoyos para la conservación histórica	- Establece los procedimientos para ser beneficiarios de los apoyos financieros del Programa de Conservación Histórica. El programa va dirigido a organizaciones sin fines de lucro y a propietarios de sitios históricos que estén o necesiten reparación o rehabilitación.
6. Propuesta de modificaciones y nuevas construcciones en el distrito histórico de Riverdale	- Establece las reglas para las modificaciones y construcciones en el distrito de Riverdale.
7. Renovación y termino de los permisos	- Establece el procedimiento para la renovación de los permisos de construcción o rehabilitación, estos dependen del tipo de obra.
8. Propuesta de modificaciones y nuevas construcciones de escaparates en el distrito histórico	- Establece las reglas para la aprobación de restauración, rehabilitación, alteración o cambio de escaparates o fachadas de tiendas

de Jackson Heights	en el distrito de Jackson Heights.
9. Modificaciones en Bancos señalados como patrimonio histórico	- Establece las reglas para la aprobación de restauración, rehabilitación, alteración o cambios en los bancos señalados como patrimonio histórico.
10. Avisos a los arrendatarios de una propiedad señalada como patrimonio histórico y requisitos para la autorización de modificaciones	- Contiene las líneas de actuación para asistir a los propietarios u otras personas que se encuentren a cargo de las mejoras en los sitios históricos.
11. Vigilancia administrativa	- Contiene todo lo relativo a los avisos sobre violaciones, alertas y notificaciones para detener los trabajos de construcción en los sitios históricos.
12. Planes maestros de los distritos históricos	- Contiene el planes maestros de los distritos históricos. En ellos se detalla el tipo de edificio por distrito, las áreas distintivas dentro de un distrito histórico o junto a un monumento. - De igual manera contiene los diseños de escaparates, banquetas, pasos peatonales y todos elementos sean parte del monumento o distrito histórico.

Para el proceso de inscripción de una propiedad o sitio histórico en el Registro Estatal o Nacional, la LCP tiene la facultad de revisarlo y aprobarlo o desecharlo según sea el caso, sin embargo todo el procedimiento esta regulado a nivel federal por la NHPA, contenida en el Apartado 60, sobre el registro nacional de lugares históricos (36CFR60), del Capítulo I, del Servicio Nacional de Parques a cargo del Departamento del Interior, Título 36, de Parques, bosques, y la propiedad pública. A continuación se describen los procesos para la designación y registro de un lugar histórico para la ciudad de Nueva York.



3.2.2. Estudio de caso: La ciudad de Nueva York

3.2.2.1. El paradigma norteamericano de preservación histórica y su relación tardía con la identidad local y nacional

La noción de preservación del patrimonio nace en Europa durante el siglo XIX, en el momento que se cuantifican los estragos ocasionados sobre el patrimonio medieval durante el acelerado y revolucionado siglo XIX. Sin embargo, en Estados Unidos el debate sucede en un contexto diferente. La independencia estadounidense se originó más por desacuerdos políticos y una disputa económica y fiscal –evidenciada en el famoso lema “*No taxation without representation*” (*No hay tributación sin representación*)-, que por reivindicaciones de tipo cultural, étnico o por un discurso que apelara a algún tipo de pertenencia a una colectividad histórico-cultural propia y definida.

En este contexto surge la cuestión de identidad nacional estadounidense a lo largo del siglo XIX, la cual encuentra parte de su causa en la tradición democrática y republicana de Occidente, y por otro lado en la naturaleza descrita por los intelectuales y artistas, quienes exaltaban su carácter extraordinario y su belleza, al tiempo que los aventureros y capitalistas empezaban la conquista de la “frontera” hacia el Oeste. Surge así la noción de *wilderness* (región salvaje) y ya hacia finales del siglo XIX, se promueve el concepto de *national park* (parque nacional) como lugar de identidad norteamericana, impulsado por el *National Park Service* pero también con una base “social” en algunas regiones que reivindicaban al paisaje y su conservación como patrimonio local. De esta forma, la relación de la identidad nacional con la idea del patrimonio se fomenta en un primer momento a través de la naturaleza.³⁴

Así, será hasta 1906 cuando los monumentos históricos –entre los cuales comienzan a figurar edificios emblemáticos- aparecen en la arena pública en cuanto portadores de un valor “nacional”. En ese año el presidente estadounidense Theodore Roosevelt promulga la *Antiquities Act*, que permite declarar algunos lugares como “monumentos nacionales”. Es aquí cuando también surge de manera oficial el movimiento de salvaguarda de los sitios históricos en el país. Ya no se trata solamente de preservar los sitios naturales representativos, sino también aquellos objetos de carácter monumental. Con Roosevelt surge el camino hacia el patrimonialismo de estado (Hervé 2015).

En 1935, el *New Deal* tendrá un impacto primordial sobre la preservación histórica a través de inversiones públicas en proyectos promovidos por grupos de arquitectos que vendían sus servicios a la administración de Franklin Roosevelt. En esos años se emite la *Historic Sites Act*, facultando al Estado a realizar investigaciones para identificar monumentos a preservar.

No obstante, aunque el país comenzó a experimentar una incipiente conciencia sobre la relación entre la preservación y salvaguarda de los monumentos y la identidad nacional, los instrumentos legales no eran todavía suficientes para apelar a la utilidad pública de los edificios por encima de los intereses privados de los propietarios. De esta forma y como veremos, los propietarios –de Nueva York pero también de otras grandes ciudades- atraídos por el poder de la especulación inmobiliaria, vendieron a grandes corporaciones a lo largo de todos estos años varios inmuebles que hoy en día se consideran parte de un “patrimonio que no fue”.

³⁴ Al respecto se puede consultar Nash (2014) y Judd (1997).

3.2.2.2. Nueva York entre desarrollo económico y crisis, modernización y marginación: una historia de destrucción en serie de edificios históricos

A partir de una migración masiva desde Europa y de la *Greater New York*, como se conoce a la ley expedida en 1898 que unificó las delegaciones de Manhattan, Bronx, Queens, Brooklyn y Staten Island – *the five borough* –, para 1900 Nueva York es la ciudad más grande de Estados Unidos con más de 3 millones de habitantes. Nueva York es considerada como símbolo del desarrollo económico americano al tiempo que los Estados Unidos se posicionan como una de las potencias más importantes, debido en gran parte a la envergadura industrial y comercial de esta ciudad y al constante crecimiento económico del resto del país.

Desde el punto de vista arquitectónico, si en el siglo XIX el estilo dominante de los edificios fue el neo-gótico, con la llegada del hierro colado se modifica la estética dominante en la ciudad. El cambio de siglo también observó una fuerte influencia del movimiento *Beaux Arts* francés en el diseño de los edificios hasta 1913, con la remodelación de la Grand Central Terminal.

Posteriormente, a finales de la primera década del siglo XX, nacen los primeros rascacielos de la ciudad proviniendo de una corriente urbanística modernista, los cuales se asientan en lugares donde yacían edificios del siglo anterior. En este sentido Nueva York se va (re)construyendo en una dinámica de transformación arquitectónica constante y acelerada (Burnel 2012). Entre los edificios más notables que se destruyeron en estos años encontramos:

- el *Gillender* erigido en 1897 en la colonia financiera y destruido en 1910;
- el *Astor House*, hotel construido en 1836, llegando a ser considerado el mejor de los Estados Unidos, y que recibiera entre sus notables huéspedes a Abraham Lincoln, entre otros. Se destruye a partir de 1913 para un proyecto de rascacielos; y
- la casa del presidente de la *Metropolitan Museum of Art* de 1884 que fue destruida en 1912 para construir un inmueble de departamentos.

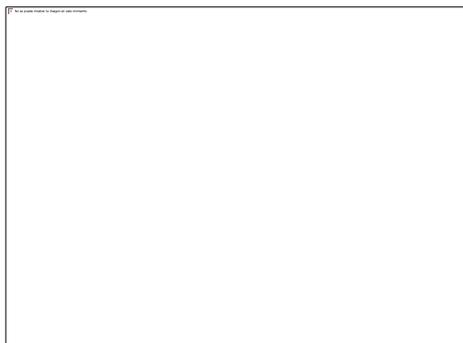


Fotografía 1. De la izquierda a la derecha: el Gillender, la Astor House y la casa del presidente de la Metropolitan Museum of Art.

A partir de los años veinte, el paisaje económico de la ciudad se oscurece debido a la creciente inflación que no deja intacta a la ciudad. Esto detonó una oleada de huelgas y movimientos obreros que se extendieron hacia los diferentes sectores industriales y comerciales de la ciudad, trayendo consigo represiones violentas. Sin embargo, la ciudad pudo salir adelante de alguna forma a esta crisis relativa a la Gran Depresión de 1930, los rascacielos siguieron desarrollándose a pasos agigantados sacrificando a varios edificios del siglo XIX.

Esta política frenética de construcción vertical logró contener la presión social en la década de los veinte, generando empleo y una economía estable hasta la gran depresión de 1929. Para reactivar la economía en la ciudad, el ayuntamiento autorizó la construcción de nuevos rascacielos fomentando una competencia entre dos corporaciones estadounidenses, *General Motors* y la *Chrysler Corporation*, para lograr el rascacielos más alto del mundo. De ahí nacieron los dos rascacielos más famosos de Nueva York con un nuevo estilo arquitecto Art Decó: el *Empire State Building* y el edificio Chrysler.

Para dar espacio al *Empire State Building*, se autorizó la destrucción del prestigioso *Waldorf-Astoria Hotel* de 1897 sin que nadie se opusiera a la pérdida de otro edificio con gran valor estético de la ciudad.



Fotografía 2. Little Castle de William Kissam Vanderbilt construido en 1882.

Así, en el transcurso de los primeros años del siglo XX diversos edificios con valor estético e histórico son destruidos:

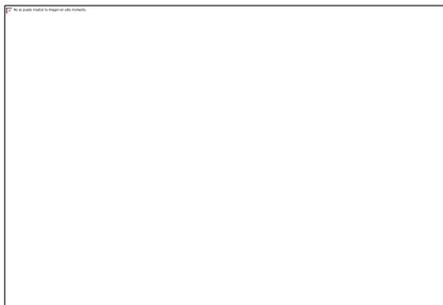
- el *Herald Building* de 1894, sede de la distribución de los periódicos de la ciudad, que cae en ruinas hacia 1921;
- el club social *Germania Club House* derribado en los años veinte para la creación de una

- estación de metro;
- el *Madison Square Garden* destruido en 1926;
 - el templo de la *Congregación Emanu-El* construido en 1867 y desmantelado en 1926 a favor de un edificio comercial;
 - el mismo año el *Little Castle* de William Kissam Vanderbilt construido en 1882, desaparece para fines comerciales;
 - el *Tammany Hall* de 1830 que fue la sede del partido demócrata durante décadas, es destruido en 1927 para la construcción de un rascacielos; y
 - la *Clark Mansion* de 1897 que era la casa del senador William Clark, cae a finales de los años veinte;



Fotografía 3. De la izquierda a la derecha: Madison Square Garden destruido en 1926, el templo de 1867 construido por la Congregación Emanu-El y Tammany Hall de 1830.

A partir de los años treinta algunas colonias como *Queens*, *Brooklyn* o el *Bronx* se marginalizan y muchos edificios quedan abandonados o en ruinas, lo que facilita la política de destrucción promovida por la especulación inmobiliaria. Hacia la segunda guerra mundial la construcción de nuevos inmuebles en lugar de edificios con valor estético e histórico se acelera, aunque algunas voces empiezan a denunciar tales actos y a movilizarse de manera organizada.



Fotografía 4. El Waldorf-Astoria Hôtel abierto en 1897 y destruido en 1929.

En este momento, la transformación de la ciudad comienza a preocupar a algunos ciudadanos quienes levantan la voz para denunciar la destrucción del “patrimonio histórico” por los intereses lucrativos. Sin embargo, las autoridades locales no toman en consideración dichas peticiones. Hasta este momento es evidente que aún no estaba en la mente de la clase política el reconocimiento del valor de aquellos edificios con connotaciones históricas, por lo que no

constituía un hecho grave derrumbarlos y reconstruir sobre sus ruinas.

La creciente preocupación de los neoyorkinos por la conservación del patrimonio histórico de su ciudad se oficializaría sólo hasta 1941, cuando grupos civiles establecen la primera lista de edificios históricos en peligro y a través de la creación de comités de trabajo, Ely Jacques Kahn, arquitecto que construyó algunos rascacielos de la ciudad, presenta las primeras investigaciones a favor de la preservación de los “edificios históricos restantes de Nueva York” (Kelly, 2014, 34).

Sin embargo, durante el periodo de la post-guerra la situación se agrava de nuevo. Los proyectos a favor de la renovación de la ciudad priorizan la construcción de vías para los automóviles, ocasionando la destrucción de muchos edificios. Más de 20 edificios registrados en la lista de 1941, entre los cuales podemos mencionar la *Charles Schwab Mansion*, la *Union Dime Savings Bank* o el *Open Paul Saint Building* sobre Broadway, son destruidos sin lograr una movilización suficientemente importante de los ciudadanos para detener esta situación. Una de las principales razones del poco interés de las poblaciones, es que dichos edificios se encontraban por lo general, en estados de deterioración avanzados por no haber tenido mantenimiento así como por la marginalización de algunas colonias, consecuencia de la segregación racial y el envejecimiento de la industria de la ciudad durante las décadas anteriores (Condit 1980).



Fotografía 5. De la izquierda a la derecha: la *Charles Schwab Mansion* destruida en 1948, la *Union Dime Savings Bank* destruida en 1956 y el *Open Paul Saint Building* destruido en 1958.

El fetichismo modernista de la sociedad hacia el automovilismo y la aviación que surge justamente a partir de los años cincuenta y se consolida en los sesenta, hace de las estaciones de trenes lugares cada vez más relegados, que las compañías al borde de la quiebra, buscan renovar o deshacerse de ellos a través de la implementación de nuevos proyectos más rentables.

Es el caso de la *Pennsylvania Station*, estación de tren que fue en su momento la más grande del mundo. Pero al mismo tiempo este caso marca el inicio de la consolidación institucional del patrimonialismo de Estado y de la conciencia ciudadana del valor patrimonial de sus bienes urbanístico-arquitectónicos.

3.2.2.3. La *Pennsylvania Station*, símbolo del auge de Nueva York y los Estados Unidos



Fotografía 6. Vista noreste, *Pennsylvania Station*, 1911.

La *Pennsylvania Railroad* era en el siglo XIX la compañía ferroviaria de New Jersey, mientras que su competencia, la *New York Central Railroad*, controlaba la *Grand Central Terminal* del otro lado del río Hudson, en Manhattan. Como efecto de la nueva legislación *Greater New York* que promovió la extensión de la ciudad de 1898 el 12 de diciembre de 1901, la *Pennsylvania Railroad* anuncia la creación de un programa de extensión y electrificación de 150 millones de dólares para mover sus trenes y de la compañía *Long Island Rail*

Road hacia la isla de Manhattan por vía terrestre. El programa incluía líneas electrificadas de trenes con túneles y ante todo, una nueva estación de tren en Manhattan. Para A.J. Cassatt, presidente de la *Pennsylvania Railroad*, la estación tenía que ser “la entrada monumental a la metrópoli comercial del país” (Parissien 1996, 8).



Fotografía 7. George P. Hall e hijo, Interior de la *Pennsylvania Station*, 1911, Museum of the City of New York.

En abril de 1902, A.J. Cassatt organiza un encuentro con el arquitecto Charles McKim, reconocido entre los mejores de la época del clasicismo imperial del movimiento de las Bellas Artes, para convencerlo de realizar el proyecto de la central de trenes, con la idea de colocar un hotel por encima de la estación para ayudar a subvencionar los enormes costos de construcción y operación. Sin embargo, el despacho *McKim, Mead and White* acepta el proyecto con la única condición de que la estación sea una estructura monumental pura, sin hotel o construcción que la

domine.

En 1905, Charles McKim con su despacho y la ayuda del diseñador William Symmes Richardson empieza la construcción de la nueva estación de trenes de Manhattan: la *Pennsylvania Station*. Al momento de abrir sus puertas el 27 de noviembre de 1910, es la más grande del mundo.

Su reconocimiento es unánime y la revista de crítica *Architectural Record* describe la estación como un ejemplo exitoso de arquitectura clásica, pero que se distingue por el hecho de ser al mismo tiempo moderna y pensada a las necesidades y comodidades de los usuarios con la alineación vertical de sus funciones, disminuyendo las distancias entre los diferentes servicios (Plosky 1999).

Estéticamente, la *Pennsylvania Station* es considerada por todas las publicaciones de la época como una obra maestra con su fachada impresionante, en la cual se podían distinguir referencias arquitectónicas que iban de la Acrópolis de Atenas a la Puerta de Brandemburgo de Berlín, con sus 84 columnas dóricas y su entrada monumental sobre un hall de inspiración barroco con las dimensiones de la nave de la catedral San-Pedro de Roma. Bajo su techo de vidrio se desplegaba la imponente estructura de acero de 45 metros de altura inspirada de las termas romanas de Caracalla. El edificio fue también inspirado por el Banco de Inglaterra con numerosas esculturas y bajos-relieves que ornamentaban su interior.



Fotografía 8. Berenice Abbott (1898-1991), *Pennsylvania Station*, 1936, *Museum of the City of New York*.

Carl Condit, experto en la historia urbana y arquitectónica entre 1952 y 1996, reconocerá años después que la *Pennsylvania Station* era una perfecta construcción industrial que regulaba perfectamente el movimiento, lo que daba un poder innegable al espacio público del monumento. Por su parte, el historiador Michael Beschloss llegó a comentar recientemente en el *New York Times* que la *Pennsylvania Station* encarnaba perfectamente el auge de Nueva York, así como de Estados Unidos, como nueva potencia internacional (Bussard 2015).

3.2.2.4. La conservación de los monumentos de Nueva York: antes y después el desastre de la *Pennsylvania Station*

Durante la década anterior a la destrucción de la *Pennsylvania Station*, ocurrida el 28 de octubre de 1963 en un ambiente hostil al patrimonio de la ciudad, los neoyorkinos se organizan cada vez más para defender el acervo histórico de su ciudad. Si en otras ciudades de Estados Unidos como Boston o Nueva Orleans ya existían leyes locales que protegían al patrimonio histórico urbano, en Nueva York el proceso para establecer un marco legal empieza realmente en 1957, cuando el *Committee on Historic Architecture of the Municipal Art Society* trabaja conjuntamente con la *Society of Architectural Historians (SAH)* para la creación del *Index of Architectural Notable Structures in Greater New York*, donde clasifican a los edificios con un particular énfasis sobre el estilo arquitectónico. Sin embargo, dicho documento tendrá vida pública sólo hasta 1963, cuando la *Wesleyan University Press* decide editarlo después que la SAH recibe el apoyo de dos otras organizaciones: la *Municipal Art Society (MAS)* y el *American Institute Architects (AIA)*. Como consecuencia de esta investigación, la *New York Community Trust* logra identificar a los edificios históricos con placas que señalan “*Landmarks of New York*” (Monumento de Nueva York), dando por fin visibilidad y legibilidad a la idea del patrimonio urbanístico arquitectónico (Huxtable 1964).

Por otro lado, el célebre y polémico Robert Moses, principal representante de la *Triborough Bridge Authority*, con la difícil tarea de realizar el plan urbano de renovación de la ciudad entre 1946 y 1968 (principalmente a partir del desarrollo de vías rápidas), intentó rescatar algunas zonas urbanas con valores históricos, colindantes al proyecto de infraestructura vial y promover una conciencia acerca del concepto de “barrios históricos”, principalmente alrededor de *Greenwich Village*. Esto se refuerza en 1956, gracias a la promulgación a nivel estatal de la *Bard Act*, elaborada por Albert S. Bard dos años antes, la cual incluía la regulación estética de los monumentos, que imponía restricciones al poder del propietario que deseaba deshacerse de un edificio “públicamente visible”. Sin embargo, aún se carece tanto de una base política como de una presión pública fuerte como para poder implementar un programa de preservación completo (Gilmartin 1995).

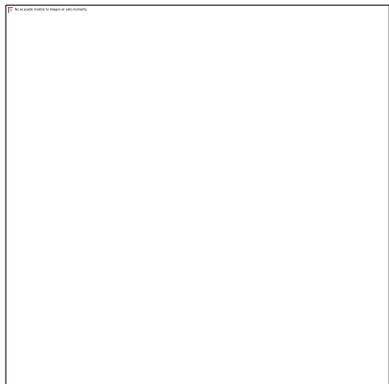
En los años siguientes, algunas organizaciones civiles con la ayuda de expertos en el tema, intentan modificar la ley de uso de suelo y en 1961 la *City Planning Commission*, con James Felt a su cabeza, logra hacer adoptar una resolución que modificaba la zonificación urbana. Dicho cambio permitía a grupos de ciudadanos y organizaciones locales incorporar la zonificación estética y la preservación de barrios. Finalmente, el 19 de junio de 1961, el alcalde Robert F. Wagner crea el *Committee for the Preservation of Structures of Historic and Esthetic Importance* con la intención de proponer y cabildear proyectos legislativos a favor de la preservación del patrimonio. Dicho Comité, encabezado por Geoffrey Platt, se constituía por treinta miembros que incluían a abogados, arquitectos, un banquero, un experto en

administración de ciudad, así como a los presidentes de la MAS, la AIA y de la *Fine Arts Federation of New York*. Además de Platt, se encontraban entre otros miembros notables Harmon H. Goldstone (arquitecto y futuro miembro de la *Landmarks Preservation Commission*, Robert W. Dowling (empresario de bienes y raíces y filántropo) y McKim Norton (arquitecto y futuro presidente de la *Regional Plan Association*).

El 27 de noviembre de 1961 se emite el reporte de este Comité, que a partir de una investigación sobre los cuerpos legislativos y normas de otras ciudades, especialmente Nueva Orleans, Boston, Filadelfia y Providence, recomienda la creación de la *Landmarks Preservation Commission of the City of New York* con el objetivo de realizar más estudios y análisis, antes de que la legislación sea implementada.

El alcalde Wagner acepta las recomendaciones y la *New York City Board of Estimate* establece esta nueva Comisión en febrero de 1962. El primer director de la *Landmarks Preservation Commission of the City of New York* es James Grote Van Derpool, un eminente historiador de arquitectura con gran reputación y credibilidad en la ciudad. El 12 de junio de 1962, esta comisión emite sus primeros criterios de la preservación de los monumentos y de las áreas de preservación.

De esta forma, la ciudad de Nueva York por fin contaba con una Comisión especializada y de carácter permanente para la preservación de los monumentos, aunque seguía pendiente la tarea de definir el marco legal que permitiera defender a los edificios prestigiosos y con valor público que se encontraban amenazados.



Fotografía 9. Jane Jacobs y el arquitecto Philip Johnson a fuera de la Penn Station para protestar de la destrucción del edificio, 1963, Walter Daran Hulton.

Ese mismo año, la *Pennsylvania Railroad* anunció que planeaba demoler la *Pennsylvania Station* para construir el nuevo *Madison Square Garden*, un complejo deportivo, comercial y de espectáculos. El cambio era visto como la solución ideal de negocio tanto para la compañía de ferrocarriles como para *Graham-Paige*, empresa de automóviles que impulsaba indirectamente también el proyecto de demolición y la construcción de un gran estacionamiento en este nuevo complejo.

En agosto de 1962, el *Action Group for Better Architecture in New York (AGBANY)* logró reunir a doscientos notables del mundo de la arquitectura para protestar contra la demolición de la central. Entre los reunidos se encontraba Jacqueline Roosevelt, quien lograría una fuerte influencia en el movimiento, así como en futuras luchas como en el caso de la remodelación de la Casa Blanca en Washington o la salvaguarda de la *Grand Central*, otra estación de tren de Nueva York amenazada de ser destruida.

Esta movilización fue ampliamente difundida por casi toda la prensa y muchos otros intelectuales contribuyeron en sus publicaciones para movilizar la opinión pública a favor de la salvaguarda de la *Pennsylvania Station*. Sin embargo, como lo mencionó en el *New York Times Magazine* Whitney North Seymour, célebre abogado neoyorkino por ganar varios casos ante la Suprema Corte, la “*Penn Station* para las autoridades parece no tener solución ya que la preservación no puede ser económicamente viable, a pesar de su importancia arquitectónica” (Pearson 2010).

En enero de 1964, al terminar el desmantelamiento de la central de trenes, el *New York Times* expresó un malestar en uno de sus editoriales, denunciando la prolongada inacción del alcalde Wagner para establecer una legislación de conservación de los monumentos y edificios históricos, tal como se había establecido una vez creada la Comisión en 1962.³⁵



Fotografía 10. Destrucción de la Penn Station, 1965, Aaron Rose, Museum of the City of New York.

A partir de ese momento, Whitney North Seymour se convierte en el principal promotor de una ley para convertir a la Comisión en un cuerpo más poderoso en la designación y protección de los edificios y monumentos históricos. Inspirado en el caso exitoso de la conversión del *Jefferson Market Courthouse* en *Greenwich Village* (movimiento del cual sus miembros fueron de los primeros a organizarse a favor de las causas de preservación histórica) como un prototipo para las acciones futuras, comienza a trabajar en el borrador de dicha ley.

De esta forma, el caso de la *Pennsylvania Station* marca el momento en que se consolida el movimiento patrimonialista al dotar al Estado, en este caso los poderes locales, de la autoridad para imponer criterios de preservación y protección de edificios y monumentos de carácter histórico frente a los intereses privados de propietarios y desarrolladores. Gracias a la movilización de organizaciones ciudadanas como *Greenwich Village* o *Brooklyn Heights*, el involucramiento de expertos reconocidos, principalmente arquitectos y políticos (a través de *AGBANY*) y la simpatía de la prensa hacia dicho movimiento social, no sólo se logró conseguir este hito sino también tener una gran repercusión que fue gradualmente impactando al resto del país.

³⁵ Se puede consultar en Thomas W. Ennis, “Landmarks Commission Clarifies Its Authority”, *New York Times*, 4 de diciembre de 1966.

3.2.2.5. Nueva York refuerza su legislación de protección patrimonial

En 1963, Whitney North Seymour y Giorgio Caviglieri, presidente de la *Municipal Art Society* (MAS), presentan una primera versión de la ley. Bernard Friedlander, un abogado del departamento legal de la ciudad, asistido por William Fisher, vicepresidente de la Comisión, introducen dicha ley al *City Council* en septiembre de 1964. Este borrador proponía la creación de 400 zonificaciones a partir de buffers alrededor de los monumentos individuales, técnica tomada del modelo europeo, las cuales permitieron identificar 750 edificios dignos de una preservación así como 3500 edificios en barrios históricos.

El *City Council* realizó el 4 de diciembre de 1964 una audiencia pública sobre la propuesta de ley. En enero de 1965, mientras que la ley seguía perfeccionándose, un grupo de viviendas conocidas como *Percy Pyne Houses*, catalogadas como “monumentos”, son condenadas a ser destruidas. Sin embargo un comprador anónimo bloquea su demolición y salva dichas casas.³⁶ Todavía el 6 de febrero de 1965 se destruye la *Brokaw Mansion*, una vieja casona que también se encontraba catalogada por su valor estético-arquitectónico (Goldstone y Dalrymple).

Finalmente el alcalde Wagner firma la nueva ley *-Landmarks Preservation Law-* el 19 de abril de 1965, instrumento que aún hasta nuestros días constituye una de las más avanzadas piezas legislativas en el tema de la preservación del patrimonio monumental y arquitectónico-urbanístico. A partir de la entrada en vigor de esta ley, se reúnen cerca de cincuenta municipalidades en comisiones que comienzan a catalogar y regular monumentos y barrios históricas.

Ya con esta nueva estructura legal e institucional, el primer caso exitoso que puso en práctica la eficacia y el poder de esta nueva legislación, fue el de la *Grand Central Terminal*, la cual pretendía ser destruida por la misma *Pennsylvania Railroad* en 1967.

El primer paso para salvar el edificio se dio cuando la *Landmarks Preservation Commission* declaró a la *Grand Central Terminal* como un “landmark” (monumento) en 1967, ofreciendo a la ciudad el derecho de decidir sobre cualquier futura acción en su contra. En 1969, la Comisión prohíbe que la compañía de trenes destruya o modifique la *Grand Central Terminal*. A partir de este momento emerge el que posiblemente sea el caso más emblemático en la defensa de los monumentos históricos en la Ciudad de Nueva York, en el momento en que la *Penn Central Railroad* decide entablar un juicio en contra de la *Landmarks Preservation Commission* ante el tribunal al que le compete.

³⁶ Una semana después se revelaría que el benefactor era la Marquesa de Cuevas, abuela de John D. Rockefeller.

En 1975, después de seis largos años de batalla judicial, la *State Supreme Court for New York County* (Manhattan) notificó a las partes que la designación de “monumento” era inválida. Sin embargo, en diciembre del mismo año, la *Appellate Division of the State Supreme Court* terminó dando la razón a la *Landmarks Preservation Commission*. La *Penn Central Railroad* decide continuar el proceso judicial y apelar, pero el 27 de abril de 1977, la *New York State Court of Appeals* da otra vez la razón a la ciudad y su Comisión. Finalmente la compañía de ferrocarriles decide llevar el caso ante la máxima autoridad del país, la *United States Supreme Court*, quien en un ambiente muy tenso, decide el 26 de junio de 1978 que la *Grand Central Terminal* no puede ser modificada como sus propietarios lo desean puesto que se trata de un monumento de la ciudad y de la nación (Plosky, 1999, 57).

A partir de ese momento se sienta un precedente en la historia de la preservación del patrimonio monumental en los Estados Unidos, además de reforzar el poder y la autoridad de la *Landmarks Preservation Commission*. También desde ese entonces, se puede decir que la actitud de la ciudad de Nueva York, de sus habitantes y autoridades locales con respecto a la preservación histórica también cambia hacia una orientación conservacionista.

De manera complementaria a este caso, a nivel federal dos pasos significativos se producen. El primero es la aprobación de la *Historic Preservation Act* en 1966, la cual establece entre otros, el financiamiento para la protección de los monumentos y barrios históricos a partir de programas federales hacia los estados y las municipalidades. El segundo paso es la creación del *National Register of Historic Landmarks*, que cataloga aquellas propiedades o monumentos con un significativo valor histórico y estético-arquitectónico no solo para nivel estatal y local, sino también nacional (Pearson 2010, 39).

Al día de hoy, este mecanismo de protección del patrimonio histórico en los espacios urbanos sigue siendo considerado todavía entre los más eficaces y exigentes del mundo. Su evolución y concreción histórica se debió a una estrategia de participación y colaboración continua entre los ciudadanos y algunos funcionarios locales que buscaron y consiguieron movilizar la idea del patrimonio de una ciudad.



Fotografía 11. Colegio de Staten Island.

Ahora bien, cabe destacar que desde los años 2000, se han introducido algunos cambios en el marco legal para flexibilizarlo un poco, con la finalidad de aceptar algunos cambios (generalmente en interiores) para adaptar los monumentos o barrios protegidos a las necesidades actuales. Dicha política permitió la eclosión de una multitud de casos exitosos como en Manhattan, Soho, Harlem, Queens, Bronx, Meatpacking District, Greenwich Village, Brooklyn, Central Park, Staten Island, etc.



Fotografía 12. De la izquierda a la derecha: Central Park y Manhattan, Soho y Greenwich Village.



Fotografía 13. Meatpacking District, Nueva York.

Estos casos “exitosos” se deben principalmente al conjunto de esfuerzos de expertos que lograron pensar como el patrimonio histórico puede incluirse en un paisaje urbano siempre en transformación como lo es Nueva York, a partir del fomento del turismo, la cultura y la reivindicación histórica de la ciudad como un activo

cultural pero también económico. Este proceso también conllevó una participación social desarrollada a partir de mecanismos que fueron fomentando la transparencia en la decisiones en las que se tenía que sopesar los intereses públicos versus los privados, en los cuales la consulta y la opinión de la ciudadanía han sido primordiales.

Por lo tanto, tal y como hemos visto en este apartado, todos estos casos de éxito son el fruto de más de un siglo de construir la idea de un patrimonio común perteneciente a todos los habitantes de una ciudad, así como de un Estado facultado para imponer el interés público sobre el privado. Al día de hoy existen todavía algunos casos de destrucción de edificios clasificados en Nueva York, pero todos se realizan con el consentimiento de la ciudad, de los neoyorkinos y de las asociaciones ciudadanas.

3.3. Estudio socio-legal sobre patrimonio urbano en Brasil

3.3.1. Análisis del marco jurídico brasileño en materia de patrimonio urbanístico arquitectónico

3.3.1.1. Aspectos constitucionales

La Carta Magna de 1988 de la República del Brasil recogió y profundizó sobre el reconocimiento del patrimonio cultural que venía ya plasmado en las constituciones anteriores a partir de la de 1934, en cuanto al deber del Estado para protegerlo.

La tutela del patrimonio histórico y cultural se encuentra señalada en los artículos 215 y 216 de esta Magna carta. El artículo 216 es indispensable para comprender el concepto constitucional del patrimonio cultural. Dice así a la letra:

Constituyen patrimonio cultural brasileño los bienes de naturaleza material e inmaterial tomados individualmente o en conjunto, portadores de referencia a la identidad, a la acción, a la memoria de los diferentes grupos formadores de la sociedad brasileña, en los cuales se incluyen:

- I. *las formas de expresión;*
- II. *los modos de crear, hacer y vivir;*
- III. *las creaciones científicas, artísticas y tecnológicas;*
- IV. *las obras, objetos, documentos, **edificaciones y demás espacios destinados a las manifestaciones artístico-culturales.***
- V. *Los **conjuntos urbanos y sitios de valor histórico**, paisajístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico y científico.*

De la lectura de este precepto podemos identificar dos fracciones relevantes para el tipo de patrimonio que nos interesa:

Instrumento normativo	Artículo o disposición	Contenido relativo al patrimonio urbanístico arquitectónico
Constitución Brasileña	Art. 216	Edificaciones y demás espacios destinados a las manifestaciones artístico-culturales
		Conjuntos urbanos y sitios de valor histórico

De manera complementaria, el artículo 215 dispone la obligación del Estado, en cuanto a que “garantizará a todos el pleno ejercicio de los derechos culturales y acceso a las fuentes de la cultura nacional, y apoyará e incentivará la valorización y la difusión de las manifestaciones culturales”.

En 2005 se promulgó la enmienda constitucional n° 48 que incorporó el numeral §3° del artículo 215, estableciendo el Plan Nacional de Cultura con sus cinco objetivos principales:

a) la defensa y valorización del patrimonio cultural brasileño; b) producción, promoción y difusión de bienes culturales; c) la formación de personal calificado para la gestión de la cultura en sus múltiples dimensiones; d) democratización del acceso a los bienes de cultura; y e) valorización de la diversidad étnica y regional. Cuando menos los incisos a), c) y d) guardan una relación con el patrimonio arquitectónico urbanístico en cuanto parte del patrimonio cultural brasileño.

En este contexto es que aparece la institución del tombamento para la protección de los bienes que forman parte de la cultura nacional.

La figura del *Tombamento*.

El término tombamento es de origen portugués y significa el registro del patrimonio de alguien en los libros específicos en una entidad del Estado que cumple tal función. En Brasil, el tombamento en cuanto acto jurídico consiste en una forma restrictiva de intervención en la propiedad a través de la cual el Estado busca preservar el patrimonio cultural nacional.

Se puede decir que a través de este acto, el Estado como soberano puede imponer el interés público sobre el privado, en aras de preservar ciertos bienes que le aportan o guardan en sí valores de carácter histórico, paisajístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico y científico a esta comunidad nacional.

Dentro del catálogo de bienes enunciados en el artículo sobre los cuales se puede llevar a cabo el tombamento son las fracciones IV y V del artículo 216, en cuanto a las i) obras, objetos, documentos, edificaciones y demás espacios destinados a las manifestaciones artístico-culturales; y ii) los conjuntos urbanos y sitios de valor histórico, paisajístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico y científico.

Ahora bien, la Constitución además de imponer la responsabilidad al Estado por garantizar el pleno ejercicio de los derechos culturales y de protección del patrimonio, también señala los mecanismos administrativos. Por ejemplo, el art. 216, §1º dispone que el Estado, en colaboración con la comunidad: *“promoverá y protegerá el patrimonio cultural brasileño, por medio de inventarios, registros, vigilancia, tombamento y expropiación, y de otras formas de precaución y preservación”*.

El numeral § 2º del mismo precepto prevé que cualquiera de estos mecanismos deberán ser reglamentados por ley o decreto. Sucede así con el *tombamento*, en cuanto es uno de los varios mecanismos arriba señalado. La ley ordinaria que reglamenta la figura del *tombamento* es el Decreto-lei n° 25 de 30 de noviembre de 1937 que contiene las normas de

carácter general para dicha institución, clasificando los documentos de registro en los siguientes:

- i) Libro del Tombo³⁷ Arqueológico, Etnográfico y Paisajístico;
- ii) ii) Libro del Tombo Histórico;
- iii) iii) Libro del Tombo de las Bellas Artes y;
- iv) iv) Libro del Tombo de las Artes Aplicadas.

Es importante señalar que de conformidad a sus respectivas competencias, los Libros de Tombo pueden ser de carácter federal, estatal o municipal. En ocasiones los Municipios o los Estados siguen la división de Libros que señala el Decreto-Lei federal, en otras pueden aumentar o segmentar los temas.

La doctrina brasileña además señala que el *tombamento* también se apoya en cuanto fundamento legal en los arts. 5° frac. XXXIII, y 170 frac. III, que establecen el principio de la función social de la propiedad, puesto que en cuanto forma de intervención del Estado en la propiedad, el *tombamento* es un mecanismo constitucional para adecuar el interés privado de la propiedad al interés público de la cultura y el patrimonio de una comunidad. Aún así, el *tombamento* debe estar precedido de un procedimiento administrativo que respeta el debido proceso y el derecho a defenderse de un acto de autoridad.

Ahora bien, el artículo 24 frac. VII señala la competencia de la Unión, los Estados y el Distrito Federal, para legislar concurrentemente sobre la protección al patrimonio histórico, cultural, artístico, turístico y paisajístico. De ahí que las leyes o decretos que regulen los mecanismos para proteger el patrimonio urbanístico arquitectónico, como el *tombamento*, sean de carácter federal y estatal.

Mientras el artículo 30 frac. IX establece que compete a los Municipios el promover la protección del patrimonio histórico cultural local, observada la legislación y la acción fiscalizadora federal y estatal.

De la lectura constitucional se desprende que el *tombamento* puede ser hecho por la Unión, por medio del Instituto del Patrimonio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) o por el Gobierno Estatal, por intermedio del Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico (IPAC), pero también las administraciones municipales pueden ejecutar este acto administrativo, pero para tal necesitan crear leyes específicas llamadas “complementarias” o bien, apelar a la legislación federal. Cualquier persona física o jurídica puede solicitar a los órganos responsables de los tres niveles de gobierno el *tombamento* de bienes culturales o naturales.

³⁷ Relativo al *tombamento*.

3.3.1.2. Legislación Federal: Decreto-Lei Nº 25/37 que organiza la protección del patrimonio histórico y artístico nacional

Ya mencionamos que el Estado brasileño dispone de varios mecanismos administrativos para la protección del patrimonio histórico cultural, dentro del cual se engloba el arquitectónico urbanístico (edificaciones y espacios de carácter artístico, y conjuntos urbanos y sitios de interés histórico) y en los cuales destaca el *tombamento*.

Para el caso que nos interesa, esta institución genera obligaciones de orden positiva (hacer, para el Estado), negativa (no hacer, para los propietarios de los inmuebles) y de soportar (permitir y cooperar para la supervisión del Estado). Pero para regular lo anterior, es preciso de un proceso administrativo que garantice los demás principios constitucionales y garantías previstas por la Constitución.

Tal como lo señala la Constitución, debe existir una ley reglamentaria para esta institución, y en este caso se trata de un decreto-lei a nivel federal de 1937, el decreto-lei no. 25/37, donde se establece todo lo relativo al *tombamento*.

Esta ley en su artículo 1º define el *patrimonio histórico y artístico*, como “el conjunto de bienes muebles e inmuebles existentes en el país y cuya conservación sea de interés público, sea por su vinculación a los hechos memorables de la historia de Brasil, sea por su valor excepcional arqueológico o etnográfico, bibliográfico o artístico”.

El numeral § 1º de dicho precepto señala que para que estos alguno de estos bienes sean considerados parte integrante del patrimonio histórico y artístico nacional, deberán ser inscritos separada o de manera agrupada en alguno de los cuatro Libros de Tombo que señala esta Ley.

Dichos Libros dividen o catalogan el tipo de patrimonio histórico y artístico al que se puede aludir. En el artículo 4º del Capítulo II titulado Del Tombamento, señala esta ley que los libros donde serán registrados los bienes son los siguientes:

- 1) Libro del Tombo Arqueológico, Etnográfico y Paisajístico, para las cosas pertenecientes a las categorías de arte arqueológico, etnográfico, amerindio y popular.
- 2) Libro del Tombo Histórico, donde estarán las cosas de interés histórico y las obras de arte histórico.
- 3) Libro del Tombo de las Bellas Artes, donde estarán registradas las cosas de arte erudito, nacional o extranjero.
- 4) Libro del Tombo de las Artes Aplicadas, que incluye las cosas en la categoría de artes aplicadas, nacionales o extranjeras.

El registro de los bienes pertenecientes a la Unión, a los Estados y a los Municipios, se hará de oficio, por orden del Director del Servicio del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (hoy Instituto, el IPHAN), pero deberá ser notificado a la entidad a la que pertenece o bajo cuya posesión se encuentre la cosa tombada, con el fin de producir efecto jurídico (Art. 5º). En cuanto al tombamento de un bien perteneciente a una persona natural o jurídica de derecho privado, este se hará de manera voluntaria o compulsoriamente (Art. 6º). Lo que este ordenamiento nos está indicando es que el IPHAN es competente para registrar el patrimonio cultural de interés nacional que sea propiedad de los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal.

En cuanto al Capítulo III sobre los Efectos del Tombamento, el artículo 11 establece que las cosas registradas que pertenezcan a la Unión, a los Estados o a los Municipios, son inalienables por naturaleza, sólo pudiendo ser transferidas de una a otra de las referidas entidades.

En el caso de las obras históricas o artísticas tombadas de propiedad de personas naturales o jurídicas de derecho privado, la alienabilidad de las mismas sufrirá las restricciones determinadas por la presente ley. Es decir, aún si no se convierten en bienes inalienables, sí existen restricciones al derecho de propiedad. El tombamento definitivo de los bienes de propiedad particular deberá ser inscrito en el registro público de inmuebles.

Ahora bien, para el caso que nos compete –patrimonio arquitectónico urbanístico-, es importante lo que establece el artículo 17, que señala que las cosas tombadas no podrán, en ningún caso ser destruidas, demolidas o mutiladas, ni reparadas, pintadas o restauradas, sin permiso del IPHAN, bajo pena de multa de cincuenta por ciento del daño causado.

Tampoco podrán realizarse construcciones en las cercanías del bien tombado que le impidan o reduzcan la visibilidad, sin previa autorización del IPHAN, ni tampoco colocar anuncios o carteles, bajo la pena de cincuenta por ciento del valor del mismo objeto (artículo 18).

El artículo 19 establece una disposición muy interesante. Señala este precepto que en caso de que el propietario de la cosa tombada no dispusiera de los recursos para proceder a las obras de conservación y reparación que la misma requiriera, tendrá que dar aviso al IPHAN de la necesidad de dichas obras, bajo pena de multa correspondiente al doble de la importancia en que fuera valuado el daño sufrido por el bien. En caso de que el IPHAN reciba la comunicación y consideradas las obras necesarias, el director del Instituto ordenará ejecutarlas con cargo a la Unión dentro del plazo de seis meses o en todo caso, se pronunciará para que sea realizada una expropiación.

Esto es relevante, puesto que le da la posibilidad a aquel propietario que no tenga los recursos económicos, mediante aviso a la autoridad, de no cargar con los costos de la

conservación y reparación de su bien tombado. Pero también se señala la posibilidad de que su bien pudiera ser expropiado.

El artículo 20 establece la competencia del IPHAN para la vigilancia de las cosas tombadas, pudiendo inspeccionarlas siempre que fuera juzgado conveniente, a lo cual los propietarios o responsables no podrán oponerse ni crear obstáculos para que la inspección se lleve a cabo, bajo pena de multa económica.

En cuanto al castigo que pudiera recibir quien ejerza un daño al bien, el artículo 21 señala que cualquier atentado cometido contra los bienes de que trata el artículo 1 de esta ley, serán equiparados a los cometidos contra el patrimonio nacional.

Este decreto-ley también establece que en caso de que el propietario particular de un bien tombado pretendiera transmitirlo de manera onerosa, la Unión, los Estados y los Municipios –quienes deberán ser notificados-, en ese orden, tendrán derecho de preferencia o será nula esta transacción (artículo 22).

Por último, hay que destacar que este ordenamiento también señala que el Poder Ejecutivo impulsará la realización de acuerdos entre la Unión y los Estados para la coordinación y desarrollo de las actividades relativas a la protección del patrimonio histórico y artístico nacional y para la uniformidad de la legislación estatal que complementa este tema (art. 23). Este artículo es relevante porque es uno de los fundamentos legales del conocido Programa Monumenta, que tienen por objetivo la coordinación de los niveles de gobierno para la protección del patrimonio histórico y artístico. El IPAHN también promoverá la coordinación con otros actores como autoridades e instituciones privadas (art. 25).

3.3.1.3. Legislación estatal (Porto Alegre): Lei Nº 7231/78 - Dispone sobre el patrimonio cultural del Estado de Rio Grande do Sul

Ya vimos que el artículo 24 frac. VII de la Constitución Brasileña señala la competencia de la Unión, los Estados y el Distrito Federal, para legislar concurrentemente sobre la protección al patrimonio histórico, cultural, artístico, turístico y paisajístico. Para el caso que nos compete, relativo al Estado de Rio Grande do Sul, la ley estatal en la materia es la Lei no. 7.231 del 18 de diciembre de 1978 que dispone sobre el Patrimonio Cultural del Estado. Se trata de una disposición breve compuesta tan solo por siete artículos.

Primero define al Patrimonio cultural del Estado de manera similar al nacional, aunque acotando jurisdiccional y espacialmente (art. 1º): “Los bienes existentes en el territorio estatal o a él traídos, cuya preservación sea de interés público, sea por razón de su valor artístico, paisajístico, bibliográfico, documental, arqueológico, paleontológico,

etnográfico, o ecológico, sea por su vinculación a hechos históricos memorables, constituyen en su conjunto, patrimonio cultural del Estado, y serán objeto de su especial interés y cuidadosa protección”. Vemos entonces que esta ley retoma y amplía el listado del tipo de objetos que pueden ser susceptibles de conformar el patrimonio cultural y que vienen mencionados en la fracción V del artículo 216 Constitucional.

Ahora bien, el Poder Ejecutivo estatal tendrá los siguientes deberes (art 3º):

- a) Instituirá los órganos necesarios para la ejecución de los servicios de que se trata esta Ley, estableciendo su estructura y atribuciones y reglamentando su funcionamiento;
- b) Promoverá la celebración de convenios con la Unión y los Municipios, objetivando acción común relativamente en la materia de la presente Ley;
- c) Volverá efectiva la colaboración con las sociedades religiosas en el sentido de la preservación, restauración y valorización del acervo cultural a ellas perteneciente o bajo sus cuidados;

El artículo anterior es importante porque vemos entonces, que obedeciendo la concurrencia estatal y federal para legislar en la materia, la ley estatal faculta al Estado como el encargado de crear las instancias de jurisdicción estatal, así como para generar los instrumentos (convenios) que aseguren la coordinación entre los otros dos niveles de gobierno, el federal y el municipal, para el cuidado del patrimonio del Estado.

Posteriormente este ordenamiento establece que los propietarios, poseedores y administradores de bienes que fueran formalmente reconocidos como parte del patrimonio cultural del Estado, conforme a la presente, deberán velar por su conservación y facilitarán a los agentes de la autoridad su inspección, bajo pena de multa económica en contrario (Art. 4º).

El financiamiento de las acciones que se requieran para dar cumplimiento a esta ley correrán a cargo del Estado mismo, quien hará las asignaciones presupuestarias apropiadas (art 5º).

De la lectura del artículo 2º se colige que en el resto de asuntos, y en su respectiva competencia, para los bienes que conforman el patrimonio cultural del Estado de Rio Grande do Sul, aplica el Decreto-lei federal no. 25/37, que aplicará como norma supletoria.

3.3.1.4. Legislación municipal: Leyes complementarias sobre Patrimonio Histórico, Cultural y Natural del Municipio de Porto Alegre

3.3.1.4.1. Ley Complementaria No. 275/92. Que dispone sobre la protección del Patrimonio Histórico, Cultural y Natural del Municipio de Porto

Alegre, disciplina la integración de bienes muebles e inmuebles y crea incentivos al tombamento de las otras providencias

Esta normatividad local también tiene su propia definición del patrimonio municipal en su artículo 1º, al cual denomina como Patrimonio Histórico-Cultural, Natural y Paisajístico del Municipio al “conjunto de bienes muebles e inmuebles y los espacios existentes en su territorio y que, por su vinculación a hechos pretéritos memorables, a hechos actuales significativos por su valor cultural o natural, o por su expresión paisajística, sea de interés público preservar y proteger contra acciones destructoras”.

A continuación y después del análisis de los tres niveles de gobierno, presentamos el siguiente esquema:

Comparativo de competencia de 3 niveles de gobierno en Patrimonio Histórico-Cultural (PHC)				
Ámbito	Ordenamiento	Definición de PHC	Registro	Órgano competente
Federal	Decreto-Lei no. 25/37 que organiza la protección del patrimonio histórico y artístico nacional	Conjunto de bienes muebles e inmuebles existentes en el país y cuya conservación sea de interés público, sea por su vinculación a los hechos memorables de la historia de Brasil, sea por su valor excepcional arqueológico o etnográfico, bibliográfico o artístico	Libros de Tombo Federales	Instituto del Patrimonio Histórico e Artístico Nacional
Estatal	Lei Nº 7231/78 - Dispone sobre el patrimonio cultural del Estado de Rio Grande do Sul	Los bienes existentes en el territorio estatal o a él traídos, cuya preservación sea de interés público, sea por razón de su valor artístico, paisajístico, bibliográfico, documental, arqueológico, paleontológico, etnográfico, o ecológico, sea por su	Libros de Tombo Estatales	Órganos creados y designados por el Ejecutivo Estatal.

		vinculación a hechos históricos memorables, constituyen en su conjunto, patrimonio cultural del Estado, y serán objeto de su especial interés y cuidadosa protección		
Municipal	Lei Complementaria No. 275/92. Que dispone sobre la protección del Patrimonio Histórico, Cultural y Natural del Municipio de Porto Alegre, disciplina la integración de bienes muebles e inmuebles y crea incentivos al tombamento de las otras providencias	Conjunto de bienes muebles e inmuebles y los espacios existentes en su territorio y que, por su vinculación a hechos pretéritos memorables, a hechos actuales significativos por su valor cultural o natural, o por su expresión paisajística, sea de interés público preservar y proteger contra acciones destructoras	Libros de Tombo Municipales	Secretaría Municipal de Cultura (para bienes histórico-culturales).

En armonía con el artículo 4º del Decreto-Lei no. 25/37, la presente Ley complementaria establece que solamente pasarán a integrar el Patrimonio Histórico-Cultural, Natural y Paisajístico del Municipio aquellos bienes que hayan sido inscritos, separada o agrupadamente, en el Libro de Tombo respectivo, en este caso de orden municipal (art. 2º).

De manera similar a la ley federal, esta ley municipal reconoce la propiedad pública y privada de los bienes que pueden integrar el Patrimonio Histórico-Cultural, Natural y Paisajístico del Municipio.

Para efectos de esta ley y para el caso del Municipio de Porto Alegre, el *tombamento* se procesará mediante acto administrativo oído el Consejo Municipal competente. Cuando se trate de bienes de valor histórico-cultural o paisajístico, competirá a la Secretaría Municipal de lo Cultural (SMC); mientras que cuando sean bienes naturales, será competencia de la Secretaría Municipal de Medio Ambiente (SMMA) (art 5º).

De manera similar, cada una de estas Secretarías les compete para los bienes respectivos –sean de valor histórico-cultural y paisajístico o natural-, proceder a los actos respectivos si se trata de un *tombamento* provisorio o definitivo.

En caso de *tombamento* provisorio, cuando el Órgano Ejecutivo de la respectiva Secretaría a través de acto administrativo publicado lo haya decidido así para algún bien, deberá en un plazo de 30 días a partir de su publicación proceder a la notificación por mandato para avisar al propietario o poseedor del bien bajo pena de nulidad del acto (art 8º).

El mandato de notificación del *tombamento* provisorio deberá contener, entre otros aspectos de forma: la fundamentación y motivación que justifica y autorizan el acto; descripción del bien; las limitaciones, obligaciones o derechos que derivan del *tombamento* y las conminaciones; la advertencia de que el bien será *tombado* definitivamente si el notificado no se manifiesta en 15 días contados a partir de la notificación (art. 9º).

El *tombamento* municipal también puede originarse a petición de parte que resida en el Municipio, siempre y cuando se reúna con los requisitos señalados en la presente Ley. Si la persona que requiere no posee los medios para cumplir con la obligación de conservación, deberá aclarar a la autoridad dichas razones (art 10). También está contemplada, con en la Ley Federal, la posibilidad de impugnación del *tombamento* definitivo (arts 11 a 17).

En cuanto al Capítulo III de la presente normatividad, sobre los Efectos del *Tombamento*, el artículo 18 dispone que los bienes *tombados*, provisoria o definitivamente, deberán ser conservados y en ningún caso podrán ser demolidos, destruidos o mutilados. Por lo tanto, se impone esta obligación a los particulares y autoridades, y solo mediante autorización de la SMC o la SMAM, que a su vez deberán presentar ante el Consejo Municipal competente, se podrán realizar las obras de conservación o restauración necesarias.

Los bienes *tombados* quedan sujetos a la protección y vigilancia del órgano competente respectivamente de la SMC o de la SMAM, que podrá inspeccionarlos siempre que juzgue necesario, sin que los propietarios o responsables puedan oponerse (art. 20). También este Órgano será quien fiscalice la ejecución de las obras de restauración y conservación de los bienes (art 21).

Se requiere autorización para ejecutar cualquier intervención física en el área de influencia del bien *tombado* que pudiera perjudicarlo, o impedir o reducir visibilidad, o que a juicio del Consejo competente, no se armonice con su aspecto estético o paisajístico (art 22). Las sanciones no sólo pueden ser administrativas, sino también penales de conformidad con el Código Penal.

El artículo 25 establece que el *tombamento* solo podrá cancelarse por decisión del Perfecto Municipal, debiendo homologar su resolución el Consejo Municipal competente.

Por último, el artículo 29 establece un mecanismo muy importante para la gestión del patrimonio municipal. Señala que el Órgano ejecutivo (de la SCM o SMAM) deberá procurar la

realización de convenios con la Unión y el Estado, tanto con las personas físicas o jurídicas de derecho privado, para la consecución de los objetivos de esta Ley.

Tanto la legislación federal como estatal en la materia son de carácter supletorio y subsidiario para esta Ley complementaria municipal (art. 30).

3.3.1.4.2. Ley complementaria nº 601 del 23 de octubre de 2008. Dispone sobre el Inventario del Patrimonio Cultural de Bienes Inmuebles del Municipio de Porto Alegre

El otro ordenamiento local con que cuenta el Municipio de Porto Alegre para la gestión de su Patrimonio histórico edificado, o urbanístico arquitectónico de competencia local, es la Ley complementaria nº 601 que dispone sobre el Inventario del Patrimonio Cultural de Bienes Inmuebles del Municipio de Porto Alegre.

Este ordenamiento atiende lo previsto en el art. 196 de la Ley Orgánica Municipal y el artículo 92 de la Ley Complementaria no. 434 que da origen al Plan Director de Desarrollo Urbano Ambiental.

Básicamente, el Inventario previsto en este instrumento legal se trata de un listado de los bienes inmuebles que reúnan los requisitos para ser inscritos, con indicaciones de sus características necesarias para su identificación (art. 2).

Una vez que un predio ha sido seleccionado para iniciar el procedimiento de inscripción, ya no está permitido realizar obras en él o en sus intermediaciones. Por lo tanto, no se otorgará licencia de construcción o demolición sin una evaluación del Equipo de Patrimonio Histórico y Cultural (EPAHC), de la Secretaría Municipal de la Cultura (SMC) en lo referente a su finalidad de preservación (art. 4).

La inscripción del bien inmueble podrá ser iniciada por la administración municipal o bien por interesado, debiendo en este caso colaborar durante todo el proceso (art. 6). La lista de los inmuebles incluidos en el Inventarios deberá ser aprobada por el Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural (COMPAHC) y homologada por el alcalde o perfecto municipal, debiendo publicitarse (Art 8).

Uno de los principales efectos de la inclusión de un inmueble en este Inventario, es el hecho de que no puede ser destruido, mutilado o demolido por el propietario, quien además tendrá la obligación de su preservación y conservación. La única excepción podrá ser mediante autorización o "Estudio de viabilidad urbanística" que garantice que la obra no

afectará los elementos históricos y culturales que llevaron a su inclusión en el Inventario (arts. 10 y 11).

Podrán realizarse otro tipo de obras –o de infraestructura o estructuras- en el inmueble o sus alrededores, pero siempre y cuando el EPAHC determine que son compatibles con los criterios de preservación determinados para cada inmueble (art. 13 y 14).

Tal como lo señalan las leyes federal y estatal, también el poder público municipal podrá inspeccionar los inmuebles siempre que lo juzgue necesario sin necesidad de previo aviso o a petición de parte.

Un elemento muy importante es que el artículo 16 establece que el mecanismo de transferencia de potencial constructivo del inmueble podrá ser autorizado para otro inmueble dentro de la misma macrozona. Esto es muy importante pues resulta un mecanismo compensatorio para el propietarios del bien que se encuentra afectado por restricciones para su modificación. Esta ley determina también el procedimiento, y deberá existir una compatibilidad entre los planes de desarrollo y este mecanismo.

También este instrumento normativo señala las penalidades en caso de afectación del bien, sobre todo en cuanto a multas que pueden llegar a valores lo suficientemente elevadas (arts. 18 a 22).

Por último, el municipio publicará anualmente el área preferencial de cobertura para los inmuebles inventariados que deseen participar del programa de incentivos previstos en esta ley. Los criterios para la definición de los inmuebles seleccionados para el programa de incentivos serán definidos por los órganos municipales competentes (art. 23).

3.3.2. Estudio de caso: La ciudad de Porto Alegre

3.3.2.1. Breve histórico de la preservación del patrimonio histórico y urbanístico brasileño: Vaivenes entre centralización y descentralización

Brasil es un país que cuenta con una historia temprana en el tema de la protección de su patrimonio histórico. En 1930 el general Getúlio Vargas asumió el cargo de Jefe del Gobierno Provisional por decreto una vez concluida la Revolución y en 1934, una vez que las aguas se tranquilizaron, una nueva Constitución fue promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente. Se trataba de una carta magna redactada tomando como base otros ejemplos progresistas de la época, como la Constitución alemana de Weimar y la Constitución republicana de España de 1931, incluyendo aspectos como el voto secreto, la definición de los

derechos de los trabajadores (jornada laboral de 8 horas, descanso semanal, vacaciones, etc), la creación de un tribunal laboral o el sufragio femenino, entre los más destacados.

Este supremo ordenamiento también contemplaba en sus artículos 10, frac. III y 148 la competencia de la Unión y los Estados para proteger las bellezas naturales y los monumentos y objetos de valor histórico o artístico. Desde entonces, todas las demás constituciones brasileñas han ratificado el motivo patrimonial en términos de derechos y deberes tanto del estado como de la ciudadanía.³⁸

En este tema, Brasil tomó su base del modelo francés centralizador para planificar y reglamentar todo lo concerniente al patrimonio histórico, atendiendo los intereses de un Estado en plena consolidación. Incluso antes de la revolución y de la nueva constitución, en los años veinte ya se escuchaba la voz de intelectuales que propugnaban por una ley que protegiera las obras de arte y objetos de interés histórico del país. En 1920, el entonces presidente de la Sociedad brasileña de Bellas Artes, Bruno Lobo, encomendó la creación de un proyecto de ley para la defensa del patrimonio artístico nacional. A nivel estatal, los estados de Bahía y Pernambuco crearon en 1927 y 1928 respectivamente, la figura de la Inspectoría de Monumentos Nacionales.

De 1923 a 1927 fueron presentados en el congreso anteproyectos de ley para la defensa del patrimonio frente a las dos principales amenazas percibidas en ese entonces: el saqueo y la salida de objetos hacia el extranjero y su destrucción injustificada. En 1927 el gobierno federal emitió el decreto no. 22.928 por el cual ordenaba la protección de los monumentos históricos de la municipalidad de Ouro Preto, en el estado de Minas Gerais, apelando a su “relevancia nacional” (Fonseca 2005).

En 1936, Vargas crea el Servicio del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (SPHAN), sustituyendo a la anterior Inspectoría de los Monumentos Nacionales de 1934, que no funcionó de manera eficaz al estar ligada al Museo Histórico Nacional que manifestaba poco interés en los objetos fuera de su recinto. El SPHAN tuvo entre sus primeras tareas catalogar el patrimonio histórico, principalmente el edificado, para posteriormente incluirlo en un inventario nacional.

Con la llegada del Estado Novo en 1937, éste se proclamó inmediatamente guardián de las ideas nacionalistas y defensor de la población. Como varios historiadores lo han documentado, el Estado Novo trabajó de la mano de varios intelectuales brasileños para la revalorización de su historia, geografía, lengua, literatura, cultura, economía y todo aquello que contribuyera a explicar el país y por supuesto, construir un nuevo discurso nacionalista (Pandolfi 1999).

³⁸ Para profundizar en el tema, ver el estudio de Fonseca 2005 y Dias 2010.

El 30 de noviembre de aquel año se da un hito, cuando el mismo Vargas emite el decreto-ley no. 25/1937, conocida como *Lei do Tombamento*³⁹, primera norma específica de carácter histórico para tratar el patrimonio histórico. En dicho ordenamiento se definió al “patrimonio histórico y artístico nacional” como “el conjunto de los bienes muebles e inmuebles existentes en el país, y cuya conservación sea de interés público, sea por su vinculación a eventos memorables de la historia de Brasil, sea por su excepcional valor arqueológico o etnográfico, bibliográfico o artístico”.⁴⁰ Bajo esta ley se promulgaron nuevos decretos federales que protegían seis ciudades mineras por su valor patrimonial: Diamantina, Mariana, Sabará, São João Del Rei, Serro y Tiradentes.

Cabe destacar que este ordenamiento fue también pionero en la consagración del principio de la función social de la propiedad, elemento presente constitucionalmente y en diversos ordenamientos, y que hoy en día sigue marcando ideológicamente el tratamiento (cuando menos a nivel discursivo) de la propiedad en Brasil.

Lo anterior se puede apreciar en dos sentencias del Supremo Tribunal Federal, una de 1942 y otra de 1943. Por ejemplo, en la sentencia de 1942, el ministro ponente Castro Nunes establecía por un lado la competencia de este máximo tribunal y del poder judicial en general, para decidir si el inmueble registrado ante el SPAHN tenía o no un valor histórico o artístico. La sentencia determinó que una vez que este máximo tribunal determinara o mejor dicho, convalidara el valor histórico de un bien, en cuanto parte de un conjunto arquitectónico, la autoridad estaría facultada para establecer restricciones a la propiedad privada por causa del interés público, sin necesidad de expropiar el bien.⁴¹

La institución del *tombamento* establecido por la ley no. 25/37, la cancelación del *tombamento* por el Presidente contenido en el Decreto-Lei nº 3.866 de 1941 y la homologación ministerial en el procedimiento de reconocimiento del patrimonio que se introduce en la Lei nº 6.292 de 1975, son aspectos que siguen vigentes aún en nuestros días y que no han sido sustancialmente modificados hasta la fecha.

³⁹ “Tombamento” es un término jurídico que se refiere al acto de reconocimiento del valor histórico de un bien, que lo transforma en patrimonio oficial e instituye un régimen jurídico especial de propiedad tomando en cuenta su función social. La palabra viene de la “Torre do Tombo”, nombre al que se le conoce al archivo público portugués donde son conservados los documentos más importantes de este país.

⁴⁰ DECRETO-LEI N. 25 DE 30 DE NOVEMBRO DE 1937. Artigo 1º. Disponible en: <<http://www.antt.gov.br>>.

⁴¹ Apelação cível, ACI 7377, Relator: Min. Castro Nunes. Julgamento 17/06/1942, Coletânea de Acórdãos, no. 323, p. 1. Es interesante notar que esta interpretación de la ley por el máximo tribunal guarda ciertas semejanzas con las famosas “modalidades” a la propiedad que consagra el artículo 27 constitucional en México.

Ahora bien, la historiografía reciente aunque destaca estos esfuerzos desde el poder central, también ha señalado que muchos bienes y edificios catalogados como patrimonio en las ciudades decretadas, fueron abandonados aún en estos años, principalmente por encontrarse en zonas económicamente no muy activas. Durante los años cincuenta y principios de los sesenta, debido principalmente al auge de la política desarrollista y expansionista del crecimiento industrial, el énfasis en decretar y proteger el patrimonio disminuyó sustancialmente. En estos años y como veremos más adelante, el patrimonio urbanístico e histórico de ciudades como Ouro Preto, Paraty, Mariana u Olinda, fue puesto al servicio de la industria turística creando carreteras para su fácil acceso entre otros servicios, pero sin un verdadero criterio de planeación urbana o territorial (Fonseca 2005).

La segunda mitad de la década de los sesenta experimentó un viraje, sobre todo gracias al referente de la Carta de Venecia de 1964, que influyó en la política de preservación por los siguientes años. Esta influencia determinó que los sitios urbanos y rurales tuvieran una importancia cultural similar al de los “grandes” monumentos, además de extender la noción de protección más allá del propio monumento hacia su entorno. También en estos años aparece un actor importante que influirá en la política de gestión del patrimonio urbano histórico y arquitectónico: la UNESCO.

La UNESCO había establecido su política de preservación del patrimonio cultural y natural de la humanidad en 1946, lo que más tarde en 1972 se ratificaría en una Convención. Pero durante los años sesenta y principios de los setenta la organización realizó intensas actividades de asesoría en varios países en materia de patrimonio. Así, en 1968 incluyó a la ciudad minera Ouro Preto como parte de un listado de ciudades históricas en un programa que buscaba promover su conservación, renovación y revalorización de su patrimonio.⁴² Ya una vez bajo el marco de la Convención de 1972, la UNESCO continuó desempeñando un importante papel como “asesor” en el proceso de declaratoria de varias de las ciudades históricas de Brasil.

El papel de la UNESCO también reforzó una tendencia propia del país e introdujo otra nueva. La primera tiene que ver con la sacralización de la arquitectura colonial brasileña, identificada como el “auténtico estilo brasileño” que refleja la materialidad del sincretismo cultural brasileño, y la última en cuanto a relacionar la necesidad de intervenir las ciudades históricas en función del turismo de masas (Carvalho 2011). Como ejemplo, aún en la actualidad podemos leer en la página oficial de la UNESCO sobre la ciudad de Ouro Preto lo siguiente: “situada en un remoto y accidentado paisaje, la calidad estética de la arquitectura

⁴² Ver el informe presentado en 1968 por Alfredo Evangelista Viana de Lima, importante arquitecto portugués que realizó durante los sesenta y setentas varias “misiones” para la UNESCO en el tema del patrimonio histórico urbano y arquitectónico. A.E. Viana de Lima, “Brésil. Rénovation et mise en valeur d’Ouro Preto”, Paris, UNESCO, RM/AT/Consultant, no. De Serie 1739/BMS-RD/CLT.

vernacular y erudita, así como su trazo urbano irregular, hacen de Ouro Preto un tesoro del genio humano”. Más adelante la UNESCO señala que sus iglesias, con esculturas de Antônio Francisco Lisboa, Aleijadinho –el más grande artista colonial- y las pinturas de Manuel da Costa Athaide, entre otros, son muestras de una expresión artística “genuinamente nacional”, lo cual da como resultado un patrimonio “original” en su diseño a pesar de basarse en modelos europeos introducidos por los inmigrantes portugueses y que por lo tanto expresa un “destacado valor universal”.⁴³



Casas coloniales en Ouro Preto, Minas Gerais. Colección UNESCO World Heritage Site
Maisons coloniales. Welterbe UNESCO © M & G Therin-Weise.

Ahora bien, los años setenta constituyen un parteaguas en el tema. En estos años el modelo económico brasileño entró en crisis y el gobierno federal no pudo frenar la crisis que desembocó en una crisis inflacionaria y en un aumento de la deuda externa, lo cual fue el origen de las primeras movilizaciones sociales en contra de la dictadura militar de aquellos años. En ese contexto, el gobierno impulsó como especie quizás de concesión, una política de descentralización que modernizaba y transformaba el concepto de preservación del patrimonio prevaleciente hasta ese momento.

Dos eventos marcan esta transición. El primero fue la realización dos Encuentros de Gobernadores, el primero celebrado en 1970 en Brasilia y el segundo en 1971 en Salvador, del cual se desprendió la firma de un documento conocido hoy como el “Compromiso de Salvador” donde se establece la necesidad de la descentralización como base de la política de preservación del patrimonio histórico. Esta política se justificó además con el reconocimiento del gobierno federal de las grandes diferencias regionales del país, así como de la escasez de

⁴³ Ver <http://whc.unesco.org/en/list/124>. Consultado el 9 de diciembre de 2015.

los recursos financieros desde la Unión destinados a la política de preservación cultural. Este documento también es una especie de manifiesto en pro de las identidades regionales y locales brasileñas, al señalar que la “auténtica definición de la identidad y de la diversidad cultural”, reside en la historia local y regional de cada comunidad, la cual debe afianzarse frente a las “influencias externas” y del peso “aplastante de la estandarización cultural”. El reto identificado es la fuerte tendencia centralizadora que se manifiesta en el hecho de existir muy poca legislación con un enfoque descentralizador.⁴⁴

Si revisamos los discursos de funcionarios y expertos en las memorias del segundo de estos encuentros, también podemos verificar la tendencia a priorizar la herencia y la arquitectura colonial en el tema de la preservación del patrimonio histórico urbano.⁴⁵ La ciudad de Paraty, con su conjunto histórico arquitectónico colonial, se convierte en un referencial en estos años en el inicio del proyecto de política de descentralización, en el cual algunos municipios comenzaron a ser considerados como “locales históricos”.



El adoquinamiento típico de las calles de Paraty, iniciado en el siglo XVIII debido al apogeo de la minería en la región y hecho con piedras irregulares –técnica conocida como “pé-de-moleque” o “pie de niño o de negro”.

El segundo evento de gran trascendencia para nuestro tema en esta época y la culminación de los compromisos asumidos entre el gobierno militar y los estados, es la del

⁴⁴ Ver Compromisso de Salvador, en II Encontro de Governadores para preservação do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e natural do Brasil, 1971, Salvador. [Trabalhos apresentados, S.L., 1971]. Disponible en: http://www.icomos.org.br/cartas/Compromisso_de_Salvador_1971.pdf

⁴⁵ Este documento se encuentran disponibles en el sitio oficial del IPHAN en el siguiente link: http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Anais_II_Encontro_Governadores%201971.pdf

denominado Programa de Reconstrução das Cidades Históricas o simplemente Programa de Cidades Históricas (PCH), que surge en 1973 crado por el gobierno federal a partir del Compromiso de Salvador.

También en este programa la UNESCO desempeñó un papel muy importante aportando asesoría técnica si bien no recursos económicos. A partir de la visita a Brasil del arquitecto y funcionario Michel Partent, quien se desempeñaba también como inspector de monumentos históricos franceses, comisionada por la organización internacional, se tiene por iniciada la era de preservación de las ciudades históricas y el patrimonio cultural (Duarte 2010).

Por primera vez se involucró a los ministerios de planeación, del interior y de turismo, abriendo líneas de financiamiento para los proyectos. Este programa se desarrolló principalmente en ciudades nordestinas sobre las cuales existía una gran preocupación por el estado de sus áreas con valor patrimonial urbanas, bajo un enfoque de descentralización para la gestión. Pero también se constató la insuficiencia del personal técnico especializado – ingenieros, arquitectos, restauradores. Así que a partir de los años setenta se establecieron cursos especializados en Bahia y Minas Gerais para formar cuadros profesionales (Custódio 2000, 183).

Sin embargo, el programa fracasó por diversos factores, entre los cuales destacan la falta de sostenibilidad económico-financiera de los proyectos seleccionados, la ausencia de un análisis completo del contexto urbano del sitio histórico seleccionado y además, se denunciaba constantemente que la selección de ciudades y canalización de recursos obedecía más a criterios políticos que técnicos (Custódio 2000, 124). A pesar del fracaso relativo del programa, con él se inicia el enfoque volcado al turismo como factor de revitalización, al considerar la dimensión económica y los aspectos financieros de los predios a preservar vía el turismo. Como veremos, este enfoque se consolidaría en los noventas.

En cuanto al tema de la planeación, solo hasta finales de los sesenta y paulatinamente en los setentas, el IPHAN comenzó a elaborar los primeros planes urbanos locales o regionales para que incorporaran estos sitios. Esto se logró solo de manera parcial. Por ejemplo, mientras en Paraty se alcanzó a promulgar una ley de uso de suelo a nivel municipal, en Ouro Preto esto no pude verse concretado (Custódio 2000, 122).

En 1977 se emitió el decreto no. 80.978/1977 que promulgó en Brasil la convención relativa a la protección del patrimonio mundial, cultural y natural de 1972 auspiciada por la UNESCO. En 1978 la UNESCO dio a conocer su hoy célebre lista de patrimonio de la humanidad, en la cual se incluyó a Ouro Preto como el primer sitio histórico de Brasil en 1981.

En 1988 se promulgó la actual constitución federal brasileña, que recogió y estableció de una manera más actualizada y detallada la facultad del estado para nombrar y proteger

monumentos y sitios históricos, artísticos y culturales. En el año 2000 bajo el decreto n° 3.551, se crea el Registro de Bienes Culturales de Naturaleza Inmaterial, que complementaría el registro de bienes materiales “tombados”, entre los que se encuentran los arquitectónicos urbanos.

3.3.2.2. Programa Monumenta: Un éxito de gestión multi-nivel de gobierno en políticas para la conservación del patrimonio urbano

Se trata de un programa federal, nacido en 1995 a partir una asociación entre el Ministerio de Cultura de Brasil y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que además cuenta con el aval y participación de la UNESCO. El BID entra como ente financiador y tendrá a la Caixa Econômica Federal como su contraparte que actúa como gestor de los recursos; el Ministerio de Cultura será el encargado de la coordinación del programa y la UNESCO ofrecerá el “apoyo técnico” –es quien contratará los servicios técnicos relativos a cada proyecto.

El interés del BID por el patrimonio histórico se remonta hacia 1988 cuando sucedió un gran terremoto en Quito, Ecuador, y gran parte de la ciudad quedó damnificada. Muchos de los edificios históricos quedaron dañados y requerían de ser intervenidos o reconstruidos, entonces el banco se acercó con el gobierno para proponer un esquema donde financiara estos trabajos de restauración.

Dentro del esquema se plantearon unos dividendos que tenían que ser pagados a través de acciones e intervenciones urbanas para generar recursos por parte de la municipalidad, los cuales fueron pagados en tiempo y forma. Debido al éxito (al menos financiero y constructivo) del proyecto, el BID estuvo gestionando este tipo de apoyos para otras áreas de América Latina.

En 1995, Francisco Iglesias, presidente del BID, visitó la ciudad de Olinda en el Nordeste brasileño, y se encontró con representantes del Ministerio de Cultura y de la UNESCO, en donde abordaron el tema de la situación precaria en que se encontraba –en Olinda, en Brasil y en América Latina en general- el patrimonio arquitectónico de ciudades con un alto valor cultural, histórico o estético. De dicha reunión se determinó, inspirados en el caso ecuatoriano, crear unas líneas de crédito específicas para la revitalización de los predios y zonas más importantes en términos patrimoniales de las principales ciudades brasileñas, es decir, ubicados en zonas urbanas (Gastal 2003, 83).

Adicional a esto, surgieron varios otros programas complementarios para el fomento y apoyo a la gestión, programa de preservación y revitalización de núcleos históricos, apoyo a micro y pequeñas industrias, promoción del turismo cultural sustentable, desarrollo de capacidades y restauración y conservación de monumentos, involucrando a otros ministerios,

agencias y compañías del Estado. La intención también era que los recursos fueran aplicados en los Estados y Municipios por la acción directa de ellos mismos pero basados en criterios técnicos y no en decisiones políticas (Custódio 2000, 180).

Se fijaron como lugares de intervención prioritaria Olinda, Recife, Salvador, Ouro Preto, Rio de Janeiro y São Paulo, aunque después se diseñaría un listado más amplio. Además, al año siguiente se creó una comisión técnica al interior del IPHAN para apoyar al equipo del propio programa y se contrataron a los primeros consultores por parte de la UNESCO. La estructura actual del programa se fue consolidando en los siguientes años: en 1997 se creó una Unidad central de gerenciamiento al interior del Ministerio de Cultura y se redefinió la participación del IPHAN en el programa. Además, se firma un acuerdo de cooperación técnica entre el ministerio y la UNESCO en 1998. En 1999 se constituyó el Grupo de trabajo (GT/IPHAN) para coordinar las acciones del instituto en el ámbito del programa y también se firmó el formato definitivo del contrato para comenzar a ejercer el el préstamo entre el BID y el gobierno brasileño en 1999. En 2000 comienza oficialmente a operar el Programa Monumenta en Brasil.

Ahora bien, si revisamos brevemente los postulados ideológicos del programa, podemos ver que el Programa Monumenta en un primer momento logró consolidar una coordinación entre niveles de gobierno que situaba a las decisiones técnicas en el nivel de la federación y sus consultores externos, pero que dejaba la gestión y la implementación de las acciones enteramente a nivel local. En su diagnóstico los especialistas del programa señalaban que las acciones del gobierno federal en el pasado habían fracasado en la conservación del patrimonio urbano por motivos que iban desde lo limitado de los recursos asignados a los propietarios de inmuebles viejos, aumento de población en situación de pobreza urbana, deterioramiento del parque histórico inmobiliario, lo incosteable de los servicios de restauración y conservación y el insuficiente uso de inventarios, entre los principales.

Entonces, para no repetir los errores del pasado, el programa daba un giro ideológico basado en la tendencia sutil que se había venido incrementando de la necesidad de una gestión flexible y lo más descentralizada posible con la participación de actores diversos. De esta forma, se privilegió la participación de los privados, sobre todo de inversionistas – beneficiados por una ley federal que recompensaba con incentivos fiscales- pero también de los propietarios privados de los predios “tombados”, para acceder a recursos. De igual forma se visualizaba al turismo cultural como el camino para obtener los retornos a los préstamos

que se otorgarían. En pocas palabras, el programa fue concebido como un rompimiento con el modelo anterior de gestión –un anacrónico legado “varguista”.⁴⁶

En su primera etapa el programa estuvo volcado más hacia aquellos monumentos declarados patrimonio pero que fueran de “interés nacional” (es decir, que tuvieran decretos federales). La selección de los sitios se basaba en un levantamiento y evaluación de los problemas que afectan al patrimonio edificado protegido, además de considerar por otro lado la relevancia histórico-arquitectónica –por lo tanto, también de su “rentabilidad”- de cada uno: la mayor o menor capacidad de atracción de apoyos y socios y la mayor susceptibilidad de usos económicos, sociales y culturales de los sitios (Duarte 2010, 57).

En un inicio, Monumenta fue concebido como una instancia autónoma y externa al IPHAN. Esta situación provocó en la práctica una especie de rivalidad entre ambas instituciones, aún si estaba comprobado que el IPHAN apenas tenía capacidad financiera para las tareas más básicas de sus funciones de preservación del patrimonio. Los gestores del programa buscaron inmediatamente aliados para la consecución de sus objetivos.

Uno de los principales aliados fue el sector privado, a quien para estimular su participación, se definió la estrategia de definir técnicamente los usos que podían ser autorizados y las adaptaciones posibles que los inmuebles protegidos, para hacerlos compatibles con otro tipo de actividades. Así, ya en la parte operativa, se constituía un fondo de preservación que debería mantenerse en una institución financiera por un periodo de 20 años –plazo correspondiente a la duración del préstamo del BID. Ese fondo tendría que ser reinyectado de recursos por varias fuentes, que podían ir desde contrapartidas municipales con respecto a la valorización del predial, el aumento de la actividad comercial y de servicios en las zonas revitalizadas o bien contribuciones de usufructos, intereses o cuotas por concesiones y otros derivados de la restauración de áreas e inmuebles públicos utilizados por particulares.

Otro actor importante fueron los municipios, aunque también se detectaron problemas para acreditar la capacidad técnica y solvencia de los mismos para cumplir con sus obligaciones: la mayoría tenían una tasa de recaudación muy baja, existían conflictos en las cámaras y las alcaldías, falta de garantías para el cumplimiento económico de los compromisos, entre otros (Duarte 2010, 60).

A pesar de lo anterior, hubo un punto en donde el programa flexibilizó sus postulados iniciales: la inclusión de patrimonios “locales”. Aunque no se trataba de una línea prioritaria, el programa terminó estableciendo la posibilidad de que bienes inmuebles “tombados” por los

⁴⁶ Según Arthur Darling, economista del BID en esos años, la mayor parte del patrimonio construido brasileño se encontraba en áreas urbanas y además en manos de propietarios privados. Ver Duarte, Programa Monumenta, 57.

gobiernos estatal y municipal, pudieran recibir recursos, siempre y cuando estuvieran dentro de las áreas del proyecto seleccionadas.

Por último, el Programa estableció la necesidad de contar con una lista de prioridades de conservación mucho más amplia que la selección de las primera ciudades, en su mayoría ubicadas en el Nordeste (junto a Rio de Janeiro y Sao Paulo). Para lo anterior se contrató a una “comisión de especialistas”. En el primer año del Monumenta, se elaboró una lista de áreas de proyecto prioritarias. La selección de las áreas para ser analizadas se dio a partir de dos grupos identificados: sitios históricos urbanos nacionales (SHUN) que poseían un decreto federal, y los conjuntos urbanos de monumentos nacionales (CUMN) “tombados” de manera aislada y situados en un área urbana y a través de una relación de proximidad para delimitar esta área.

El listado inicialmente comprendió 101 áreas urbanas de 22 estados, siendo los estados de Bahia (9 SHUNs y 11 CUMNs), Minas Gerais (12 SHUNs y 8 CUMNs) y Rio de Janeiro (8 SHUNs e 5 CUMNs) quienes más áreas urbanas de interés por el Programa Monumenta tuvieron.⁴⁷ La revisión de este listado nos da un interesante punto de reflexión. Se trata de la permanencia en el tiempo, desde los años sesenta y setenta hasta la implementación del Monumenta, de la predilección por las expresiones arquitectónicas y urbanísticas del siglo XVIII y primera mitad del XIX. En un informe posterior, los consultores y expertos que lo realizaron a encargo del mismo Programa y el Ministerio de Cultura, concluyeron que había una excesiva atención al estilo barroco, al cual constantemente se aludía como el estilo arquitectónico “brasileño” –sobre todo el mineiro- y por lo tanto, como el más digno de emprender de inmediato las acciones de preservación. Además de Minas, Rio de Janeiro y Bahia, los estados de Maranhão y Pernambuco confirman esta asimetría entre este tipo de patrimonio y aquellas manifestaciones arquitectónicas situadas fuera del acervo del patrimonio cultural brasileño tal como está conceptualizado en el Decreto N° 25/37 (es decir, el énfasis en la historia nacional y en el periodo colonial). Es decir, aún en nuestros días existe una especie de vacío cronológico que desdeña aquellos bienes de finales del siglo XIX y sobre todo del siglo XX. Como veremos más adelante, Porto Alegre, una ciudad que construyó sus edificios, plazas, mercados y áreas urbanas de valor patrimonial a finales del siglo XIX y durante las primeras tres décadas del siglo XX, ha tenido que lidiar con esto implementando estrategias para acceder al Programa.

Pero se pueden destacar otros aspectos positivos también del análisis del listado así como del histórico de la primera etapa del Programa Monumenta. El primero de ellos es la

⁴⁷ Porto Alegre registró 5 áreas: Cais do Porto/Correios e Telégrafos en el Municipio de Porto Alegre; Conjunto Arquitetônico e Urbanístico de Aldeia de Antônio Prado en el Municipio homónimo; Edificios en la Praça Coronel Pedro Osório, Municipio de Pelotas; Iglesia Matriz São Pedro/Casas da Alfândega, en Rio Grande; y Palácio Farroupilha/Casa de Garibaldi en Piranti.

visión abarcadora para incluir en las 101 áreas urbanas a prácticamente todas las regiones del país, considerando tanto capitales como municipios de provincia, recogiendo experiencias tanto buenas como malas en la gestión de su patrimonio, intentando así construir un marco teórico y operativo para su preservación a una escala jamás antes vista en el país.

Segundo en cuanto a escoger como aliados preferenciales a las municipalidades y en gran medida, también al sector privado, pues de esta forma se dio prioridad a cierta desregulación excesiva y burocrática y a darle mayor peso a un modelo de gestión más flexible y descentralizado del apartado gubernamental federal.

Ahora bien, en cuanto al tema del soporte financiero, el Programa en esta primera etapa prefirió bancas privadas por sobre la banca estatal brasileña que se orientaba también por criterios de desarrollo regional o programas sociales específicos. Esto es justamente la orientación que cambiará con la llegada del Partido de los Trabajadores al gobierno y el estado intervencionista de Lula da Silva en 2003. Una orientación mucho más “social” del programa y un equilibrio mayor con los intereses meramente especulativos.

La principal transformación del Programa en el transcurso de 2004 a 2006 fue en su estructura operativa: el Programa comienza a alejarse de su predilección por asociarse en automático con municipios y sector privado, y comienza a alinearse con los programas nacionales de desarrollo para estimular la contrapartida de los estados y municipios y promover el aumento de su capacidad económica y financiera para responder a las obligaciones y a los retos de una gestión eficaz pero no sólo en términos de réditos a los inversionistas.

El GT/IPHAN se incorpora a la unidad especializada al interior del Ministerio de Cultura, e IPHAN y dicho ministerio celebran un convenio de cooperación técnica junto a otros ministerios como el de las ciudades (urbanismo) y del medio ambiente, bajo la premisa de incorporar los objetivos de los proyectos e implementarlos a través de los planes directores de las ciudades (planes de desarrollo urbano). De esta forma, el Programa va dejando el enfoque privatista de sus inicios, transformando la idea del patrimonio de un bien económico volcado al turismo y al sector empresarial, hacia una concepción en cuanto bien estratégico regido por la acción desarrollista del Estado.

En 2004 el Ministerio de Cultura y la Caixa Econômica Federal logran un importante acuerdo, al firmar un contrato de financiamiento para la recuperación de inmuebles privados en el ámbito del programa a una tasa de interés prácticamente simbólica. Este es un gran logro puesto que los particulares no tenían hasta entonces acceso a los recursos necesarios para poder invertir en la conservación y maximización de sus predios “protegidos” o “tombados”. Además, debido a que muchas de estas áreas céntricas aún no habían sido revitalizadas económicamente, esta población en grandes proporciones se trata de clases

populares, lo que reviste aún más esta acción. De 2004 a 2006 se realizó una selección pública de inmuebles privados de interés para su preservación, en 26 ciudades, llegando a la cantidad de 892 edificios.

Por último, en 2006 y después de seis años de cierta rivalidad entre ambas instituciones, el Monumenta se fusiona con el IPAHN, nombrando al coordinador nacional del programa como presidente del Instituto. Esta fusión no sólo acabó con las veladas disputas sino que ha permitido al Programa una acción mucho más eficaz en su ámbito de actuación.

3.3.2.3. Porto Alegre: Una gestión eficaz del patrimonio urbanístico arquitectónico del siglo XX

Porto Alegre es la capital del Estado de Rio Grande do Sul, al extremo sur de Brasil y haciendo frontera con Argentina y Uruguay. Al año del último censo, Porto Alegre tenía una población de 1,409,351 habitantes en un área de 497 km².⁴⁸

En 1773 recibió la denominación de Freguesia da Madre de Deus de Porto Alegre y se convirtió en la capital de la provincia de São Pedro do Rio Grande do Sul, aunque fue hasta 1822 que fue elevada a la categoría de ciudad. La ciudad fue ganando paulatinamente importancia como puerto y como centro comercial, administrativo y militar, sobre todo por la importación de productos provenientes de la regiones de la colonización alemana e italiana. Una vez concluida la revolución separatista de 1845 (conocida como guerra de los farrapos), comenzaron a edificarse haciendas y edificios administrativos aún bajo el estilo colonial (Guilhermino 1970).

En cuanto a su arquitectura, el área central de la ciudad guarda testimonios valiosos de mediados del siglo XIX y de las primeras décadas del siglo XX. La mayoría de los inmuebles valiosos son la materialización de un proceso de relevancia económica de la ciudad y de su comercio. Su centro histórico muestra una combinación ecléctica de estilos y fechas. Porto Alegre fue reconocido como ciudad histórica y decretado parte del perímetro de su centro como parte del patrimonio nacional en el año 2000.

Para algunos autores, la historia de la gestión del patrimonio histórico de Porto Alegre coincide con la historia de la planeación urbana de la ciudad. Sin duda es una de las pioneras en abordar este tema bajo una visión de desarrollo urbano, especialmente en lo que atañe a su centro. El inicio de las primeras acciones de preservación patrimonial urbanística propiamente dichas, datan de los años setenta, cuando se crean leyes específicas y algunas propuestas incluso de una década antes promovidas por intelectuales porteños. Ya a

⁴⁸ IBGE, 2010.

principios de los años noventa, debido a que Porto Alegre fue la ciudad pionera en Brasil para instituir los procesos y presupuestos participativos, este hecho democratizador impulsó que surgieran muchas demandas para la preservación del patrimonio histórico de la ciudad en los foros y reuniones o incluso en congresos, conferencias y otro tipo de eventos. (Schacchi 2012, 22).

La estructura del área de cultura del gobierno del estado consiste, jerárquicamente, en secretarías, coordinaciones y departamentos. El área de Memoria Cultural y la discusión sobre edificios y áreas preservadas corresponde al EPHAC y al COMPHAC, que son respectivamente, el órgano asesor y el consejo del patrimonio en Porto Alegre. Antes de adentrarnos en la puesta en marcha del Monumenta en Porto Alegre, conviene sintetizar un poco el proceso general para la implementación del programa de acuerdo a sus actores y etapas.

Actores/Etapas	Descripción
Programa Monumenta/Proyecto Monumenta	Es uno de los programas que integran las acciones estratégicas de la preservación del patrimonio nacional coordinadas por el IPHAN
Unidad de Ejecución del Proyecto (UEP)	Para cada ciudad seleccionada (26 ciudades seleccionadas) implementa el plan de acción
Taller de planeación	Actores participan y definen plan de acción y el "perfil" del proyecto local
Unidad Central de Gestión (del Monumenta/IPHAN; vinculada al Ministerio de Cultura)	Nivel federal; encargada de implementar el programa en su dimensión nacional, así como supervisar, orientar y gerenciar las actividades de las UEP's
IPHAN	Por ser preservación de patrimonio cultural (edificado e inmaterial) las acciones del perfil del proyecto en cada ciudad pasan por la aprobación del IPHAN por sus superintendencias regionales
Aprobación del proyecto	Varias entidades
Municipios	Firma de contratos con municipalidades
Equipos locales de UCG/MinC/Iphan	Asesoría e implementación
BID	Opinión de "no objeción" a los proyectos
UCG	Apoyo y coordinación para lanzar las licitaciones por parte de los municipios

Etapas del proceso de licitación	UEP envía a la UCG la documentación referente a la aprobación del proyecto ejecutivo y de la apertura de la licitación
	UEP envía a la UCG la documentación referente al proceso de licitación
	UEP envía a la UCG la documentación referente al contrato con la empresa ganadora
Caixa Económica Federal	LA UCG define que la Caixa Económica Federal sea el agente financiero que reparta los recursos
Municipios/UCG/UEP's	Diálogos y talleres para rutinas durante el proyecto y fortalecimiento de capacidades
UEP's, UCG, BID, Unesco y Caixa	Reuniones para intercambio de información y aproximación de equipos
Propietarios privados	Financiamiento a privados por parte de la Caixa;
Repartición de recursos	70% de los recursos son transferidos para los municipios a fondo perdido; de esos, 20% proviene del financiamiento federal y 50% del BID. Las ciudades reciben 70% de financiamiento del Programa mientras que el 30% restante les toca a ellas (cesta de contrapartida), con recursos locales y de la iniciativa privada.

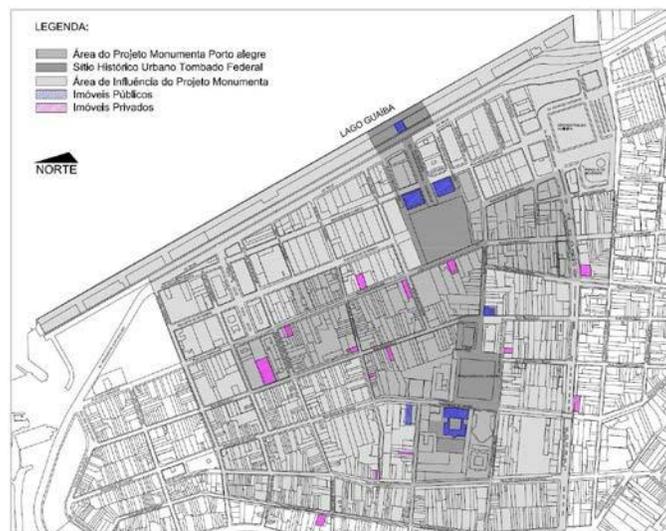
El Programa Monumenta Porto Alegre se inició en 2001 y en 2009 estaba finalizando las restauraciones en el perímetro de intervención en dos ejes del centro histórico donde se concentra un gran número de edificios institucionales, municipales y otros significativos parte del patrimonio estatal.

Porto Alegre fue seleccionada para participar en el Programa debido a algunas estrategias previas que tuvo que realizar la administración municipal. En 1999 se le presentó al Ministro de Cultura una serie de iniciativas de su política de preservación del patrimonio de la ciudad, especialmente de su centro histórico. Adicional a esto se buscó cumplir con la exigencia del BID de que contara con perímetros catalogados por el IPHAN. Para 2000 Porto Alegre ya contaba con dicho reconocimiento tanto del Ministerio de Cultura como el “tombamento” del IPHAN.

En Porto Alegre la responsabilidad de analizar, aprobar, orientar y acompañar la ejecución de las acciones de la UEP fue de la Superintendencia Regional del IPHAN en Rio Grande do Sul. El trabajo de la UEP siempre buscó una estrategia de buen relacionamiento y

colaboración con el IPHAN, además de incluir a los funcionarios de la administración municipal. La Secretaría de la Cultura del Estado (Sedac) como intermediaria del gobierno estatal, estableció un convenio con la prefeitura para la elaboración de proyectos de restauración y la respectiva contrapartida financiera para las obras incluidas en el proyecto.

El taller de planeación se llevó a cabo el 13 de febrero de 2001. La selección del sitio del proyecto Monumenta en Porto Alegre estuvo basado en el perímetro “tombado” por el IPHAN, aunque incluyó un poco de más superficie para abarcar más inmuebles de valor cultural del centro histórico.



Perímetro seleccionado para Monumenta, Porto Alegre. Fuente: Rodrigues 2010.

Los resultados al día de hoy son variados, pero en general el balance reconocido por las autoridades, por los socios del proyecto, por los especialistas y hasta por un gran sector de la población es de ser un caso exitoso.

El área del Proyecto Monumenta en Porto Alegre consistió en 24.5 hectáreas bajo la denominación oficial de “Sitio Histórico de las Plazas Matriz y de la Alfandega”, albergando cerca de 280 inmuebles, de los cuales 130 tienen un valor cultural o arquitectónico reconocido mediante el inventario del Equipo del Patrimonio Artístico, Histórico y Cultural (EPAHC) de la Secretaría Municipal de la Cultura. La gran mayoría de los inmuebles son propiedad particular. Se siguió en todo momento la sistemática de trabajo establecida por la UCG, la coordinación del Programa Monumenta y la sistemática interna del Municipio trabajada en las fases previas arriba descritas.

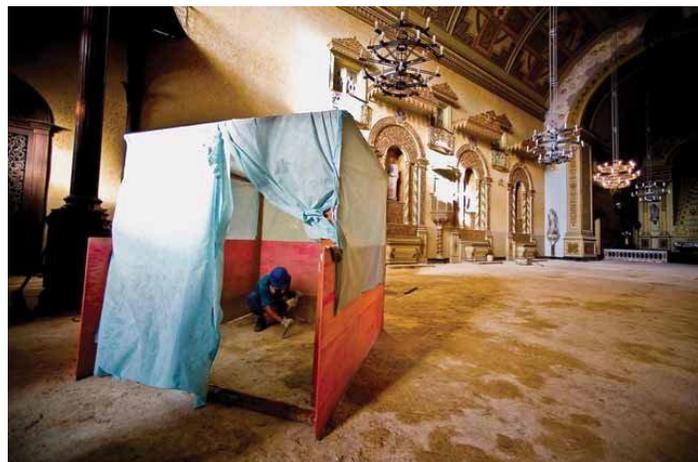
Uno de los primeros éxitos fue la respuesta al financiamiento para los propietarios privados. El agente financiero fue la superintendencia de la Caixa, que ya contaba con experiencia con privados debido a sus financiamientos previos en el sector de vivienda. Esta

acción le dio mucha credibilidad al proyecto, además de ser uno de los proyectos en ciudades más exitosos en este sentido.

En 2006 se lanzó la primera convocatoria para financiar a propietarios privados, realizando reuniones quincenales con ellos. Setenta interesados se fueron retirando, treinta presentaron propuestas y diecisiete fueron seleccionados y doce realizaron las obras (cinco millones de reales destinados). En 2008 fue lanzado una segunda convocatoria y fueron seleccionados otros doce predios.

Ahora bien, las acciones que se desempeñaron durante esos años fueron sobre restauración de monumentos públicos, restauración de inmuebles privados por medio de financiamiento, restauración de espacios públicos y acciones concurrentes.

En cuanto a las obras en edificios públicos, la mano de obra para estas acciones fue toda contratada en la ciudad. Se contrató a los profesionales más calificados y especializados mediante un empadronamiento, así como de empresas de restauración. Aproximadamente estuvieron trabajando cerca de 200 profesionistas en varias ramas: especialistas en ornamentación, restauradores de ornamentos de cobre y retazos artísticos; estucadores; especialistas en la aplicación de cirex (polvo de piedra); pedreros; talladores; electricistas; carpinteros; vidrieros; pintores y muchos más. Arqueólogos también integraron el equipo de las obras en algunas intervenciones, para prospecciones previas en el caso de excavaciones.



Obras de restauración de la Iglesia Nossa Senhora das Dores.

De 2002 a 2010 se realizaron un gran número de acciones, como por ejemplo en los siguientes bienes, predios y espacios:

1. Predios públicos:

- a. Museu de Arte do Rio Grande do Sul;
 - b. Memorial do Rio Grande do Sul;
 - c. Pórtico Central do Cais do Porto;
 - d. Palacio Piratini;
 - e. Biblioteca Pública;
 - f. Museu de Comunicação Social Hipólito José da Costa;
 - g. Igreja Nossa Senhora das Dores;
 - h. Pinacoteca Ruben Berta.
2. Predios privados:
- a. Rua dos Andradas, 673;
 - b. Igreja Anglicana;
 - c. Rua Riachuelo, 838;
 - d. Rua gen. João Manoel, 440;
 - e. Hotel Praça da Matriz;
 - f. Rua General Câmara, 123;
 - g. Condomínio Santos Dumont;
 - h. Rua Fernando Machado, 506;
 - i. Rua Demétrio Ribeiro, 535;
 - j. Condomínio São Salvador;
 - k. Rua Riachuelo, 933;
 - l. Clube do Comércio.
3. Espaços públicos:
- a. Plaza de la Alfândega;
 - b. Cais do Porto (pórtico);

- c. Avenida Sepúlveda;
- d. Plaza de la Matriz;
- e. Rua General Câmara.

El alcance del plan de trabajo fue redefinido por medio de revisión del perfil del proyecto, siendo incrementados cuatro ítems más y elevando a un total de \$ 21.322.633,16 de reales el valor total de la inversión.

Podemos esbozar algunas conclusiones con relación al Programa Monumenta y la intervención de la ciudad de Porto Alegre como un ejemplo exitoso de gestión del patrimonio urbano. En primer lugar, este proyecto ha sido un esfuerzo para romper la inercia de la falta de coordinación entre niveles de gobierno y todo una amplia gama de actores que difícilmente habían colaborado juntos en el cuidado del patrimonio urbano de la ciudad. Además de los actores ya mencionados a lo largo del texto, recientemente la COMPAHC creó la Red de Amigos del Centro Histórico de Porto Alegre, que pretende transformarse en una ONG en el futuro cuyo objetivo será propagar la importancia de la conservación del centro histórico para la ciudad, buscando incidir más allá del mundo de los gestores y desarrolladores del proyecto en la propia ciudadanía (Schacchi 2012, 23-25). El equipo administrativo influyó mucho en la eficiencia en el gerenciamiento del proyecto para su buena consecución. Los equipos de expertos también colaboraron en gran medida al éxito, además de ser personas residentes de la ciudad.



Dos caserones residenciales y de comercio restaurados en la rua da Praia, 673.

En segundo lugar, se ha ido fomentando la responsabilidad de las autoridades locales, principalmente los municipios, a partir del fortalecimiento de sus capacidades técnicas. Por ejemplo, además de los recursos directamente aportados por el Programa, en la contrapartida se han ejercido recursos provenientes del Estado, del Municipio y de las empresas, mostrando un gran compromiso durante estos años al respecto.

Un tercer punto relevante es el financiamiento de los propietarios privados, que demostró el potencial de esta modalidad, cuya perspectiva podría ampliarse a otras regiones. Se trata de un punto que podría cubrir lo que siempre fue considerado como el mayor de los puntos débiles de la política de conservación del patrimonio en el país. El Programa demostró que el Estado puede asociarse perfectamente con los propietarios en esta tarea,

conformando un hito para la gestión del patrimonio urbano.

A través del proyecto se verificó una dimensión real del valor económico de estas zonas, no sólo al obtener los réditos de las inversiones, sino al potenciar actividades económicas y plusvalías en el área de intervención. Por ejemplo, algunos desarrolladores se han venido especializando en la compra y venta de inmuebles antiguos con valor cultural o histórico, para ofertarlos a interesados en invertir en su restauración.

3.4. Estudio de caso mexicano: Morelia

3.4.1. Cronología del camino hacia la consolidación del marco legal mexicano en materia de conservación del patrimonio urbano

Desde su independencia en 1821, México ha demostrado un fuerte apego a aquellos objetos a los cuales se ha ido considerando a lo largo del tiempo como patrimonio de la nación. En un momento temprano aunque fugaz y difuso, lo fueron los objetos naturales, herencia del periodo ilustrado novohispano que mostró una predilección por exaltar las bondades del mundo natural para fundamentar un orgullo patrio (Cañizares-Esguerra 2006). Sin embargo, los levantamientos armandos intestinos y las invasiones y amenazas externas que azotaron al país durante más de la primera mitad del siglo XIX no permitieron que el patrimonio natural saliera más allá de las vitrinas de los museos y gabinetes naturales, rumbo a la conciencia de los ciudadanos mexicanos.

Al mismo tiempo, los vestigios arqueológicos como símbolos de la grandeza de las civilizaciones prehispánicas, fueron despertando un interés primero de extranjeros, hombres de ciencia y viajeros, y posteriormente de la propia élite mexicana.

Ambos objetos, naturales y arqueológicos, fueron considerados de interés nacional al ser incluidos en las paredes y las revistas que respaldaban instituciones como el Museo Nacional Mexicano creado en 1825, el Instituto de Geografía y Estadística en 1833, la Comisión de la Academia Nacional de Historia y la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, fundada en 1851, así como otras sociedades científicas creadas una vez terminada la intervención francesa y durante el porfiriato.⁴⁹

Pero mientras los objetos naturales fueron perdiendo cada vez más interés en cuanto espejo de la mexicanidad, los restos arqueológicos fueron cada vez más celebrados, como en las obras *México a través de los siglos* (1884), coordinada por Vicente Riva Palacio o los Atlas y

⁴⁹ Al respecto ver los trabajos de Escalante Gonzalbo (2011) y Azuela Bernal (1996).

mapas de Antonio García Cubas (Rutsch 2004). Cabe destacar que este entusiasmo no estaba exento de un desconcertante sentimiento ambivalente: por un lado se exaltaba al indígena muerto –civilizado, sofisticado y heroico- a través de sus reliquias y templos, pero por otro lado no se sabía exactamente cómo lidiar con el indígena vivo –harapiento, pobre, marginado y hasta peligroso. Esto impidió que las élites mexicanas pudieran realmente abrazar los objetos arqueológicos como patrimonio de la nación de manera entusiasta (Pani 2011; Lomnitz 2006).

De acuerdo con Azuela, no sólo el nacionalismo mexicano adquirió sus rasgos elementales a partir de la segunda mitad del siglo diecinueve, sino también la idea del patrimonio nacional. También a finales de dicho siglo comenzó su proceso de juridificación, con los objetos arqueológicos a la cabeza (Azuela 2009). El primer proyecto de Ley para la Conservación de Monumentos Arqueológicos fue delineado en 1862, pero la primera Ley de Propiedad de la Nación de Monumentos Arqueológicos fue promulgada hasta 1897, justo en el momento en que el nacionalismo porfiriano reconocía públicamente su debilidad por estos objetos en cuanto patrimonio.

En medio de este camino del proyecto a la Ley, en 1880 se suscitó un debate en el seno del Congreso. El motivo era deliberar si se le permitía al arqueólogo, fotógrafo y expedicionario francés Desirée de Charnay llevar consigo hacia Francia un cargamento de piezas arqueológicas que él había recolectado a partir de una expedición autorizada. Las posiciones se sintetizaron en las figuras de Justo Sierra, quien había dado el permiso a de Charnay para realizar esta encomienda y no tenía inconveniente de que estas piezas salieran del país, y Vicente Riva Palacio (entre otros) quien se oponía rotundamente aludiendo al valor patrimonial, casi sagrado, de dichos objetos. En este debate en el que participaron varios oradores al interior de la Cámara de Diputados, se aprecia ya una idea bastante formada del patrimonialismo de mexicano.⁵⁰ Esta idea se fortalecerá aún más con la legislación sobre bienes nacionales (1902) que ratificará el dominio público sobre los edificios o ruinas arqueológicas e históricas.

La historiografía contemporánea reconoce que el momento crucial de la formación del régimen patrimonial moderno de México –a pesar de sus deudas con el régimen porfiriano- es la aprobación del artículo 27 en el congreso constituyente de 1916-1917, “no sólo por el carácter comprehensivo del nuevo régimen sino, sobre todo, por su lugar en el discurso de la revolución mexicana, que durante muchas décadas organizó el campo político, y de manera muy eficiente” (Azuela 2009).

Ahora bien, ya entrados en el patrimonio urbano arquitectónico, tal y como lo señala Patrice Melé, sólo fue hasta después de la Revolución que se comenzó a valorar los

⁵⁰ Sobre este episodio, ver Díaz y de Ovando, (1990).

monumentos coloniales y tuvo que pasar más tiempo para que se tomara en cuenta el valor artístico de los edificios y monumentos porfirianos (Melé 2006, 79).

En 1914 se promulgó una Ley sobre Conservación de Monumentos Históricos y Artísticos y Bellezas Naturales, la cual especificaba que los monumentos mexicanos constituirían no sólo un acervo nacional, sino que eran parte del patrimonio de la cultura universal. Sin embargo debido al contexto de la lucha armada en esos años, dicha disposición no fue aplicada y fue sustituida por la Ley sobre Conservación de Monumentos, Edificios, Templos y Objetos Históricos en enero de 1916, que anteponía el valor artístico de los bienes a su valor histórico.

Fue hasta 1930 que surge la noción de zona de monumentos, en la Ley sobre Protección y Conservación de los Monumentos y Sitios Naturales, la cual reconocía como monumentos a las cosas muebles o inmuebles cuya protección y conservación fuera de interés por su valor artístico, histórico o arqueológico (Aceves 1972). Cuatro años después, la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Lugares Típicos y de Belleza Natural publicada el 19 de enero de 1934, hace la distinción entre los bienes arqueológicos prehispánicos considerados bienes de la Nación y los bienes históricos coloniales, con una primera catalogación para el Distrito y los Territorios Federales.

Esta última ley ya incluía la posibilidad de declarar zonas de monumentos, pero además de sujetar a los propietarios privados a una autorización en caso de pretender modificar o realizar trabajos en un monumento histórico. Sin embargo, esta legislación aunque permitió la declaración de las primeras zonas de protección en México, tuvo un impacto nulo sobre las intervenciones urbanas por lo que destruyeron o modificaron un gran número de inmuebles (Melé 2006, 81).⁵¹

Bajo su mandato como Presidente, Lázaro Cárdenas propone la iniciativa de ley en diciembre 1938 para la creación del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) en la cual señala que el Patrimonio Cultural de la Nación tenía que ser la base del conocimiento científico del pasado, así como un instrumento para alcanzar la homogeneización cultural y una identidad nacional, además de poder aprovecharlo económicamente a través del turismo (Olivé 1995). En 1939, se crea el INAH que tendrá como uno de sus objetivos la protección del legado arqueológico e histórico. Asimismo se perfecciona la protección de los edificios con cierto valor nacional, con la creación del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA), en 1947, que tiene la tarea de proteger el patrimonio artístico del siglo XX.

⁵¹ El primer decreto de 1931 fue el Zócalo de la Ciudad de México, seguido por otros espacios de la Ciudad, como las plazas de Santo Domingo, Loreto y las zonas típicas de las delegaciones de Villa Álvaro Obregón (San Ángel), Coyoacán y Xochimilco.

Durante las décadas correspondientes a lo que se conoce como el “milagro mexicano” lo que vemos es que a pesar de contar con cierto respaldo a nivel federal, junto a algunas leyes o decretos locales en algunos estados de la República, la tendencia es que la protección de los inmuebles considerados como monumentos no se respete. La particularidad del caso mexicano frente a otros casos, por ejemplo el norteamericano, es como bien señala Melé en cuanto a que la mayoría de las afectaciones a los bienes históricos en esta época fueron realizados por los mismos propietarios de los inmuebles quienes modificaban o transformaban sin permiso y no tanto por un impulso de especuladores y desarrolladores inmobiliarios para transformar la imagen urbana (Melé 2006, 81-82).

Finalmente en los años 70, se consagra el marco legal para la conservación y protección del patrimonio histórico con la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (LFMZAAH) de 1972, aún vigente en la actualidad después de haber sido reformada en 1984. Dicha Ley aclara que es de utilidad pública la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos.⁵² Asimismo, la promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 incorpora a la planificación del desarrollo urbano del país, la protección y conservación del Patrimonio Cultural. Por otro lado, a partir de 1987, varias zonas de México entran en la Lista del Patrimonio Mundial del UNESCO – entre estas, el Centro de Morelia en 1991, que en la actualidad consiste en uno de los casos más exitosos del patrimonio urbano y arquitectónico de la ciudad, tanto de competencia federal como local.

En este caso destacan los esfuerzos de las autoridades locales enfocados en la preservación de su historia colonial en coordinación con la Federación, así como han influido los factores turísticos y culturales más recientes que valorizan el patrimonio arquitecto histórico, fomentando una consciencia tanto a nivel local como internacional sobre la importancia y belleza de dicho patrimonio.

3.4.2. Morelia y su patrimonio urbano

Al año siguiente del paso del virrey don Antonio de Mendoza por el valle de Guayangareo, se fundó el 18 de mayo de 1541 la ciudad de Valladolid, lo que hoy conocemos como Morelia, en el Estado de Michoacán. Su relevancia como asentamiento no fue sino hasta 1580, cuando se trasladaron a ella, de Pátzcuaro, la sede episcopal de Michoacán y las autoridades civiles, quienes lo hicieron en 1589.

⁵² Art. 2. de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1972.

A lo largo de su historia, esta ciudad ha ido acumulando un lugar muy importante en la mitología nacional mexicana. Fue cuna de varias de las figuras prominentes de la guerra de independencia: Morelos, Iturbide, Hidalgo y Josefa Ortíz de Domínguez, y también fue escenario de varios de los episodios más representativos.

Morelia cuenta con una población de 597,879 habitantes (729,279 en total del Municipio del mismo nombre) equivalente al 16.8 por ciento de la población de la entidad. Tiene una densidad poblacional de 609.2 habitantes por kilómetro cuadrado y cuenta con una cobertura de internet en viviendas de 28.3 por ciento, lo cual lo ubica por debajo de la media nacional de 38 por ciento. El grado de marginación del municipio de Morelia es muy bajo.⁵³

Además de los eventos históricos, Morelia es famosa por su patrimonio cultural, sobre todo en el área de su centro histórico. La traza urbana de esta zona prácticamente es la misma que ocupó la antigua Valladolid, plasmada en el plano del siglo XVIII levantado por órdenes del virrey don Miguel La Grúa Talamanca y Branciforte en 1794. A partir del siglo XVII se edificaron los dos grandes conventos de San Francisco y San Agustín, un poco más tarde los de El Carmen y La Merced, así como varias iglesias como San Juan, La Compañía, y la Cruz. La actual catedral comenzó su construcción en 1660, lo que en su momento significó la empresa arquitectónica más importante y de mayor envergadura en todo el país. La disposición de este templo marcó la composición y distribución de los espacios del centro urbano, con el uso de lo que se conocía como la “sección áurea”, que divide en dos plazas desiguales, pero en armonía, el centro de la ciudad (Ramírez 1985).

Sin embargo, el auge constructivo y de mayores frutos en cuanto a lo artístico, ocurrió



Vista area de la catedral y centro de Morelia.

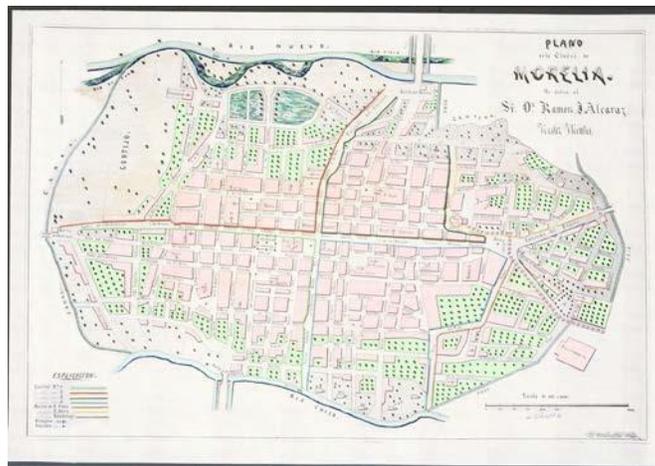
en el siglo XVIII. De esta época datan la mayoría de los numerosos monumentos que han vuelto tan prestigiosa y embellecen a Morelia. Entre estos destacan los tres grandes conventos de monjas: Las Rocas, Las Monjas y Capuchinas, y el templo de San Diego que era de frailes, además de varias iglesias y capillas de gran valor estético y arquitectónico. En 1744 se concluyeron las fachadas y las torres de la catedral. Dentro de los edificios correspondientes a la arquitectura civil, durante este siglo se construyen el Colegio seminario (hoy Palacio de

gobierno), el Colegio de los jesuitas (hoy Palacio Clavijero), el Colegio de San Nicolás, Las Casas Reales (hoy Palacio municipal), La Alhóndiga (actualmente ampliación del Palacio de Justicia), pero también diversos palacios y casonas señoriales. Entre

⁵³ INEGI, Panorama sociodemográfico de Michoacán de Ocampo, Censo de Población y Vivienda 2010.

1785 y 1789, las autoridades mandaron a construir la arquería del acueducto de mil setecientos metros de largo y doscientos cincuenta y tres arcos con cantería de la región (Ramírez 1985, 34).

Según los expertos e historiadores, el trazo original de la ciudad se mantiene casi en su totalidad hasta nuestros días. Desde sus inicios la ciudad fue pensada para tener calles anchas y plazas amplias. La armonía de sus calles y cuadrícula frente a las irregularidades de las pendientes, se complementa en sentido monumental con un afán de subrayar la belleza de los grandes edificios, al exaltarlos por su volumen o sus retocadas torres, cúpulas y por supuesto, sus fachadas.



**Plano de Morelia, 1868. Elaborado por D. Ramón I. Alcaráz.
Archivo histórico de Michoacán.**

Una vez concluida la nueva catedral en el siglo XVIII, la creación de las numerosas iglesias y edificios públicos alteraron el ya de por sí flexible trazo urbano. En Morelia, las fachadas de templos como la misma Catedral, San Francisco, San Agustín, Guadalupe, San José, Las Rosas y Cristo Rey, entre otras, dan la apariencia de rematar las despejadas calles (Vargas 2008).



Acueducto de Morelia, Michoacán.

La UNESCO inscribió a Morelia en su lista de Patrimonio cultural el 12 de diciembre de 1991. Tan solo en su centro histórico y alrededores, en torno a una superficie de 390 hectáreas distribuidas en 219 manzanas con 15 plazas, Morelia cuenta con 1,113 edificios catalogados como monumentos arquitectónicos, de los cuales 260 fueron señalados como relevantes. Parte del valor monumental de las edificaciones reside en la mezcla de estilos arquitectónicos desarrollados a lo largo de cuatro siglos⁵⁴, pero sobre todo el hecho de haber consolidado un estilo local propio, como la ornamentación exterior que domina en sus fachadas conocida como “barroco moreliano” –dominando los planos y las líneas de tableros y molduras-, así como la solución que vemos en varios de sus patios que no cuentan con columnas o apoyos verticales en sus esquinas.⁵⁵



De izquierda a derecha: Colegio de San Francisco Javier (Centro Cultural Clavijero) y Templo de la Compañía (Biblioteca del Colegio de San Nicolás), en Morelia, Michoacán; Templo de San José; y Fuente de las tarascas.

⁵⁴ La variedad de estilos que encontramos va desde tipologías arquitectónicas de finales del siglo XVI, mezclando elementos medievales con renacentistas, barrocos y el neoclásico, hasta llegar al eclecticismo y afrancesamiento del periodo porfirista.

⁵⁵ Conaculta, web oficial, “Morelia, Ciudad Mexicana Patrimonio Mundial”, http://www.conaculta.gob.mx/turismocultural/destino_mes/morelia/, visitado el 8 diciembre de 2015.

En su declaración, la UNESCO señaló que Morelia es un ejemplo “excepcional de planificación urbanística en la que se fusionan los conceptos del Renacimiento español con la experiencia mesoamericana”, además de destacar la arquitectura monumental de sus edificios históricos y originalidad del estilo único que puede apreciarse en su Acueducto, en la Catedral Metropolitana, ex Templo de la Compañía de Jesús y el ex Colegio Jesuita. El conjunto de monumentos arquitectónicos de la ciudad, según la UNESCO, “ponen de manifiesto la magistral y ecléctica fusión del espíritu medieval con elementos renacentistas, barrocos y neoclásicos, creando un “modelo único en América”.⁵⁶

3.4.3. Construcción de una competencia negociada para la gestión del patrimonio en Michoacán

A pesar de la incipiente tendencia centralizadora por parte del Estado, algunas entidades federativas y ciudades con un importante patrimonio histórico y arquitectónico, optaron por “dar prioridad a su propia política de protección”, como Zacatecas, San Luis Potosí y el caso que nos atañe, Morelia. Así, el estado de Michoacán fue pionero en la creación y aplicación de una normatividad local de protección a los monumentos históricos.

Este andar comenzó desde 1930 -antes de la publicación de la ley federal-, cuando el entonces gobernador de Michoacán, Lázaro Cárdenas, decretó de utilidad pública la protección y la conservación de los edificios históricos y artísticos, y facultando al gobierno estatal tareas en la gestión del patrimonio en otra ley de 1931. A través del uso de decretos locales de zona, se protegió a Pátzcuaro en 1943 y Morelia en 1956. Más adelante se decretó de manera local también un área de protección que incluyó 6,789 monumentos, de los cuales 157 tenían la categoría de monumentos históricos (Ramírez 1985, cap.1).

Durante los siguientes años al parecer Michoacán contó con cierto margen para gestionar su patrimonio debido a dos factores: la falta de recursos del poder central para aplicar la legislación federal existente y el legado cardenista que enfatizaba un orgullo local por aquellos lugares y sus monumentos históricos que reflejaban la identidad michoacana.

Fue hasta principios y durante la década de los setenta, periodo en donde el Estado mexicano comienza a afianzar su proceso centralizador al reforzar las competencias del INAH y con la creación de sus delegaciones en todos los estados, cuando surgen las primeras tensiones entre la federación y el poder local para re-definir la competencia de la gestión del patrimonio en el estado.

⁵⁶ UNESCO, web oficial del World Heritage Convention, <http://whc.unesco.org/es/list/585>, consultado el 8 de diciembre de 2015.

En 1974, el gobierno del Estado emitió una ley que promovía la autonomía de gestión local del patrimonio histórico, a través de la creación de una Comisión de Protección y Control del Patrimonio Histórico, Artístico y Natural. La ley era en realidad una especie de instrumento de ordenamiento territorial, pues establecía tipos y jerarquías urbanas zonificadas en función de la historicidad. Esta Comisión a su vez delegó responsabilidades en unas Comisiones regionales de catalogación y protección para el otorgamiento de los permisos de restauración, construcción y demolición.

Salta a la vista el hecho de que esta ley contravenía abiertamente a la Ley Federal de 1972, la cual determinaba la competencia federal para gestionar lo relativo al patrimonio histórico. Así, a pesar de que las autoridades locales buscaron la participación de la Federación para las tareas que buscaba llevar a cabo la Comisión, el INAH rechazó la invitación alegando a que esta ley era inconstitucional. Por su parte, las autoridades locales se quejaban de que la ley federal que no tomaba en cuenta las facultades soberanas de los estados y no permitía intervenir en la toma de decisiones sobre aquellos monumentos declarados históricos (Melé 2006, 113).

El punto más álgido de este desencuentro fue ya hacia finales de los setenta y los primeros años de la década de los ochenta. A pesar del desencuentro ocasionado por la promulgación de la ley estatal de 1974, el gobierno de Michoacán había continuado emitiendo declaratorias de zonas de protección patrimonial apelando al interés del estado por conservar lo “típico”, puesto que ésta categoría no era considerada por la Ley de 1972. Pero en 1978 se estableció por fin el centro regional del INAH buscando afanosamente la aplicación de la legislación federal y con la idea de promover un decreto federal de zona de monumentos en la capital. La llegada del centro regional del INAH fue visto por las autoridades locales con recelo, llegando incluso a definirlo en un foro organizado en 1982 sobre el tema, como “un peligro para el patrimonio local”. Así, varios actores comenzaron a acusar al centro regional de generar confusión en las competencias y a causa de esto, de la pérdida de varios monumentos catalogados por especuladores que se aprovechaban de las diferencias entre las administración federal y local (Melé 2006, 113-114).

Fue sólo a partir de 1983 que comenzó a recobrase el diálogo entre ambos niveles de gobierno, a raíz de la creación de una Comisión Técnica y Consultiva de las Zonas y Monumentos Históricos, en donde participaba con opiniones técnicas el INAH. Pero definitivamente el factor que fungió como detonador para comenzar una relación de cooperación entre el poder local y el federal fue la aspiración de ambos niveles de que Morelia formara parte de la lista de patrimonio cultural de la UNESCO. Así, ambos actores fueron limando asperezas en los siguientes años al ponerse de acuerdo para la promulgación del decreto federal de zona de monumentos históricos que haría mucho más factible la entrada de Morelia al privilegiado listado de la UNESCO.

Si bien la publicación de este decreto modificaría la manera de gestionar los monumentos que existía hasta ese entonces, en donde existía una especie de ambigüedad o hasta contradicción legal entre la normatividad federal y la local -al dotar la última de competencias de gestión a los municipios y entidades de los estados por encima del INAH-, la realidad es que el decreto para Morelia fue una especie de arreglo sui generis, en cuanto a que en vez de afirmar tajantemente la preeminencia del poder central, introdujo una “relación contractual” entre el poder central y el poder local. Para Melé, el arreglo contenido en el decreto fue una “salida negociada a un conflicto entre la federación y un estado” que poseía una tradición de preservación de monumentos. De esta forma, el reconocimiento internacional operó como un incentivo para que federación y estado se sentaran a negociar (Melé 2006, 114).

En 2011 el estado de Michoacán contaba con diversos decretos federales de zona de monumentos históricos en sitios urbanos en las poblaciones de Morelia, Pátzcuaro, Santa Clara del Cobre, Acuitzio del Canje y Tlalpujahua de Rayón en los cuales se identifican listados que protegen a 1,644 inmuebles dentro de estas áreas urbanas. Adicional a lo anterior, bajo el amparo de la ley estatal de 1974, existen 87 poblaciones ubicadas en 64 municipios bajo las categorías de Poblaciones históricas (10 localidades), Poblaciones monumento (38 localidades), Poblaciones típicas (45 comunidades) y Poblaciones con zona monumento (35 localidades).

Como veremos en el siguiente apartado, en el caso de Morelia y su centro histórico y zona urbana, esta constante de negociación del ámbito de las competencias para la gestión del patrimonio arquitectónico se ha mantenido en la práctica, así como han surgido nuevos acuerdos que han propiciado importantes logros, pero también nuevos retos para lograr una preservación sustentable de este patrimonio.

3.4.4. Morelia y su gestión del patrimonio urbano

Debido al impulso del gobierno del Estado de Michoacán en promover cuando menos una autonomía relativa con respecto a la gestión del patrimonio histórico, la ciudad de Morelia, en cuanto capital y por su gran valor monumental, ha sido el escenario principal donde se ha aplicado la normatividad local a la que nos referimos en el apartado anterior.

Además, Morelia ha podido establecer cierto control sobre las edificaciones en el centro histórico por medio de un conjunto de instrumentos jurídicos y de planeación. Éstos han estado dirigidos a reglamentar el tipo de materiales empleados, la altura de los edificios, el diseño de las fachadas, el uso de suelo, entre otras cosas, tanto para las nuevas

construcciones como para las modificaciones a los monumentos inscritos en el catálogo de patrimonio.

A nivel estatal, los principales instrumentos jurídicos han sido la *Ley que Cataloga y Prevee la Conservación, Uso de Monumentos, Zonas Históricas, Turísticas y Arqueológicas del Estado de Michoacán* (promulgada en 1974), el *Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán* (2007), así como la *Ley de Desarrollo Cultural del Estado de Michoacán* (2007). Complementariamente, el *Programa Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán 2009-2030* es un instrumento del gobierno estatal que contempla 19 localidades de atención prioritaria en materia de conservación y restauración de sitios y monumentos.

En cuanto a los instrumentos municipales, se han formulado el *Reglamento Urbano de los Sitios Culturales y Zonas de Transición del Municipio de Morelia* (1998), el *Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico de Morelia* (2001), *El bando municipal relativo al retiro del comercio informal del primer cuadro de la ciudad* (2002), el cual restringió toda actividad comercial en la vía pública en el Centro Histórico, el *Plan Maestro Para el Rescate del Centro Histórico de Morelia* (2000) y el *Catálogo de Monumentos Históricos del Municipio de Morelia* (2001), el cual identifica 1,113 inmuebles.

Esta serie de reglamentaciones han permitido que el aspecto del centro histórico de Morelia se conserve relativamente homogéneo, a pesar de los impactos del crecimiento urbano descontrolado que la ciudad observó en las décadas anteriores, y justo en una época en que varias ciudades del país experimentan una profunda transformación, por lo que enfrentan la destrucción de un gran número de inmuebles de valor histórico (Melé 2006, 112).

Por otro lado, el caso de Morelia nos ilustra bien los procesos de negociación que se traducen en acuerdos y redes de cooperación entre las autoridades locales y la Federación. Pero también refleja las tensiones que genera la necesidad de coordinar diferentes competencias asignadas para gestionar este patrimonio, así como las que se producen, como vimos anteriormente, debido al traslape entre las normatividades federal, estatal y municipal.

A esto último se suma la necesidad que se ha impuesto desde 1991, fecha en que se incluyó al centro histórico de Morelia en la Lista del Patrimonio Mundial, por adaptar su marco regulatorio local a los preceptos internacionales, principalmente a los de la Carta de Venecia (Mercado López 2013, 15). Si bien se suscitaron algunas controversias sobre algunos proyectos, como en el caso de la edificación del Centro Cultural Universitario, cuyo diseño de fachada contravenía los criterios contenidos en la reglamentación internacional, lo cierto es que en la evolución del marco legal local, éste se ha logrado adecuar a los convenios globales. Así, la valoración utilitaria de los bienes culturales y su aprovechamiento económico a través

del impulso al turismo, se ha incorporado en los mecanismos de gestión del patrimonio de la ciudad (Mercado López 2013, 16).

Al observar la compleja trama de actores involucrados, los cuales han tenido una participación muy activa y diferenciada en la política de conservación del patrimonio del centro histórico de Morelia, uno puede constatar la constitución de toda una gobernanza urbana del patrimonio. En primer lugar podemos mencionar al gobierno municipal y al cabildo como autoridades locales. Como vimos, ellos han promovido la creación de instrumentos con los cuales se pueda regular la zona declarada patrimonio, y también promover inversión para proyectos económicos.

Por parte del gobierno federal, el Centro INAH Michoacán aparece como la instancia de representación con mayor presencia en la materia. Su labor, como indicamos en el apartado anterior, produjo cierta tensión durante algún tiempo en relación con los intereses locales. Sin embargo, desde hace algunos años parece haberse logrado un esquema de trabajo colaborativo, en donde ambas instancias, federales y locales, mantienen una relación más equilibrada, en la cual se torna más fluida la negociación y se dirimen con mayor agilidad las posibles disputas (Melé 2006, 115; Mercado López 2013, 15-16).

En la esfera de la sociedad civil han estado involucradas diferentes asociaciones locales, como Adopta una obra de arte, la Sociedad Defensora del Tesoro Artístico de Morelia, la Asociación de Conservadores de Bienes Inmuebles de Michoacán, el Comité de Solidaridad Pro-Rehabilitación de la Capilla del Santo Niño o Conservación y Desarrollo de Morelia, A.C. Por otro lado, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo también ha fungido como intermediario y voz en el diseño de programas y reglamentos locales (Hiriart 2012).

Pero tal vez la organización más relevante de la sociedad civil ha sido el Comité ICOMOS Michoacán, el cual tiene un carácter global y local al mismo tiempo. Su participación como expertos los ha colocado en posiciones cruciales en las controversias sobre proyectos específicos, como el del estacionamiento Villalonguín, en 2010, así como en los comités encargados de diseñar instrumentos de planeación y regulaciones (Azevedo e Hiriart 2012, 168).

Por último, habría que mencionar también al sector empresarial como un actor colectivo que ha participado en el impulso del turismo a través de la inversión. Los datos sobre los montos de inversión privada no se tienen con precisión, sin embargo, parece estar concentrada ésta en la creación de establecimientos de hospedaje y de restaurantes (Mercado López 2013).

Ahora bien, la gestión del patrimonio en Morelia ha tenido que encargarse de otra tensión que se agrega a la necesidad de coordinar acciones entre organismos y regulaciones de distintos niveles de gobierno. Nos referimos a la relación entre las nociones de lo público y

lo privado en el centro histórico. De manera más puntual, se ha observado un desajuste entre los anhelos de las instancias gestoras que persiguen la conservación de los monumentos históricos y quienes poseen los títulos de propiedad privada sobre dichos inmuebles.

La designación de un inmueble privado al catálogo de patrimonio no lo sustrae de las dinámicas del mercado inmobiliario, ni modifica en esencia el régimen de propiedad, sin embargo, sí implica ciertas restricciones señaladas en el marco legal. En medio de las disputas entre propietarios privados de monumentos y las acciones de las instancias reguladoras, se ha producido alguna alteración de elementos arquitectónicos, una publicidad comercial a veces encima de lo permitido, así como una falta de mantenimiento de algunas fachadas (Mercado López 2011). En relación a lo anterior, hay un elemento más que se registra en el centro histórico de Morelia. El uso de suelo ha presentado algunos cambios, entre los cuales quizá el más notable es la disminución del uso habitacional. Esta tendencia se manifiesta con mayor claridad para el caso de los monumentos históricos de propiedad privada (Mercado López 2011).

Pese a los inconvenientes que se desprenden de toda esa compleja gobernanza urbana en la que participan varios actores con distintos intereses, se puede afirmar que en términos generales, el centro histórico de Morelia se ha beneficiado desde su inclusión en la Lista de Patrimonio Mundial. En gran medida, esto ha sido posible por el flujo de recursos que ha recibido.



FIGURA 3 | aplicación de apoyos y donativos de Conaculta en Michoacán, 2007-2009. Tomado de Mercado López, 2010, 19.

Entre 2008 y 2009, la principal fuente de financiamiento para la conservación de sitios históricos y sitios culturales fueron los recursos federales, los cuales alcanzaron la cifra de 25.9 millones de pesos. Para ese mismo rubro, los recursos estatales destinados fueron de 21.39 millones de pesos, y los municipales de 12.8 millones de pesos. Para obras de imagen urbana, la federación aportó 90.72 millones, el Estado de Michoacán 100.52 millones (Mercado López 2010).

Las formas de financiamiento con recursos federales se da principalmente a través de los programas de Apoyos y Donativos del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (ver figura 3), así como mediante el Fondo de Apoyo a Comunidades para la Restauración de Monumentos y Bienes Artísticos de Propiedad Federal (Foremoba).

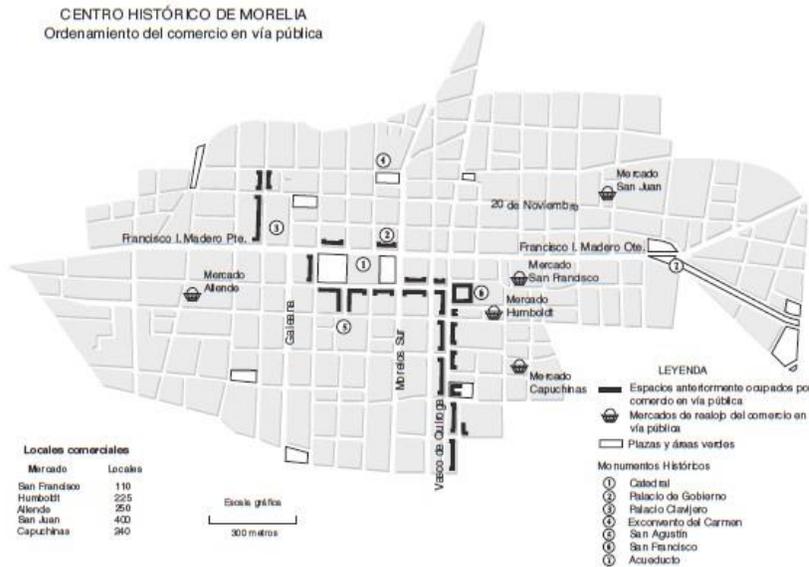
Los recursos recibidos han sido empleados en obras y programas diversos, como el cableado subterráneo de la red eléctrica, el mejoramiento de banquetas, así como el “Plan Luz”, el cual incluyó la iluminación escénica de 23 edificios. Por otro lado, también se han destinado para el embellecimiento de plazas y jardines, así como en la restauración de inmuebles religiosos y civiles. Además, se llevó a cabo una reposición de mobiliario urbano y señalamientos, así como el ordenamiento de anuncios comerciales (Mercado López 2010, 17).

En conjunto, la inversión realizada, tanto pública como privada, se ha traducido en mejoras para la conservación del patrimonio. De acuerdo con algunos especialistas de ICOMOS, los inmuebles son de mejor calidad arquitectónica. Pero además, esto ha estado acompañado de un despunte del turismo, el cual ha propiciado inversiones y la creación de empleos.

Sin embargo, los recursos financieros han sido apenas la base del gran impulso de conservación y renovación que ha experimentado el centro histórico de Morelia. Esto se ha complementado con la activa y entusiasta participación de las mismas comunidades beneficiadas y del conjunto de la ciudadanía moreliense. En algunos casos exitosos de gestión podemos ver la co-presencia de estos dos factores, la inversión y la participación de la sociedad civil.

Uno de estos casos se vivió en el primer lustro de la década de 1990s, cuando se combinaron preocupaciones desde distintos frentes por salvaguardar el Acueducto. A través de una gran campaña, se convocaron a las instituciones locales y federales de gobierno, a las empresas privadas, todo promovido por las agrupaciones del sector civil. El resultado de todo esto fue el Proyecto de Restauración del Acueducto de Morelia.

Como vemos, el involucramiento de una comunidad interesada resulta de crucial importancia para la gestión exitosa del patrimonio. En ello, el desarrollo de un sentimiento de apropiación por los monumentos se vuelve una herramienta muy valiosa. Un ejemplo más lo podemos mirar en las distintas obras que los feligreses han llevado a cabo para conservar los templos católicos, como las aportaciones que brindan de mano de obra o las recolectas de dinero que realizan por medio de rifas, venta de alimentos, fiestas, etc (Figuerola y León 2014, 79-95).



Uno de los temas que mayor discusión ha generado en la política de gestión del centro histórico, ha sido el comercio informal en la zona. Una de las fases del *Plan Maestro Para el Rescate del Centro Histórico de Morelia* contemplaba la reubicación de esta actividad, con lo cual se implementó, en 2001, un operativo especial enfocado en retirar los puestos y todo el material

relacionado con actividades económicas que ocuparan vía pública (Hiriart 2012, 241).

Lo cierto es que para que pudiera ser efectivo el retiro de comerciantes informales en algunas zonas del centro histórico de Morelia, parece que fue necesario conformar cierto consenso entre aquéllos y el gobierno municipal. Por ejemplo, al momento de efectuar el desalojo, ya estaban acondicionados los dos primeros mercados que albergarían a los comerciantes: el Mercado San Juan, con 400 locales, y el Mercado Capuchinas, con 24,014. Los comerciantes tuvieron acceso a ellos por medio de pagos a plazos, mientras que algunos que quedaron pendientes de reubicación recibieron una indemnización mensual de 250 dólares mientras se resolvía su reubicación (Cabral 2002, 144).

Si bien puede hablarse en términos generales de una buena gestión del patrimonio en el centro histórico de Morelia, esto no significa que no existan limitaciones o pendientes. Un primer aspecto a considerar es que a pesar de que se cuenta con la Ley que Cataloga y Prevee la Conservación, el Uso de Monumentos, Zonas Históricas, Turísticas y Arqueológicas del Estado de Michoacán, de 1974, la inexistencia de un reglamento sobre ésta ha nulificado su aplicación y operatividad a nivel municipal.

Un segundo tema a resaltar es que no se cuenta todavía con listados o registros suficientemente confiables. Así, se pueden apreciar algunas inconsistencias entre el número de monumentos históricos de propiedad pública que registra el Catálogo oficial del INAH y los que reporta CONACULTA. Por otro lado, el número de monumentos históricos de propiedad privada sigue siendo incierto.

En tercer lugar, vemos que la tensión que señalábamos arriba entre la normatividad y las acciones de los propietarios de inmuebles catalogados, no sólo no logró frenar hasta ahora las intervenciones a los edificios sin autorización, sino que existe una jurisprudencia que ha establecido la inconstitucionalidad de la ley federal en la materia, lo cual ha generado algunas pérdidas de patrimonio debido a las decisiones de los tribunales federales desfavorables al INAH (Mercado López 2010, 19).

En cuarto lugar, podría decirse que algunas de las intervenciones no responden a un enfoque integral de mejoramiento, sino que en varios casos se trata de proyectos parciales o focalizados. Por otra parte, como en el caso del Bosque de Cuauhtémoc, se ha privilegiado la conservación de las viejas casonas, es decir, de las edificaciones, pero no se ha puesto el mismo empeño conservador en cuanto a las áreas verdes (Ettinger 2014, 149-160).

Por último, en relación a lo anterior, no se tiene contemplado un programa de monitoreo que permita establecer cuál es el estado de conservación de los inmuebles posterior a las intervenciones, lo cual limita llevar a cabo alguna evaluación de éstas (Mercado López 2010, 22).

Para concluir, retomando todo lo anterior se podrían proponer algunas recomendaciones. Una de ellas tiene que ver con la regulación del uso de suelo, ya que como indicábamos, hemos visto una caída del uso habitacional en aras de los usos comerciales y de oficinas, así como los vinculados al turismo. La promoción de más monumentos con uso de suelo mixto podría ser un mecanismo para alentar un aumento de la población residencial en la zona. Un segundo punto a considerar es incrementar la difusión de instrumentos fiscales dirigidos para incentivar la conservación. Por ejemplo, se puede buscar incrementar el valor de un inmueble que conserve sus características originales.

3.5. Análisis comparativo de los regímenes jurídicos

A continuación se presentan unas matrices que incluyen el análisis comparativo de los tres regímenes jurídicos abordados en el presente estudio: el mexicano y del Distrito Federal; de Brasil y de la ciudad de Porto Alegre; y de los Estados Unidos de América y la ciudad de Nueva York.

Antes de iniciar, cabe la pena destacar los siguientes hallazgos principales. El primero ha sido que la legislación mexicana y del Distrito Federal es de las más recientes, por lo que incorpora preceptos novedosos que en los otros casos se han tenido que ir adaptando en la práctica o en las reglamentaciones locales.

El segundo hallazgo es que los regímenes en sí son sistemas clausurados que mantienen una estrecha relación con su contexto histórico. De esta forma, es imposible realizar un transplante legal sin tomar las pertinentes consideraciones del caso mexicano y de los demás países. Sin embargo, sobre todo en cuanto a los instrumentos, el análisis puede dar algunos ejemplos de herramientas que podrían ser discutidas por los especialistas y las autoridades del Distrito Federal en caso de considerarlos pertinentes.

Un tercer hallazgo es que en la práctica, en todos los países las autoridades locales (estatales y municipales/delegacionales), tienen una incidencia también en el patrimonio de competencia federal a través de su política urbana. En este sentido, la legislación mexicana tiene una ventaja puesto que señala expresamente que los instrumentos de planeación deben contener los criterios para la conservación del patrimonio histórico y artístico. Sin embargo, comparando puede destacarse que en los casos brasileño y estadounidense, la planeación en tema de conservación del patrimonio urbano es más sencilla, puesto que se basa únicamente en un solo instrumento: los equivalentes a los planes de desarrollo urbano municipales.

Por último, vemos que en el caso del Distrito Federal, las Delegaciones no tienen las competencias que sí tienen los municipios en Brasil y Estados Unidos. Además de la diferente naturaleza jurídica de ambas entidades (municipio vs delegación de un distrito federal), lo que se aprecia son modelos más descentralizados en lo legal, pero con un fuerte andamiaje institucional que permite que lo local gestione el patrimonio en completa interacción con la normatividad e intereses estatal y federal.

Comparativo del Régimen Jurídico del Patrimonio Urbano				
Concepto	Estados Unidos	Brasil	México	Comentario
Mención constitucional del PU	No hay mención expresa, pero la Enmienda X señala que los poderes no delegados a los Estados Unidos por la Constitución, ni prohibidos por esta a los Estados, están reservados a los mismos o al pueblo	art. 215 y 216 sobre el patrimonio cultural; 5 frac. XXXIII y 170 frac. III sobre el principio de la función social de la propiedad; art. 24 frac. VII competencia concurrente de la Unión y los Estados para legislar en materia de patrimonio; art. 30 frac. IX competencia municipal para promover protección del patrimonio histórico cultural	Art. 27 en relación a la conservación de los centros urbanos; art. 73 sobre la competencia federal en materia de monumentos.	En México y Brasil existe una mención constitucional del tema, donde se establece la necesidad de que el patrimonio conservado sea de interés "nacional", aunque en Brasil hay mención más detallada para las competencias de los niveles locales. En E.U., no hay mención expresa, lo que adelanta el régimen estadounidense que se desahoga mucho más en lo "local"
Legislación Federal	Ley Nacional para la Conservación Histórica (1966); Ley de uso cooperativo de edificios públicos de 1976 (1976)	Decreto-Lei no. 25/37 que organiza la protección del patrimonio histórico y artístico nacional (1937)	Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas (1972)	La legislación federal más reciente es la mexicana, que además es la única que incluye en su título la categoría "arqueológico"
Competencia Federal	Administrar y controlar la propiedad federal los recursos prehistóricos e históricos; Contribuir a la conservación de las propiedades prehistóricas e históricas que no son federales con recursos y dar estímulos a organizaciones e individuos que se encarguen de su preservación; Ayudar a otras organizaciones, gobiernos estatales y locales, para ampliar y acelerar las actividades y programas para la conservación histórica del patrimonio	Declaración, registro, vigilancia y autorizaciones sobre el patrimonio urbano de la Unión; A través del Programa Monumenta participan diversas entidades en la implementación de proyectos de salvaguarda del patrimonio histórico arquitectónico en ciudades	Competencia de la federación sobre monumentos arqueológicos, artísticos e histórico de interés nacional para su investigación, protección, conservación, restauración y recuperación	Las competencias contenidas en los respectivos ordenamientos son muy similares para los tres países. La premisa es que la Federación o la Unión (en el caso brasileño) es competente prácticamente en todo lo relativo al patrimonio urbano de interés "nacional". Sin embargo, en el caso brasileño la Federación tiene una participación mucho más fuerte a través de su Programa Monumenta, mediante el cual implementa proyectos y financiamiento para el patrimonio de una ciudad más allá de aquel de competencia federal

Comparativo del Régimen Jurídico del Patrimonio Urbano

Concepto	Estados Unidos	Brasil	México	Comentario
Entidad competente nivel federal	Consejo Asesor en la Preservación Histórica	Instituto del patrimonio histórico y artístico nacional (IPHAN, 1937)	Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) para monumentos y zonas arqueológicas e históricas; Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA) para monumentos y zonas artísticas	México es el único de los tres países que cuenta con dos instituciones a nivel federal para dar un tratamiento diferenciado al patrimonio histórico y arqueológico, y al artístico.
Categoría federal que engloba el patrimonio urbano	Propiedades y recursos históricos	Patrimonio histórico y artístico nacional	Monumentos y zonas arqueológicas, artísticos e históricos	La categorización mexicana ya incluye el "término" zonas, aludiendo a su componente territorial e instrumento técnico para su gestión
Legislación Estatal (selección de casos)	Ley del Estado de Nueva York para la Conservación Histórica (1980)	Lei Nº 7231/78 - Dispone sobre el patrimonio cultural del Estado de Rio Grande do Sul (1978)	Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal (2000)	La legislación del Distrito Federal es por mucho la más reciente, pero además la más extensa
Competencia Estatal	Registro, asesoría, coordinación, fomento y gestión del patrimonio y propiedades históricas estatales (Nueva York), pero también participa activamente en la protección de la lista de propiedades históricas de relevancia nacional	Legislar, proteger, gestionar y coordinar acciones en materia de patrimonio cultural estatal; en las zonas decretadas por la Unión, también tendrá una función de coordinación y de gestión a través del Programa Monumenta de origen federal	Salvaguarda del patrimonio urbanístico arquitectónico del Distrito Federal; Participación y coadyuvancia en la gestión y conservación del patrimonio arquitectónico federal	En Brasil como en Estados Unidos, el papel del estado es más de legislador y coordinador, pero se le da muchas atribuciones a los municipios para la gestión. En el caso brasileño además el Estado participa activamente en la implementación del Programa Monumenta
Entidad estatal competente (selección de casos)	Consejo Estatal para la Preservación Histórica; Comisionado de Parques, Recreación y Preservación Histórica (Nueva York)	La Ley no. 7231/78 establece que el Poder Ejecutivo Estatal instituirá los órganos para la ejecución de dicho ordenamiento (Rio Grande do Sul)	Secretaría de Cultura del Distrito Federal	La Ley del D.F. presenta una indefinición respecto de las autoridades competentes para aplicarla; si bien la Ley menciona a la Secretaría de Cultura, en la práctica es la Dirección de patrimonio cultural urbano de la SEDUVI quien realiza las

				tareas que encomienda esta ley
--	--	--	--	--------------------------------

Comparativo del Régimen Jurídico del Patrimonio Urbano

Concepto	Estados Unidos	Brasil	México	Comentario
Categoría de patrimonio usada nivel estatal	Sitios y lugares históricos	Patrimonio Cultural	Patrimonio urbanístico arquitectónico	Las tres categorías son diferentes, si bien en cuanto a su contenido específico abarcan el mismo tipo de patrimonio urbano
Legislación local (selección de casos)	Ley de Conservación de Monumentos y Distritos Históricos); Ley del Gobierno Municipal	Ley Complementaria No. 275/92 que dispone sobre la protección del Patrimonio Histórico, Cultural y Natural del Municipio de Porto Alegre; Ley complementaria nº 601 (2008) que dispone sobre el Inventario del Patrimonio Cultural de Bienes Inmuebles del Municipio de Porto Alegre	Aplica la legislación estatal	Aquí vemos una gran diferencia. En Brasil y en E.U., los gobiernos locales tienen mucha mayor autonomía y poderes para la gestión del patrimonio urbano, incluso más allá del de su propia competencia, que en el caso de las Delegaciones del D.F. Entre éstas reside el poder de legislar e instituir instrumentos locales de gestión y protección
Competencia local	Condados, ciudades, pueblos o villas promulgar leyes locales relativas a la protección y mejora de su entorno físico y visual; enlistar, señalar, investigar, proponer, aprobar, administrar, proteger y supervisar lo relativo a monumentos y lugares históricos de la ciudad	Proponer, identificar, decretar, registrar, administrar y proteger los bienes que integran el patrimonio histórico-cultural, natural y paisajístico del Municipio; Participa de la implementación de acciones de mejora, conservación y restauración del patrimonio urbano de competencia de los tres niveles a partir del Programa Monumenta	No se establecen las atribuciones de la Junta de Salvaguarda en cuanto órgano consultivo para la defensa del patrimonio urbanístico arquitectónico	En el caso brasileño y estadounidense, están bastante reglamentadas las competencias locales en cuanto al patrimonio urbano. Ambos poderes locales tienen una autonomía para la toma de decisiones del patrimonio de su competencia, pero además inciden y participan en el patrimonio de los otros niveles. En el caso del D.F., las delegaciones tienen una incidencia a través de sus Programas delegacionales, pero no está reglamentado lo concerniente a la Junta de Salvaguarda
Entidad local competente (selección de	Comisión de Preservación de Monumentos (LCP)	Equipo del Patrimonio Histórico y Cultural (EPAHC); Consejo Municipal de Cultura	Junta de Salvaguarda Delegacional	En el caso de Brasil y E.U., estas entidades tienen facultades de gestión del patrimonio local; en el caso del D.F.,

casos)		de Porto Alegre (COMPHAC)		no está clara la función de esta Junta de las Delegaciones
--------	--	---------------------------	--	--

4. Propuesta de Sugerencia

Dentro de sus atribuciones, la PAOT puede formular sugerencias dirigidas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en las materias de su competencia. Con el fin de que el presente trabajo pueda ser utilizado de manera directa en un proceso de definición de nuevas políticas en materia de patrimonio urbanístico y arquitectónico (que hemos sintetizado con la expresión *patrimonio urbano*), con la participación que se requiere de la propia Asamblea, a continuación se presentan las conclusiones y recomendaciones del mismo en el formato de una sugerencia que, una vez discutida por las instancias correspondientes, pueda ser elevada a ese órgano legislativo.

4.1. Tres conclusiones generales

Antes de exponer la parte propositiva de la sugerencia a la ALDF, creemos importante dejar claras la más importantes conclusiones a que hemos llegado a lo largo del presente trabajo. La primera de ellas es que, si bien es cierto que queda por hacer para la definición y la adecuada protección del patrimonio urbano de nuestra Ciudad, lo cierto es que el régimen jurídico y los arreglos institucionales existentes tienen más aspectos positivos que negativos. La larga experiencia legislativa y de construcción institucional que vivió México a lo largo del siglo veinte ha legado un marco jurídico particularmente robusto en materia patrimonial. Lo anterior ha quedado claro no solamente como resultado de la comparación de la experiencia mexicana con otras relevantes a nivel mundial, sino también por el hecho de que, incluso en las décadas recientes que han estado marcadas por un activismo judicial y un cuestionamiento generalizado de la herencia jurídica del periodo post-revolucionario, dicho marco jurídico ha conservado su vigencia y, sobre todo, su legitimidad social.

Con lo anterior no se trata de negar que existen temas problemáticos (como la incidencia de juicios de amparo que han debilitado la protección del patrimonio en casos específicos y de los cuales nos ocuparemos más adelante), de los que es preciso hacerse cargo. De lo que se trata es de contrarrestar una opinión generalizada en el sentido de que nuestro marco jurídico en materia patrimonial es caótico y que está plagado de contradicciones. A lo largo del presente estudio se ha mostrado que, a pesar de una cierta complejidad conceptual (que se observa sobre todo en los artículos 27 y 73 constitucionales) es posible encontrar interpretaciones que, sin forzar la lógica de cada disposición, da como resultado una imagen coherente de nuestro régimen patrimonial. Un elemento importante de esta conclusión, que no proviene de una exégesis de los textos constitucionales o legislativos, es la reconstrucción de las prácticas y las capacidades que despliegan los servidores públicos en su labor cotidiana.

En contra de una tendencia cada vez más generalizada en los análisis de políticas públicas, que no va más allá de contrastar los aspectos positivos de las leyes con los aspectos negativos de las prácticas (y que insiste en temas de corrupción e incompetencia), lo que hemos encontrado en el trabajo de campo es que los servidores públicos cuentan con las capacidades y la disposición para encontrar soluciones jurídicas correctas a los problemas que enfrentan y que, a pesar de las enormes limitaciones de recursos en las que operan, son ellos quienes llevan a cabo la “clausura del sistema” en sus interacciones cotidianas.

Lo anterior es particularmente cierto en lo que se refiere a las relaciones intergubernamentales, ya que se ha podido constatar que los conflictos potenciales entre autoridades (sobre todo los conflictos entre INAH y el INBA, por un lado, y los gobiernos locales por el otro) han sido salvados por medio de prácticas de coordinación y concertación que han dado una estabilidad notable a la protección de los centros históricos del país, que constituyen la parte más emblemática del patrimonio urbanístico y arquitectónico. Si cada una de las partes hubiese insistido en el ejercicio excluyente de su esfera de atribuciones, el resultado habría sido, sin duda, el de una parálisis institucional, que como se sabe trae consigo una mayor destrucción del patrimonio. No es necesario caer en una postura triunfalista para reconocer que la experiencia mexicana tiene muchos elementos que deben reconocerse como un legado a partir del cual es posible pensar en futuros desarrollos institucionales.

Esta conclusión también es aplicable a la legislación del Distrito Federal. Existe un prejuicio generalizado respecto de la *Ley de salvaguarda del patrimonio urbanístico arquitectónico del Distrito Federal* (LS). En este estudio se han indicado sus numerosas deficiencias, pero sobre todo se ha destacado que sus categorías fundamentales son robustas y deben mantenerse. La principal deficiencia de la LS se refiere a la indefinición sobre la autoridad competente para aplicarla. Pero una vez que se resuelva en el ámbito legislativo cuál habrá de ser la autoridad responsable de su aplicación, será posible iniciar un proceso de definición de política pública que se traduzca en una reforma a dicha ley y no, como se ha propuesto en diversos contextos, un ejercicio de tipo reglamentario. Más adelante se explica la propuesta correspondiente.

La segunda gran conclusión del presente trabajo es que la parte del patrimonio urbano que es de competencia local, constituye un campo privilegiado para el desarrollo de políticas públicas, que es el objeto principal de esta sugerencia. Dado que es en este campo donde se encuentran los nuevos retos de la gestión patrimonial, es necesario reconocer en ellos dos aspectos fundamentales. El primero es el hecho de que la formación del régimen jurídico del patrimonio urbano tuvo lugar, como en otras partes del mundo, dentro del campo de la planeación urbana. La institucionalización de esta última a partir de los años setentas incorporó el tema del patrimonio de manera casi natural. Ello estaba en el marco jurídico de los asentamientos humanos y, en el caso del Distrito Federal, se tradujo en la inclusión de áreas de conservación patrimonial y posteriormente de catálogos de inmuebles, como parte

de los planes (posteriormente “programas”) de desarrollo urbano, tanto de las delegaciones como de las colonias para las cuales se elaboraron programas parciales. Esto significa que todo desarrollo institucional en la materia no será sino un perfeccionamiento de los instrumentos utilizados en ese proceso. En este sentido, la tendencia a crear instrumentos diferentes, patente en la LS, propicia una sobre-regulación que termina siendo contraproducente para la preservación del patrimonio.

La tercera conclusión consiste en reconocer que, para la definición del universo que comprende el patrimonio urbano de competencia local, no puede seguirse el mismo criterio que se siguió para la definición del patrimonio de competencia federal, ya que este último está caracterizado por un ejercicio de *clausura*, mientras que el segundo está caracterizado por su *apertura*. Esta distinción se deriva de la naturaleza misma de cada uno de esos dos universos. El régimen patrimonial de competencia federal, previsto en la *Ley de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas* de 1972, trata de proteger un universo de inmuebles y espacios que no se va a incrementar, precisamente porque son una herencia del pasado que por definición es inalterable. Lo único que puede hacerse respecto a ellos es su identificación y el despliegue de las consecuentes acciones de protección. En cambio, el patrimonio urbano está en constante expansión y no existen criterios especializados (científicos o no) para delimitarlo de una vez por todas. Por su naturaleza cambiante, la definición de este universo debe mantenerse abierta y es por ello que no pueden establecerse los mismos instrumentos y los mismos criterios que rigen al patrimonio heredado.

La anterior conclusión conlleva un problema que tiene que ser asumido explícitamente. Como en otras partes del mundo, existe en nuestra ciudad una demanda social creciente por “patrimonializar” áreas urbanas en las cuales es difícil encontrar elementos distintivos que justifiquen su reconocimiento como patrimonios urbanos. Lo que este estudio ha podido detectar es que en muchas ocasiones las organizaciones vecinales demandan que sus espacios sean declarados patrimoniales porque no encuentran otros mecanismos institucionales para proteger la calidad de vida en sus entornos. Esto debe llevar a reconocer las relaciones entre la protección patrimonial y otras dimensiones de la gestión urbana. En la medida en que se fortalezca la protección de la calidad de vida en el entorno residencial, las presiones por incrementar el patrimonio tendrán que ser menores, lo cual permitirá a la autoridad concentrarse en los monumentos y las zonas prioritarias.

4.2. Lineamientos de política legislativa

A partir de esas conclusiones y de lo que arroja este trabajo en su conjunto, se formulan las siguientes propuestas para dar contenido a una sugerencia que la PAOT podrá presentar ante la Asamblea Legislativa con el fin de fortalecer el marco jurídico del patrimonio urbano.

Primera. El espacio jurídico de intervención más importante para mejorar el régimen de patrimonio urbano de la Ciudad de México es la *Ley de salvaguarda del patrimonio urbanístico arquitectónico del Distrito Federal* (LS). Sus múltiples deficiencias no pueden ser la justificación para emprender una estrategia jurídica que pase por alto el hecho de que ella se encuentra en vigor y que por tanto no puede ser ignorada.

Segunda. Los principales lineamientos para orientar la revisión de la LS deben ser los siguientes:

- Es preciso revisar el sistema de competencias, con el fin de depositar en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda la responsabilidad de aplicar la LS, sin perjuicio de la intervención de la Secretaría de Cultura en su ámbito de competencia. Esta última bien puede conservar el liderazgo en cuanto a proporcionar criterios académicos para justificar la clasificación de un monumento o un área como de carácter patrimonial, pero en la gestión cotidiana de la autorización y control de las transformaciones urbanas, quien ha asumido desde hace años la responsabilidad de preservar el patrimonio es la *Dirección de Patrimonio Cultural Urbano* de la propia Seduvi.
- El sistema de categorías en que se divide el patrimonio urbano según la LS (o sea las zonas, los espacios abiertos monumentales y los monumentos) es adecuado. No se encontraron en este estudio razones para su modificación. Lo que resulta cuestionable en este tema es que sea en la propia LS donde se define un conjunto de elementos del patrimonio, tales como colonias y avenidas. El hecho de que esas “declaratorias” se incluyan en la ley dificulta la comprensión de las razones específicas que justifican la clasificación. Como el órgano legislativo es depositario de un poder soberano, no es usual que se requiera la “motivación” que se exige a los actos de la administración. Por ello es aconsejable revisar este aspecto de la ley para, sin modificar las categorías que la misma establece, dejar para el Gobierno del Distrito Federal la definición de cuáles son los elementos que conforman el patrimonio urbano de la ciudad.
- Como lineamiento de política legislativa, es importante reconocer la imposibilidad de definir un principio o un criterio que permita definir de manera exhaustiva el universo que conforma el patrimonio urbano. En contraste con el patrimonio

cultural de competencia federal, que por definición constituye un universo limitado, el patrimonio urbano tiene un carácter abierto y es imposible definirlo desde el proceso legislativo. En ese sentido, el criterio establecido por la LS (que habla de elementos que ameritan ser legados a las generaciones futuras) es más que suficiente. La definición de cada elemento adicional del patrimonio urbano habrá de responder a las condiciones (por definición contingentes) en las que la sociedad decida que un elemento dado debe ser patrimonializado.

- Lo anterior representa el mayor reto en la conformación del régimen jurídico del patrimonio, ya que se ha registrado la existencia de una demanda social creciente por patrimonializar elementos del contexto urbano que no tienen elementos distintivos suficientes que lo justifiquen. Dado que esa tendencia es producto de la desconfianza que ha generado la gestión de los usos del suelo, y que las motivaciones legítimas que la inspiran tienen que ver más con la preservación de las condiciones de áreas residenciales, la revisión de la LS tiene que darse en forma paralela a otras iniciativas que tengan por objeto garantizar el mantenimiento de la calidad de vida en áreas residenciales, con el fin de reducir la presión sobre el sistema del patrimonio urbano.
- Es preciso evitar el intento de la LS por reproducir el mismo sistema de instrumentos regulatorios que existen a nivel federal (declaratorias) y la tendencia a la sobrerregulación que se observa en la previsión de programas especiales a todas las escalas. El instrumento que juega el papel de las declaratorias es la inclusión de los elementos del patrimonio en los programas de desarrollo urbano. Prever programas en materia patrimonial supone una carga administrativa e incluso política que carece de sentido.
- Conviene eliminar de la LS todos los elementos que suponen una sobrerregulación del patrimonio ya que, como se sabe, tienden a propiciar condiciones contrarias y no favorables a la preservación del patrimonio urbano.
- Uno de los instrumentos que es interesante explorar es el de la transferencia de derechos de desarrollo. Es verdad que en décadas pasadas se llevó a cabo la restauración de varios inmuebles emblemáticos del Centro Histórico gracias a ese procedimiento. Sin embargo, también es cierto que la contrapartida de esas restauraciones fue la autorización de desarrollos inmobiliarios que rebasaban las alturas y las densidades originalmente aprobadas en los programas de desarrollo urbano, razón por la cual el uso de ese instrumento ha sido justificadamente cuestionada por organizaciones vecinales y por académicos. En una revisión de la ley vale la pena volver a considerar ese instrumento, siempre que su uso no

implique la posibilidad de ir en contra de lo establecido en los programas de desarrollo urbano.

- El capítulo de sanciones de la LS es particularmente frágil. Por un lado establece una sanción técnicamente imposible que intenta privar a las dependencias responsables de parte de su presupuesto por violaciones a la ley, cuando el presupuesto es del GDF en su conjunto y las dependencias no tienen nada parecido a un “patrimonio” con el que puedan verse afectadas (sin mencionar el hecho de que quien resulta perjudicado con una reducción presupuestal no es la dependencia sino los usuarios de sus servicios, que no tienen responsabilidad alguna por las deficiencias de la administración). Por otro lado, es preciso establecer sanciones creíbles para los responsables del deterioro de los inmuebles. El primer paso es establecer un régimen de multas claramente estructurado, pero también es posible pensar en sanciones relacionadas con el avalúo de los inmuebles, con efectos directos sobre el régimen expropiatorio de los predios.
- En general, el esfuerzo legislativo debe hacerse con una sensibilidad dirigida en particular a la arquitectura y el urbanismo del siglo veinte. El abandono de inmuebles emblemáticos de ese periodo, como teatros y otros inmuebles de propiedad privada, deben inspirar a todo el ejercicio legislativo con el fin de buscar fórmulas de rescate para la atención de casos urgentes.

4.3. Lineamientos para la gestión

En forma paralela a la reforma legislativa cuyos rasgos fundamentales se acaban de delinear, es preciso revisar los procedimientos y las prácticas administrativas dominantes en relación con el patrimonio urbano. Las siguientes son las recomendaciones que se derivan del presente estudio.

Primera, es importante fortalecer administrativamente a la *Dirección de Patrimonio Cultural Urbano* de la Seduvi. Es ahí donde se han procesado los problemas en los últimos años y es ahí donde se ha concentrado un aprendizaje institucional que es preciso recuperar. Ello implica revisar un gran abanico de situaciones, que van desde la participación de dicha dependencia en los procesos de planeación del desarrollo urbano, hasta la relación con el INAH y con el INBA para la toma de decisiones sobre inmuebles y zonas del ámbito federal.

Segunda, en relación con el patrimonio de competencia federal, si bien el balance de la gestión en los últimos años es positivo, conviene revisar diversos procedimientos con el fin de asegurar que se cuenta con una capacidad de respuesta ante procesos que pudieran poner en peligro dicho patrimonio. En particular, a partir de la experiencia reciente en la Avenida Chapultepec, es preciso saber qué actores institucionales y sociales están legitimados para

ejercer una acción jurídica que haga innecesario recurrir a procedimientos estrictamente políticos (como los que puede administrar la autoridad electoral) en casos en los que el patrimonio está amenazado por un proyecto de inversión. La revisión que aquí se propone debe incluir la participación del INBA y del INAH.

Tercera. Dar vida al Consejo de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal previsto en la LS, bajo el liderazgo de la Seduvi y con la participación que se requiera de la Secretaría de Cultura.

Cuarta. Revisar la experiencia del Fideicomiso del Centro Histórico, que es una iniciativa local en el contexto de una zona de monumentos históricos de competencia federal. Acaso la principal enseñanza de esa experiencia sea que los márgenes de acción del gobierno local en un contexto de competencia federal son suficientemente amplios como para justificar ese tipo de iniciativas.

Quinta. El tema de los catálogos debe ser motivo de atención especial. Las propuestas más evidentes respecto de los mismos son las siguientes:

- Respecto a los catálogos federales, debe promoverse una actualización, ya que en muchas ocasiones los inmuebles catalogados han desaparecido. Esa información debe ser el origen de una evaluación integral del destino que ha tenido, en particular, los monumentos artísticos de la Ciudad de México.
- Respecto al catálogo de los elementos del patrimonio urbano de competencia local, es preciso llevar a cabo una reconstrucción integral del mismo, ya que tal como se da en la actualidad, se pierde el origen de las razones por las cuales un inmueble en particular se considera “afecto” al patrimonio. Si bien dichas razones pueden ser transparentadas en el proceso de elaboración del programa de desarrollo urbano donde se incluyen, una vez que el proceso de planeación ha concluido no existe rastro alguno sobre dichas razones. Es imperativo que para cada elemento del patrimonio urbano exista un registro de los motivos y los argumentos que le otorgaron esa condición.

Sexta. Se recomienda emprender una evaluación del desempeño jurisdiccional de la gestión del patrimonio. Si bien es cierto que los dispositivos jurídicos del régimen del patrimonio son suficientemente robustos para, en principio, resistir la impugnación jurisdiccional de los respectivos actos de autoridad, en la práctica se han presentado situaciones que ponen en entredicho la legalidad de los actos de autoridad en materia patrimonial. Es emblemático a este respecto el caso del edificio conocido como “Pedregal 24” y del así llamado “amparo multiusos”. Casos como ese solamente han alimentado el anecdotario de un medio profesional pero no han sido utilizados seriamente como insumos para el desarrollo de nuevas políticas en materia patrimonial. Es urgente que juristas y especialistas en patrimonio hagan un balance de esas experiencias que ayude a fortalecer la gestión.

Séptima. El abandono de inmuebles es la manifestación más clara de la amenaza que se cierne sobre el patrimonio urbano de la Ciudad de México. Ese fenómeno debe ser objeto de estrategias explícitamente dirigidas a propiciar el aprovechamiento (rentable o no) de los espacios emblemáticos de la ciudad que están siendo abandonados por sus propietarios. Las siguientes líneas deben ser consideradas en esa dirección:

- Incentivos fiscales establecidos no de una manera unilateral sino después de una consulta con propietarios involucrados en procesos de abandono; y
- Selección de un grupo de casos emblemáticos para llevar a cabo transferencias de potencialidades de desarrollo (con las salvedades indicadas más arriba) y poder salvar inmuebles que hoy en día se encuentran en proceso de abandono.

Las anteriores recomendaciones deben ser enriquecidas mediante un proceso de consulta al que debe convocar el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, a partir de un diagnóstico que elabore la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, junto con la Secretaría de Cultura y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

**PROYECTO DE SUGERENCIA PARA REFORMAR LA
LEY DE SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO URBANISTICO ARQUITECTONICO DEL DISTRITO
FEDERAL
PARA QUEDAR COMO SIGUE:**

LEY DE SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO **CULTURAL URBANISTICO ARQUITECTONICO
DEL DISTRITO FEDERAL**

**TÍTULO PRIMERO
DISPOSICIONES GENERALES**

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social, y tienen por objeto **garantizar el derecho humano relativo a la salvaguarda del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal.**

Los bienes de la Federación a que se refiere el artículo 96 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal no están sujetos a esta Ley y se regirán por lo dispuesto por las normas jurídicas federales que resulten aplicables.

Artículo 2. La salvaguarda del Patrimonio **Cultural** Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal corresponde a las autoridades e instituciones públicas y privadas, y en general a todos los mexicanos y extranjeros que se encuentren en el territorio de aquél, según los siguientes principios:

I. La subordinación, en lo político, de la actividad individual, social y del Estado, a la realización del bien común;

II. El reconocimiento de la preeminencia del interés colectivo sobre los intereses parciales y la ordenación y jerarquización de estos en el interés del Distrito Federal;

III. Revitalizar su Patrimonio **Cultural** Urbanístico Arquitectónico y su imagen urbana, como medio para mejorar las condiciones de vida de los habitantes;

IV. Conservar y acrecentar el Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal con sus valores como Patrimonio Cultural y como testimonio histórico universal;

V. Rescatar la importancia del conocimiento técnico e histórico necesario para intervenir el Patrimonio **Cultural** Urbanístico Arquitectónico dada su función social y su relevancia como testimonio histórico y elemento de identidad local y nacional;

VI. Promover las condiciones que propicien, dentro de un régimen de libertad, el acceso, respeto y disfrute efectivo del Patrimonio **Cultural** Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal a la

población universal;

VII. Fomentar la conservación de documentos que sirvan para construir el conocimiento histórico del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico;

Artículo 3. Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Patrimonio Cultural: El conjunto de expresiones y rasgos tangibles e intangibles materiales o inmateriales que reflejan como un grupo humano vive, piensa, siente y se relaciona con su medio natural, que tienen uno o varios valores desde el punto de vista de la historia, la estética, la ciencia y la tecnología, que pueden ser aprehendidos, aprovechados y disfrutados por otras generaciones, y que lo caracterizan, relacionan y diferencian de otros grupos.

II. Monumento cultural: la obra del hombre, tangible o intangible, o de la naturaleza en función del significado que éste le da, en que se refleja su pensamiento, sentimiento, forma de vida y modo de relacionarse con su medio, en que se reconocen uno o varios valores singulares desde el punto de vista de la historia, de estética, la ciencia o de la tecnología que la han hecho y hacen meritoria de ser legada a las generaciones futuras;

III. Salvaguarda: la identificación, declaratoria, catalogación, protección, conservación, restauración, rehabilitación, mantenimiento, revitalización y puesta en valor del patrimonio natural, cultural, urbanístico y arquitectónico;

IV. Asentamiento humano: El establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran;

V. Conservación: La acción tendiente a mantener el equilibrio ecológico y preservar el buen estado de la infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios urbanos de los centros de población, incluyendo sus valores históricos y culturales, a través de obras de mantenimiento, restauración, revitalización y puesta en valor;

VI. Espacio abierto: Es el medio físico, libre de una cubierta material, proyectado y construido por el hombre con algún fin específico;

VII. Imagen urbana: La impresión sensorial que producen las características físicas, arquitectónicas urbanísticas, del medio natural y de los habitantes de un asentamiento humano o una parte de él;

VIII. Mobiliario urbano: Cualquier elemento ubicado en el espacio público con fines de servicio u ornamentales;

IX. Puesta en valor: Labor de concientizar a la población de la importancia que tienen los monumentos, espacios abiertos y Zonas de Patrimonio cultural, urbanístico y arquitectónico en la reconstrucción del conocimiento de su historia y por ende en la formación de su integridad;

X. Salvaguarda: Conjunto de acciones y medidas para garantizar la permanencia del Patrimonio

Cultural Urbanístico y Arquitectónico del Distrito Federal a través de su identificación, documentación, investigación, preservación, protección, intervención, promoción, valorización, transmisión, revitalización y difusión.

Artículo 4. En esta Ley se utilizarán las siguientes referencias:

I. Catálogo: Catálogo de las Zonas, Monumentos y Espacios Abiertos Monumentales afectos al Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal;

II. Centro de Información: Centro de Información del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal;

III. Consejo de Salvaguarda: Consejo de Salvaguarda del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal;

IV. Delegaciones: Delegaciones del Distrito Federal;

V. Gaceta: Gaceta Oficial del Distrito Federal;

VI. Ley Federal: Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas;

VII. Monumento: Monumento urbanístico o arquitectónico;

VIII. Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico: Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal;

IX. Programa: Programa de salvaguarda de una Zona de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico;

X. Programa Delegacional: Programa de salvaguarda de las zonas de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico que se encuentran en una Delegación;

XI. Registro Público: Registro Público del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal; y

XII. Reglamentación de Salvaguarda: Reglamento de salvaguarda de una Zona de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico.

XIII. Secretaría: La Secretaría de Cultura del Distrito Federal.

TÍTULO SEGUNDO DEL PATRIMONIO CULTURAL URBANÍSTICO Y ARQUITECTÓNICO DEL DISTRITO FEDERAL.

CAPÍTULO I DEL ÁMBITO DE PROTECCIÓN

Artículo 5. Para los efectos de esta ley, se consideran, de manera descriptiva más no limitativa,

como ámbito de protección:

I. Las zonas, los espacios abiertos monumentales y los monumentos del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico de importancia para el Distrito Federal, que se determinan expresamente en esta Ley y los que sean declarados en los términos de la misma y su reglamento; y

II. Las zonas, los espacios abiertos monumentales y los monumentos del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico de importancia para las Delegaciones del Distrito Federal, que se determinan expresamente en esta Ley y los que sean declarados en los términos de la misma y su reglamento.

III. Las manifestaciones y expresiones inmateriales del Patrimonio Cultural.

Artículo 6. Pueden ser declarados bienes inmuebles afectos al Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico no solo grandes creaciones sino también obras modestas que hayan adquirido con el tiempo una significación cultural.

CAPÍTULO II

DE LAS ZONAS DE PATRIMONIO CULTURAL URBANÍSTICO Y ARQUITECTÓNICO DEL DISTRITO FEDERAL

Artículo 7. Una Zona de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal es un área definida y delimitada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, representativa de la cultura y evolución de un grupo humano, conformada por arquitectura y espacios abiertos en una unidad continua o dispersa, tanto en un medio urbano como rural, cuya cohesión y valores son reconocidos desde el punto de vista histórico, estético, tecnológico, científico y sociocultural, que la hacen meritoria de ser legada a las generaciones futuras.

Artículo 8. Las zonas de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, según su origen, pueden ser:

I. Centro Histórico: Origen del asentamiento de una población;

II. Barrio antiguo: Conjunto arquitectónico y de espacios abiertos con características particulares que forma parte de un asentamiento humano o que se relaciona con él desde su origen o desde una fecha cercana a éste;

III. Colonia: Conjunto arquitectónico y de espacios abiertos creado para fomentar la expansión de la Ciudad de México; y

IV. Conjunto histórico: Es un sistema de monumentos y espacios abiertos, continuos o dispersos, que forman una unidad por estar relacionados de origen.

Artículo 9. Serán consideradas Zonas de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal las que sean declaradas como tal, en los términos de esta Ley.

CAPÍTULO III DE LOS ESPACIOS ABIERTOS MONUMENTALES Y LOS MONUMENTOS URBANÍSTICOS

Artículo 10. Un espacio abierto monumental es un medio físico definido en suelo urbano, libre de una cubierta material, delimitado, proyectado y construido por el hombre con algún fin específico, en el que se reconocen uno o varios valores desde el punto de vista histórico, artístico, estético, tecnológico, científico y sociocultural que lo hacen meritorio de ser legado a las generaciones futuras.

Artículo 11. Los espacios abiertos monumentales, según sus características y usos de origen, pueden ser:

- I. Atrio: Espacio abierto destinado a uso religioso generalmente adosado a un templo;
- II. Calle: Vialidad con una tradición histórica y características de traza e imagen urbana singulares;
- III. Canal o acequia: Es una obra hidráulica para conducir aguas de regadío, para el transporte de personas y productos, así como para conectar chinampas, lagos y lagunas.
- IV. Chinampas: Sistema de terrenos artificiales de origen y tradición mesoamericana en la Cuenca de México, separados entre sí por canales de agua, en un medio lacustre de poca profundidad, destinados al cultivo de especies vegetales con fines productivos y de habitación;
- V. Deportivos al aire libre: Espacios abiertos destinados a la realización de actividades deportivas;
- VI. Huerto: Espacio abierto donde se cultivan legumbres, hortalizas y árboles frutales con fines productivos;
- VII. Jardín botánico: Espacio abierto destinado a la exhibición y conservación de una colección de especies vegetales;
- VIII. Jardín: Espacio abierto generalmente cercado de carácter privado donde se cultivan especies vegetales con fines de ornamentación;
- IX. Panteón: Espacio abierto destinado a enterrar a los muertos;
- X. Parque urbano: Espacio abierto jardinado, de carácter público, en donde se realizan actividades recreativas y culturales cuyo objetivo es elevar la calidad de vida de los habitantes del asentamiento humano en que se ubica;
- XI. Parque zoológico: Espacio abierto destinado a la exhibición de una colección de especies animales;
- XII. Paseo: Espacio abierto jardinado destinado al desplazamiento de peatones y vehículos, que por sus características pueden aprovechar los habitantes de un asentamiento humano para fines

recreativos, culturales y religiosos y que por ello se considere meritoria de ser legado a generaciones futuras;

XIII. Plaza: Espacio abierto en suelo urbano, jardinado o no, del dominio público destinado a expresiones cívicas, actividades recreativas, culturales, sociales y políticas de los habitantes de un asentamiento humano;

XIV. Vivero: Espacio destinado a la reproducción y cultivo de especies vegetales ornamentales y forestales.

Artículo 12. **Serán considerados espacios abiertos monumentales del Distrito Federal los que sean declarados como tal, en los términos de esta Ley.**

Artículo 13. Un monumento urbanístico es un elemento natural o fabricado, ubicado en un espacio abierto de un asentamiento humano, en el que se reconocen uno o varios valores singulares desde el punto de vista histórico, artístico, estético, tecnológico, científico y sociocultural que lo hacen meritorio de ser legado a las generaciones futuras.

Artículo 14. Los monumentos urbanísticos, según sus características, pueden ser:

- I. Individuos vegetales, arbóreas, arbustivas, herbáceas o cubresuelos;
- II. Esculturas ornamentales y conmemorativas; y
- III. Elementos de mobiliario urbano o tipologías de los mismos.

Artículo 15. **Serán considerados monumentos urbanísticos del Distrito Federal aquellos que sean declarados como tal, en los términos de esta Ley.**

CAPÍTULO IV DE LOS MONUMENTOS ARQUITECTÓNICOS

Artículo 16. Un monumento arquitectónico es un bien inmueble o parte de él, edificado por el hombre para realizar en su espacio interno diversas actividades, en que se reconocen uno o varios valores singulares desde el punto de vista de la historia, de la estética, de la tecnología, de su funcionalidad y por su importancia sociocultural, que lo hacen meritorio de ser legado a las generaciones futuras.

Artículo 17. Los monumentos arquitectónicos, según el género de su origen, pueden ser:

- I. Conmemorativo;
- II. De habitación: Multifamiliar, unifamiliar, asilo, casa de cuna, recogimiento, casas de asistencia y similares;
- III. De comercio, abasto y almacenamiento: Centro comercial, tienda de servicios, tienda departamental, mercado, bodega, rastro, alhóndiga, tiendas de especialidades y similares;

IV. De educación, recreación y cultura exceptuando los de jurisdicción federal: Colegio, escuela, academia, universidad, instituto, biblioteca, archivo, museo, galería, casa de cultura, club, cine, sala de concierto, teatro, auditorio, foro, templo, estadio, plaza de toros, frontón, hipódromo, billar y similares;

V. De oficinas: Bancarias, gubernamental, empresariales, despachos y similares;

VI. De comunicaciones: Teléfono, ferrocarril y similares;

VII. De salud: Temazcal, baño, hospital, clínica, deportivo, laboratorio, consultorio, botica, gabinete radiológico y similares;

VIII. De industria y producción: Fábrica, hacienda, taller, molino, nixtamal y similares;

IX. De servicios: Hotel, posada, restaurante, fonda, cafetería, cantina, pulquería, cervecería y similares;

X. Centros penitenciarios: Cárcel y similares;

XI. De infraestructura: Estaciones de tren, de tranvía, acueductos, fuentes, lavaderos de caballos, embarcaderos y similares;

XII. Mixto: Habitación-comercio, habitación-oficina, convento y similares;

XIV. Vernáculo: Aquella edificación que por su importancia sociocultural, sea producto de la expresión y participación de una comunidad, aplicando conocimientos adquiridos, arraigados y transmitidos consuetudinariamente en cuanto a las tecnologías constructivas, el uso de materiales propios del lugar, y la concepción espacial y formal estrechamente ligada con su contexto y medio ambiente, en respuesta a sus necesidades, valores, tradiciones, economía y forma de vida.

Artículo 18. No podrá ser declarada monumento, espacio abierto monumental o zona de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico la obra de un autor vivo o que tenga menos de 40 años de ejecución, salvo que se trate del complemento contemporáneo de un proyecto original anterior a este límite temporal.

Artículo 19. En torno a cada monumento, espacio abierto y zona de patrimonio cultural urbanístico arquitectónico habrá una vigilancia especial por parte de la autoridad responsable, para salvaguardar las características y valores del patrimonio que rodea.

TÍTULO TERCERO DE LAS AUTORIDADES, ORGANOS DE APOYO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CAPÍTULO I DE LAS AUTORIDADES

Artículo 20. La aplicación de esta Ley corresponderá esencialmente a las siguientes autoridades:

I. Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

II. Secretaría de Cultura;

III. **Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal;** y

IV. El Consejo de Salvaguarda del Patrimonio **Cultural** Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal.

Artículo 21. Son deberes y atribuciones fundamentales del Gobierno del Distrito Federal, garantizar la conservación del Patrimonio **Cultural** Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, así como promover el enriquecimiento del mismo, fomentando y tutelando el acceso de todos los ciudadanos a los bienes comprendidos en él.

Artículo 22. Corresponden al Jefe de Gobierno las siguientes facultades:

I. Presidir el Consejo de Salvaguarda del Patrimonio Cultural del Distrito Federal;

II. Coordinar las acciones tendientes a la salvaguarda y difusión de los bienes que conforman el Patrimonio **Cultural** Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal;

III. Dirigir la administración de los bienes que integran el Patrimonio **Cultural** Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, en la esfera de su competencia;

IV. Emitir y publicar los programas de salvaguarda del Patrimonio **Cultural** Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal a que se refiere el Título Quinto de esta Ley;

V. Expedir las declaratorias correspondientes a Zona de Patrimonio **Cultural** Urbanístico Arquitectónico, Espacio Abierto Monumental, Monumento Arquitectónico y Monumento Urbanístico, según el caso;

VI. Ejercitar las facultades en materia de desarrollo urbano que le correspondan, en los términos de la legislación aplicable, con el objeto de proteger cualquiera de los bienes adscritos al Patrimonio **Cultural** Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal;

VII. Emitir las disposiciones reglamentarias necesarias para la protección del Patrimonio Cultural del Distrito Federal, en el ámbito de sus facultades;

VIII. Celebrar convenios y acuerdos de coordinación con la Federación y los municipios de la zona conurbada, y de concertación con los sectores social y privado con el fin de apoyar los objetivos que se definan en los diversos programas de salvaguarda del Patrimonio **Cultural** Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal.

Artículo 23. La **Secretaría estará** encargada de establecer todas las medidas necesarias a efecto de que, dentro del marco de su competencia, se proteja el valor cultural de los bienes y zonas señaladas en la presente Ley.

Artículo 24. Serán facultades del Secretario en lo que respecta a la presente Ley, las siguientes:

- I. Dirigir, en coordinación con las autoridades delegacionales todas las acciones necesarias para la salvaguarda del Patrimonio **Cultural** Urbanístico Arquitectónico;
- II. Actuar como órgano de enlace entre las autoridades del Distrito Federal y de las demás entidades federativas, en las acciones de salvaguarda del Patrimonio **Cultural** Urbanístico Arquitectónico;
- III. Promover acciones de información relacionadas con la autorización de proyectos de restauración y la ejecución y supervisión de obras de intervención en monumentos y espacios abiertos monumentales que les corresponda realizar;
- IV. Representar al Gobierno del Distrito Federal ante las autoridades culturales federales o de cualquier otra entidad federativa, en asuntos relacionados con la salvaguarda del Patrimonio **Cultural** Urbanístico Arquitectónico de conformidad con las disposiciones aplicables;
- V. Fungir como Secretario Técnico del Consejo de Salvaguarda del Patrimonio Cultural del Distrito Federal;
- VI. Ejercer todas aquellas atribuciones que le sean conferidas por esta Ley, su reglamento o la demás legislación aplicable;
- VII. Difundir y promocionar ante la comunidad la existencia, alcances y logros de la presente Ley;
- VIII. Estructurar, organizar y operar el Centro de Información del Patrimonio **Cultural** Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, en los términos del Título Cuarto de la Ley y su reglamento;
- IX. Fomentar la comunicación entre los diversos centros de estudios en materia de conservación;
- X. Fomentar la investigación científica y técnica sobre la salvaguarda del Patrimonio **Cultural** Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal;
- XI. Difundir la información cultural, técnica y científica sobre el Patrimonio **Cultural** Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal;
- XII. Promover el establecimiento de centros de instrucción en las técnicas de construcción artesanal necesarias para los trabajos de restauración del Patrimonio **Cultural** Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal;
- XIII. Proponer al pleno del Consejo de Salvaguarda el reglamento interior del Centro de Información del Patrimonio **Cultural** Urbanístico Arquitectónico;
- XIV. Promover el conocimiento del Distrito Federal, de su historia, de su naturaleza geográfica, urbanística y cívica;

XV. Estimular las expresiones culturales relacionadas con el Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal;

XVI. Fomentar la creación de patronatos que aporten recursos para hacer más amplias las labores de salvaguarda y difusión del Patrimonio Cultural Urbanístico y Arquitectónico del Distrito Federal;

XVII. Promover la creación de diversas opciones de financiamiento público y privado, que permitan fortalecer el Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal y su difusión;

XVIII. Realizar la inspección y vigilancia a bienes y zonas de protección del Patrimonio Cultural del Distrito Federal;

XIX. Emitir los dictámenes correspondientes, en términos de la presente Ley.

XX. Las demás que le confieren esta Ley y la legislación aplicable.

Artículo 25. La Secretaría solicitará la intervención de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, a efectos de que promueva las siguientes acciones:

I. La nulidad de autorizaciones, licencias o permisos que contravengan las determinaciones de usos de suelo y destinos derivados de los planes y programas de desarrollo urbano, de ordenamiento ecológico y de protección al Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico; y

II. La nulidad de los actos, acuerdos, convenios o contratos a que se refiere la presente Ley en materia de desarrollo urbano.

Artículo 26. Para los efectos de la presente Ley, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda tendrá las siguientes atribuciones:

I. Promover de oficio los recursos legales correspondientes ante la autoridad competente y, en su caso, ante los tribunales administrativos, la nulidad de licencias o permisos relativos a intervenciones de bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, cuando se contravenga lo establecido por la presente Ley o demás normatividad aplicable;

II. Solicitar como medida de salvaguarda, la suspensión de obras o acciones de intervención, incluso en forma precautoria, en bienes o zonas de protección integrantes del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico que no reúnan las condiciones requeridas o que se ejecuten o traten de ejecutar sin las autorizaciones y requisitos establecidos por la presente ley, su reglamento o demás normatividad aplicable, hasta que la autoridad competente resuelva en cada caso; y

III. Las demás atribuciones que le conceda la presente ley y demás disposiciones jurídicas aplicables en la materia.

Artículo 27. El Consejo de Salvaguarda del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, estará conformado por:

- I. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, quien lo presidirá;
- II. El Secretario de Cultura, quien fungirá como Secretario Técnico;
- III. El Director General del Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal;
- IV. El Secretario de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- V. Cinco ciudadanos, hombres y mujeres, que gocen de reconocido prestigio dentro de la sociedad en materias relacionadas con el objeto de la presente Ley y que no ocupen ningún cargo, comisión o empleo como servidor público.

El cargo de miembro del Consejo tendrá carácter honorario, y por las funciones conferidas no se dará ninguna retribución económica.

Asimismo, a las sesiones del Consejo se invitará a representantes del Instituto Nacional de Antropología e Historia, del Instituto Nacional de Bellas Artes y del Comité Nacional Mexicano del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios, quienes participarán con voz pero sin voto en las resoluciones del Consejo.

Artículo 28. El Consejo sesionará, cuando menos, una vez cada tres meses, en la fecha que se indique en la convocatoria respectiva, que será expedida por el Presidente del mismo.

Para sesionar es necesario que asista la mayoría simple de los integrantes. El Consejo celebrará sesiones ordinarias trimestrales y las extraordinarias que sean necesarias, para resolver los asuntos de su competencia.

Artículo 29. El Consejo de Salvaguarda del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal tendrá las siguientes facultades:

- I. Establecer los lineamientos generales de las políticas públicas del Gobierno del Distrito Federal, para la salvaguarda del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico de esta entidad;
- II. Deliberar respecto a la pertinencia de que el Jefe de Gobierno declare algún bien inmueble afecto al patrimonio cultural urbanístico arquitectónico del Distrito Federal;
- III. Participar en las reformas de esta Ley y su Reglamento;
- IV. Ser un órgano permanente de consulta sobre asuntos relacionados con la salvaguarda del patrimonio cultural urbanístico arquitectónico del Distrito Federal.
- V. Las demás que expresamente le señale esta Ley.

Las resoluciones se tomarán por mayoría de los miembros presentes, teniendo el Presidente voto de calidad para el caso de empate.

Artículo 30. Cuando el propietario, poseedor o responsable de un monumento o espacio abierto monumental no ejecute las obras necesarias para su conservación, dentro del plazo que al efecto se fije, la autoridad correspondiente podrá ordenar la ejecución de las obras de intervención necesarias.

Artículo 31. En cada Delegación podrá establecerse una Junta de Salvaguarda que hará las veces de Órgano Consultivo para la defensa del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal.

El Reglamento de la Ley señalará las atribuciones y configuración de cada una de las Juntas de Salvaguarda, respetando siempre las necesidades específicas de cada Delegación.

Los Comités Vecinales participarán en las Juntas, en la proporción que les conceda el Reglamento y con las facultades que les otorga la Ley de la materia.

CAPÍTULO II DE LOS ÓRGANOS DE APOYO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Artículo 32. Las autoridades deberán, estimular la fundación de agrupaciones voluntarias de salvaguarda y de asociaciones de carácter no lucrativo, así como fomentar la institución de reconocimientos honoríficos o pecuniarios, para que se reconozcan y alienten las obras ejemplares de salvaguarda en todos sus aspectos.

CAPÍTULO III DE LA COORDINACIÓN ENTRE AUTORIDADES Y ORGANOS DE APOYO

Artículo 33. Las autoridades en materia de salvaguarda deberán mantener una relación de cooperación constante con los órganos de apoyo, los organismos de

representación ciudadana que establece la legislación correspondiente y los particulares en general, con el objeto de poder llevar a cabo proyectos comunes que sean patrocinados por la comunidad en su conjunto

TÍTULO CUARTO DE LA DECLARATORIA Y REGISTRO DEL PATRIMONIO CULTURAL URBANÍSTICO

CAPÍTULO I DEL REGISTRO PÚBLICO, CATÁLOGOS Y DE INFORMACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL URBANÍSTICO ARQUITECTÓNICO

Artículo 34. Dentro del Registro Público de la Propiedad, habrá una sección que contará con una base de datos electrónica que se denominará Registro Público del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, cuya organización y funcionamiento se determinarán por vía reglamentaria. En él se inscribirán las declaratorias y registros de zonas, espacios abiertos monumentales y monumentos del Patrimonio Cultural Urbanístico

Arquitectónico y los actos jurídicos relacionados con los mismos según la presente Ley y su Reglamento.

Artículo 35. En la Secretaría se instituirá un Centro de Información del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, cuya organización y funcionamiento se determinarán por vía reglamentaria. En él estará disponible, en forma digital, impresa y vía Internet, una base de datos para consulta pública, con toda la información en forma ordenada y actualizada sobre:

I. Las zonas, espacios abiertos monumentales y monumentos del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico con la información que sobre ellos que se vaya recopilando en el proceso de su salvaguarda, incluyendo la contenida en el Registro Público;

II. Las iniciativas de declaratoria en proceso;

III. Los bienes inmuebles, espacios abiertos y zonas extraídos del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico;

IV. La legislación y reglamentación de salvaguarda para todos los ámbitos del Patrimonio Cultural;

V. Los programas de salvaguarda con sus reglamentaciones;

VI. El padrón de Directores Responsables de Obras de Conservación que podrán avalar las iniciativas de declaratoria y los proyectos de intervención;

VII. El padrón de especialistas en las diversas disciplinas relacionadas con la conservación y restauración de monumentos y arquitectura de paisaje que pueden ofrecer su asesoría o servicios para la intervención del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico;

VIII. El padrón de asociaciones civiles, patronatos, fondos y fideicomisos creados con el objeto de contribuir con la salvaguarda del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico; y

IX. Los programas de turismo y difusión del patrimonio.

La actualización de la base de datos y de los catálogos se organizará conforme al Reglamento.

Artículo 36. El Centro de Información se coordinará con los encargados de realizar una labor similar en el ámbito estatal, federal y mundial, a fin de intercambiar los datos de sus respectivas declaratorias.

Artículo 37. A los bienes declarados de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico o determinados tales por esta Ley se les expedirá, por el Registro Público de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, un Título oficial que los identifique, en el que se reflejarán todos los actos jurídicos e intervenciones de obra que sobre ellos se realicen. La forma y contenido de este Título se establecerán en el Reglamento.

Artículo 38. En un plazo no mayor de cuarenta y cinco días inmediatos a la publicación de la declaratoria en la Gaceta, al propietario o responsable del inmueble declarado monumento o espacio abierto monumental, deberá entregarse el Título oficial mencionado en el artículo anterior, junto con la información referente a:

I. La legislación, reglamentación y, en caso de pertenecer a una Zona de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, la reglamentación de salvaguarda que es aplicable al inmueble;

II. Las recomendaciones técnicas para su conservación;

III. Los beneficios de fomento a la salvaguarda del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal a que tiene derecho;

IV. El domicilio y teléfonos del Centro de Información; y

V. La demás información que se considere relevante sobre la declaratoria.

Artículo 39. A los propietarios, poseedores o responsables de los bienes, que sin ser monumentos o espacios abiertos monumentales, conformen una Zona de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, se les notificará de ello por escrito anexándoles la información referente a la reglamentación que les es aplicable según su programa parcial de salvaguarda para que la observen.

Artículo 40. El Centro de Información será responsable de la elaboración, actualización y publicación, del Catálogo de las Zonas, Espacios Abiertos Monumentales y Monumentos Afectos al Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, en los términos que se establezcan en el Reglamento. Dicho Catálogo será accesible al público en general.

CAPÍTULO II DE LAS DECLARATORIAS

Artículo 41. Para que las medidas de salvaguarda que prevé esta Ley puedan ser aplicadas, se requiere que el bien inmueble, espacio abierto o zona que deba ser objeto de las mismas, sea declarado afecto al Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico por Ley o por decreto del Jefe de Gobierno, de conformidad con el procedimiento establecido en esta Ley y su Reglamento.

Artículo 42. Para considerar si un bien es susceptible de ser declarado Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, éste deberá reunir los requisitos establecidos en el Título Segundo esta Ley.

Artículo 43. Las zonas, los espacios abiertos monumentales y los monumentos del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico determinados por esta Ley deberán ser inventariados y realizadas las recomendaciones de su adecuada conservación de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y su Reglamento, e inscritos en el Registro Público del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico y en el Centro de Información, y tendrán que ser incluidos en el

Catálogo.

Artículo 44. La declaratoria mediante decreto requerirá la tramitación y aprobación de su iniciativa por las autoridades competentes según lo dispuesto por esta Ley y su reglamento. Esta iniciativa se podrá hacer de oficio o a petición de parte.

Artículo 45. Para la declaratoria de oficio, la iniciativa deberá ser elaborada por el Consejo de Salvaguarda.

Artículo 46. A petición de parte, cualquier persona podrá elaborar y presentar una iniciativa ante el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con copia de traslado para el propietario del inmueble o espacio abierto de que se trate.

Artículo 47. La iniciativa para que un bien inmueble sea declarado monumento arquitectónico o urbanístico, espacio abierto monumental o zona de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, **deberá presentar junto con su petición, los documentos e investigaciones que justifiquen la iniciativa, además** deberá llenar los siguientes requisitos:

- I. El nombre con que se conoce;
- II. Su ubicación;
- III. En caso de tratarse de una zona de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, la propuesta de su delimitación, en texto y en planos;
- IV. La delimitación de su zona de protección en texto y en planos;
- V. Su clasificación según su temporalidad de origen;
- VI. Sus tipologías según las establecidas en el Título Segundo de esta Ley;
- VII. Su descripción en texto incluyendo datos sobre su estado de deterioro y fotografías;
- VIII. La justificación y fundamento legal de la propuesta;
- IX. La definición y listado de sus partes integrantes, pertenencias y accesorios relevantes.

En ningún caso se dará curso a iniciativa alguna que no cumpla con los requisitos a que se refiere este artículo.

Artículo 48. A partir de que la iniciativa sea recibida, si no es de las elaboradas por el propio Consejo de Salvaguarda, se turnará al mismo para los efectos a que se refiere el artículo 29 fracción II de esta Ley.

Artículo 49. Los propietarios, responsables o poseedores de tales bienes, están obligados a permitir y facilitar su inspección por parte de los organismos competentes, y su estudio a los investigadores y especialistas debidamente acreditados e identificados según el reglamento, previa solicitud razonada de éstos, para preparar iniciativas o, en su caso, emitir opiniones y las

recomendaciones de conservación.

Artículo 50. Presentada la iniciativa de una declaratoria ante el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se dispondrá la apertura de un período de información pública con duración de treinta días hábiles, difundido en la Gaceta y en uno de los diarios de mayor circulación en el Distrito Federal, para recibir opiniones por escrito de personas interesadas y de la autoridad responsable. En este periodo, el propietario que considere que su inmueble no cumple con los requisitos para ser adscrito al Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, podrá presentar las pruebas necesarias para demostrarlo, según el reglamento.

Artículo 51. El Consejo de Salvaguarda, para el caso de que la iniciativa no sea propia, emitirá su opinión en el plazo máximo de sesenta días hábiles a partir de la fecha en que se haya presentado la iniciativa, si las características de la zona o bien inmueble que se propone en la misma cumplen con lo establecido en esta Ley, según la información en ella presentada y la recogida de la consulta pública.

Artículo 52. En caso de que, según la opinión del Consejo de Salvaguarda, el bien o zona motivo de la iniciativa no sea meritorio de ser declarado afecto al Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, se dará aviso al interesado.

Artículo 53. Una iniciativa rechazada no podrá ser presentada de nuevo en un plazo menor de tres años a partir de la fecha en que se haya emitido la opinión del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, previa opinión del Consejo de Salvaguarda.

Artículo 54. Si la opinión resulta favorable, en el caso de un bien inmueble o espacio abierto, el Consejo de Salvaguarda formulará las recomendaciones técnicas para su adecuada conservación, las cuales se integrarán en un solo documento con la iniciativa para ser turnado al Jefe de Gobierno para la expedición del decreto de declaratoria y su publicación en la Gaceta, a partir de lo cual entrará en vigor de manera definitiva.

Artículo 55. La autoridad competente deberá notificar el resultado de la opinión a quien haya presentado una iniciativa, en un plazo no mayor de treinta días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que se haya tomado la resolución.

Artículo 56. Una vez publicada la declaratoria en la Gaceta, se turnará al Centro de Información para que el monumento, espacio abierto monumental o zona sea dado de alta en la base de datos e, incluido en el Catálogo. Asimismo, se inscribirá en el Registro Público del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico.

Artículo 57. Los bienes afectos al Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico deberán ostentar un emblema que facilite su identificación según lo establecido en el Reglamento, especificando su ámbito de protección.

Artículo 58. En caso de que, a través del avance del conocimiento por medio de la investigación, se generara información complementaria o diferente a la establecida en las declaratorias sobre las zonas, espacios abiertos monumentales y monumentos del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, dicha información se deberá anexar a su Título oficial en el Registro y a su expediente en el Centro de Información, una vez ratificada por el Consejo de Salvaguarda. Si a

través de esta información se demostrara que la zona, espacio abierto monumental o monumento del que trata, carece de los valores que en esta Ley se establecen, se podrá tramitar una iniciativa para su exclusión.

Artículo 59. Una zona o bien inmueble adscrito al Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico solo podrá ser excluido de éste cuando el monumento, espacio abierto monumental o zona deje de existir o cuando haya perdido los valores por los cuales fue declarado.

Artículo 60. Para que una zona, espacio abierto monumental o monumento deje de ser afecto al Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, se requiere de una iniciativa que lo solicite de oficio o a petición de parte, bajo el mismo procedimiento que para su declaratoria. **La extinción de las inscripciones en el Registro Público de la Propiedad, relativas a los bienes que refiere esta ley, sólo procederán por resolución judicial o administrativa que ordene su cancelación**

El decreto se inscribirá en el Registro Público y se dará de baja en el Catálogo. En la base de datos del Centro de Información se registrará como zona, espacio abierto o bien inmueble excluido del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal y se formará un catálogo especial impreso y accesible al público en el Centro de Información, como testimonio de su memoria. En el caso de que el monumento, espacio abierto monumental o zona deje de existir, se colocará una placa conmemorativa en el sitio donde se ubicaba.

Artículo 61. Los bienes inmuebles o zonas declarados total o parcialmente, que tengan cien años o más no podrán dejar de ser afectos al Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, salvo que dejen de existir.

Artículo 62. La adscripción al Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico de un bien inmueble o espacio abierto monumental tendrá los siguientes efectos:

I. Solo podrá ser gravado u objeto de actos de traslación de dominio, previo aviso por escrito a las autoridades correspondientes según el Reglamento;

II. **Deberán conservarse y solo podrán ser restaurados** previa autorización del Jefe de Gobierno del Distrito Federal o de la autoridad que éste faculte, previa opinión del Consejo de Salvaguarda;

III. En ningún supuesto se procederá a su demolición o remoción definitiva;

IV. Deberá ser inscrito en los registros que se prevén en este mismo Título;

V. Tendrá derecho a los estímulos que emita el Jefe de Gobierno, de conformidad con las disposiciones aplicables. **Los propietarios de un bien inmueble o espacio abierto monumental que los mantengan en buen estado de conservación y utilización, tendrán derecho a obtener los estímulos fiscales establecidos en las leyes de la materia, de conformidad con las leyes hacendarias y de ingresos, y los que se contemplen en otras disposiciones legales.**

Deberá garantizarse, por vía reglamentaria, su accesibilidad al público.

CAPITULO III

DEL DOMINIO, LA POSESIÓN Y LA RESPONSABILIDAD DEL PATRIMONIO CULTURAL URBANÍSTICO ARQUITECTÓNICO

Artículo 63. La declaratoria que se haga de monumentos, espacios abiertos monumentales y zonas de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, podrá recaer tanto en bienes inmuebles de dominio público como en los de dominio particular, sin afectar la titularidad de su propiedad.

Artículo 64. Los monumentos y espacios abiertos monumentales del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, ya sean de dominio público o privado, deberán ser conservados, mantenidos en buen estado, restaurados en su caso y custodiados por sus propietarios, poseedores y responsables, de acuerdo a los términos de esta Ley, y los acuerdos técnicos emitidos por la autoridad correspondiente que les resulten aplicables. Si se trata de un bien que forma parte de una zona, deberá atenerse también a las disposiciones de salvaguarda de la misma.

Artículo 65. Cuando un propietario, poseedor o responsable de un bien afecto al Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico no ejecute las acciones previstas en el artículo anterior, la autoridad competente, podrá ordenar su ejecución forzosa, previo procedimiento que se apegue a lo que dispone la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Cuando el propietario o poseedor demuestre fehacientemente que no cuenta con las condiciones económicas para cumplir la orden, la autoridad podrá optar, a su entera discreción, por cualquiera de las siguientes opciones:

- I. Ordenar su ejecución subsidiaria constituyendo un crédito fiscal a cargo del infractor; dicho crédito deberá inscribirse en el Registro;
- II. Proponer al Jefe de Gobierno la tramitación de su adquisición o expropiación, de conformidad con la Ley de la materia, para garantizar su salvaguarda.

Artículo 66. Los propietarios que deseen realizar un acto traslativo de dominio sobre monumentos o espacios abiertos monumentales deberán dar aviso a la autoridad del propósito de la enajenación, precio y condiciones en que se proponga realizar la misma, para tramitar la autorización correspondiente. Dicha autoridad podrá hacer uso del derecho del tanto, obligándose al pago del precio convenido en un periodo no superior a dos ejercicios fiscales.

Artículo 67. En la escritura pública de los actos traslativos de dominio de monumentos y espacios abiertos monumentales deberá constar la referencia de su declaratoria. Se deberá notificar de la operación al Registro Público, en un plazo no mayor de 30 días hábiles siguientes contados a partir de la fecha de la misma. El Registro Público dará aviso de la operación celebrada a las autoridades correspondientes, en un plazo de treinta días contados a partir del aviso definitivo. En el Registro Público no se inscribirá documento alguno por el que se transmita la propiedad o cualquier otro derecho real sobre los bienes a que hace referencia este

artículo sin que se acredite haber cumplido cuantos requisitos en esta Ley se recogen.

Artículo 68. Las enajenaciones que se hagan en contravención a lo que se dispone en este capítulo serán nulas de pleno derecho y el adquirente será responsable de los daños y perjuicios si procede con dolo o mala fe, independientemente de las responsabilidades que recaigan sobre el empleado o empleados públicos que concurran a la enajenación o la hayan autorizado.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá reivindicar en todo tiempo los monumentos y espacios abiertos monumentales que se enajenen aunque hayan pasado a poder de terceras personas, sea quien fuere su propietario.

Artículo 69. El Jefe de Gobierno puede conceder el uso sin fines de lucro de los monumentos o espacios abiertos monumentales bajo su dominio a las delegaciones, asociaciones o particulares, los cuales quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley y a la normatividad aplicable. En cualquier tiempo en que el interesado no cumpla las disposiciones aplicables se dará por terminado el acuerdo correspondiente.

TÍTULO QUINTO

DE LA PLANEACIÓN DE SALVAGUARDA Y LOS PROYECTOS Y OBRAS DE INTERVENCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL URBANÍSTICO ARQUITECTÓNICO

CAPÍTULO I

DE LOS PROGRAMAS DE SALVAGUARDA Y SUS REGLAMENTOS

Artículo 70. Un Programa de Salvaguarda es el proyecto ordenado de actividades que establece la identificación, declaratoria, catalogación, protección, conservación, restauración, rehabilitación, mantenimiento, revitalización y puesta en valor del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, en la planeación urbana, el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, según sus condiciones particulares.

Artículo 71. La salvaguarda del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal se llevará a cabo a través de los siguientes instrumentos:

- I. El Programa General de Salvaguarda;
- II. Los Programas Delegacionales de Salvaguarda;
- III. Los Programas Parciales de Salvaguarda; y
- IV. Los Programas Operativos de Salvaguarda de cada uno de los anteriores.**

Artículo 72. El Programa General de Salvaguarda abarcará todas las Zonas de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, los espacios abiertos monumentales y los monumentos arquitectónicos y urbanísticos del Distrito Federal, para la planeación integral de su salvaguarda a largo plazo.

Artículo 73. El Programa Delegacional de Salvaguarda abarcará todas las Zonas de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, los espacios abiertos monumentales y los monumentos arquitectónicos y urbanísticos contenidos en una Delegación política del Distrito Federal, con sus respectivas zonas de protección, para la planeación integral de su salvaguarda a largo plazo.

Artículo 74. Un Programa Parcial de Salvaguarda es el específico de una Zona de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, según sus condiciones particulares, para la planeación integral de su salvaguarda a largo plazo, según lo establecido en esta Ley.

Artículo 75. Una reglamentación de salvaguarda es un conjunto de ordenamientos jurídicos que regulan las obras de intervención en una Zona de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico específica y su zona de protección, de conformidad con esta Ley. La reglamentación de salvaguarda forma parte del programa parcial de salvaguarda de la zona, que se debe integrar al programa de desarrollo urbano delegacional al que corresponda.

Artículo 76. La realización y puesta en vigor de los programas y reglamentos de salvaguarda debe tener como objetivos primordiales:

- I. Que la población goce, integre a su vida cotidiana, aproveche y valore el Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico;
- II. Lograr una relación de armonía y orden entre las zonas de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, espacios abiertos monumentales y monumentos, y todo lo que conforma el resto del asentamiento humano, para mejorar la calidad de vida de la población: y
- III. Tener claridad en las acciones específicas a realizar y el orden en que conviene hacerlo, según prioridades definidas.

Artículo 77. Los Programas Operativos de Salvaguarda son los instrumentos de materialización de los Programas de Salvaguarda, en que se establece la asignación de recursos del presupuesto de egresos del Distrito Federal para cada ejercicio fiscal, según las prioridades establecidas en los Programas de Salvaguarda General, Delegacionales y Parciales.

Artículo 78. Los programas parciales deberán elaborarse a partir de análisis rigurosos de las zonas declaradas, contemplando etapas de realización en el espacio y en el tiempo, según prioridades claramente definidas. Los programas parciales deberán incluir:

- I. El nombre con que se conoce la zona;
- II. La delimitación, temporalidad de origen y tipología de la zona, según las establecidas en esta Ley;
- III. La fundamentación y motivación con los antecedentes y razonamientos que justifiquen su elaboración;
- IV. El inventario y ubicación de todos los bienes inmuebles y espacios abiertos que la componen por predio, con su nomenclatura y numeración oficial, usos y destinos del suelo, temporalidad de origen constructivo de cada uno, estado de conservación, niveles de protección, prioridad y

tipo de intervención que requieren, importancia, niveles de construcción, coeficientes de ocupación del suelo y coeficientes de utilización del suelo;

V. La ubicación y descripción tipológica, según lo establecido en esta Ley, de cada espacio abierto monumental, con sus elementos naturales y de mobiliario urbano, que, como elemento aislado, forme o pueda formar parte del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico y que por ello tendrá, dentro de la zona, una protección especial, con la información descrita en la fracción anterior;

VI. La ubicación y descripción tipológica, según lo establecido en esta Ley de cada monumento que, como elemento aislado, forme o pueda formar parte del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico y que por ello tendrá, dentro de la zona una protección especial, con la información descrita en la fracción IV;

VII. Los proyectos de los monumentos y espacios abiertos monumentales del dominio público cuya realización corresponda al Gobierno del Distrito Federal;

VIII. Los estudios multidisciplinarios en que se fundamenten los trabajos de salvaguarda;

IX. La delimitación, descripción e inventario de los elementos de su zona de protección;

X. Las condiciones generales de instalación de las redes de suministro y de los servicios necesarios para la vida urbana o rural, recogidas en el levantamiento correspondiente;

XI. El Estudio de vialidades en cuanto a su evolución histórica y funcionamiento actual, necesidades de estacionamientos para la adecuada circulación y posibilidades de mejoramiento;

XII. Las modalidades de financiamiento necesarias para lograr la revitalización de la zona y su medio, según la magnitud de las inversiones y las etapas de ejecución del programa hasta ultimar los trabajos de salvaguarda;

XIII. Estudio y determinación de usos, destinos y descripción de las actividades que en los monumentos arquitectónicos y espacios abiertos monumentales podrán desarrollarse según sus características;

XIV. El proyecto de salvaguarda;

XV. La reglamentación de salvaguarda a que debe quedar sometida la Zona de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico y su zona de protección, especialmente en cuanto los trabajos de mantenimiento, restauración y mejoramiento, imagen urbana, publicidad, señalización, instalaciones, condiciones que regirán las nuevas construcciones, usos y destinos permitidos.

Artículo 79. La información contenida en el programa parcial, servirá para la elaboración de los programas operativos de salvaguarda.

Artículo 80. Los propietarios de monumentos, espacios abiertos monumentales, e inmuebles ubicados en Zonas de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, deberán, con la

aprobación del Consejo de Salvaguarda, establecer programas para la realización de trabajos de conservación de carácter permanentes.

Artículo 81. La declaratoria de una Zona de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, determinará la obligación para el Gobierno del Distrito Federal, a través del organismo correspondiente, de redactar su respectivo Programa de Salvaguarda, dentro de los siguientes 180 días naturales contados a partir de su publicación en la Gaceta. El programa deberá cumplir, desde luego, las exigencias establecidas en esta Ley.

Para cumplir con esta tarea, podrá auxiliarse de especialistas e instituciones de prestigio.

Artículo 82. La elaboración, aprobación e inscripción de los Programas General, Delegacionales y parciales, así como sus modificaciones, se sujetarán al siguiente procedimiento:

I. El Gobierno del Distrito Federal, a través del organismo correspondiente, publicará el aviso inicial del proceso de elaboración del programa o de sus modificaciones en la Gaceta y en un diario de mayor circulación en el Distrito Federal, por una vez;

II. El organismo correspondiente procederá a elaborar el programa o sus modificaciones;

III. Una vez integrado el proyecto, el organismo publicará por una vez el aviso de que se inicia la consulta pública en los medios señalados en la fracción I, según lo establecido en el Reglamento;

IV. Terminado el plazo de consulta pública, el organismo correspondiente incorporará al proyecto las observaciones que considere procedentes;

V. Concluida la etapa anterior, remitirá el programa al Consejo de Salvaguarda para su opinión.

VI. Si la opinión del Consejo de Salvaguarda fuere favorable y no tuviere observaciones lo deberá remitir al Jefe de Gobierno para su publicación en la Gaceta y en un periódico de mayor difusión;

VII. Una vez publicado el programa, se inscribirá en el Registro de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico y en la base de datos del Centro de Información;

VIII. Si el Consejo de Salvaguarda tuviere observaciones, lo devolverá al organismo correspondiente para la realización de los ajustes procedentes, quien nuevamente lo remitirá al Consejo de Salvaguarda, continuando el trámite a que se refieren las fracciones VI y VII;

IX. El programa surtirá efectos a los treinta días de su publicación.

Los términos en que se lleve a cabo el procedimiento anterior estarán determinados en el reglamento de esta Ley.

Artículo 83. Los Programas de Salvaguarda deberán integrarse a los programas generales, delegacionales y parciales, en su caso, de Desarrollo Urbano, Ambientales, Desarrollo Económico, Desarrollo Turístico, Fomento y Desarrollo Cultural y Fomento Económico, y al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

Artículo 84. Cuando la delimitación de una Zona de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico o su zona de protección incluya predios que correspondan a Delegaciones diferentes, su programa parcial de salvaguarda se incluirá en todos los Delegacionales de que forme parte.

Artículo 85. Cuando en una Zona de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico o su zona de protección se incluyan predios de otra entidad federativa, El Jefe de Gobierno del Distrito Federal promoverá la realización de convenios de coordinación con las autoridades respectivas para la elaboración y ejecución de los Programas de Salvaguarda.

Artículo 86. El Programa de Salvaguarda de una Zona de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, podrá permitir integraciones urbanas, sólo en caso de que impliquen una mejora de su relación con su medio o eviten los usos degradantes en la misma.

Artículo 87. La conservación de una Zona de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico implica la preservación de su traza urbana, sus espacios abiertos con los elementos que los conforman y arquitectura, así como de su imagen urbana y las características de su medio ambiente. Se autorizarán excepcionalmente las sustituciones de inmuebles, aunque sean parciales, y sólo podrán realizarse en la medida en que contribuyan a la conservación general del carácter de la Zona.

Artículo 88. Cuando en una zona haya arquitectura y espacios abiertos de varios periodos diferentes, la salvaguarda deberá hacerse teniendo en cuenta las manifestaciones de todos esos periodos de acuerdo con sus valores.

Artículo 89. Se prohíbe la realización de toda obra que altere los valores que justifican la declaratoria de un monumento, espacio abierto monumental o Zona de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, o que perturbe su contemplación.

Artículo 90. La colocación de cualquier clase de señalización y publicidad en espacios abiertos monumentales y monumentos será sometida a una autorización especial de la autoridad responsable previa opinión del Consejo, y en Zonas de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, según su reglamentación específica de salvaguarda.

Artículo 91. Los usos y destinos de los bienes declarados monumentos o espacios abiertos monumentales, quedarán subordinados a que no se pongan en peligro los valores que ameritan su conservación. Se buscará, en lo posible, que sean compatibles con los usos y destinos originales y con el carácter, vocación y estructura de los monumentos o espacios abiertos monumentales. Cualquier cambio de uso o destino deberá ser autorizado por la autoridad correspondiente, previa opinión del Consejo de Salvaguarda e inscrito en el Registro Público y en la base de datos del Centro de Información, según las disposiciones de esta Ley.

Artículo 92. Los monumentos, espacios abiertos monumentales y Zonas de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico se registrarán con su nombre actual consignando sus nomenclaturas anteriores, en su caso.

CAPITULO II DE LOS PROYECTOS DE INTERVENCIÓN Y AUTORIZACIONES

Artículo 93. Todas las acciones derivadas del manejo, uso e intervenciones que se realicen sobre los bienes procurarán la conservación, consolidación y mejora del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico.

Artículo 96. En el periodo comprendido entre la presentación de una iniciativa de declaratoria y la entrada en vigor de un Programa de Salvaguarda, el otorgamiento de licencias o la ejecución de las otorgadas para intervenir inmuebles o espacios abiertos incluidos en la iniciativa, necesitará una autorización especial de la autoridad correspondiente, previo dictamen técnico emitido por la Secretaría, así como opinión del Consejo de Salvaguarda, con el fin de proteger los bienes afectados. En ningún caso se permitirán alienaciones nuevas, alteraciones en los inmuebles, espacios abiertos o en la traza urbana.

Artículo 97. Para la ejecución de acciones de intervención, se deberán observar las siguientes medidas:

I. El proyecto de intervención deberá estar precedido por un detallado estudio del bien, que contemplará lo relativo a la obra original y a las eventuales modificaciones, así como los demás que se requieran atendiendo a las características particulares del bien; y

II. La intervención deberá tener por objeto únicamente respetar y salvaguardar la autenticidad de los elementos constitutivos del bien o zona integrante del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal.

Artículo 98. La Secretaría deberá emitir su dictamen técnico en un plazo no mayor de treinta días naturales, a partir de la recepción de la solicitud, especificándose los requisitos a que deberá sujetarse la intervención correspondiente conforme a los siguientes criterios:

I. Respeto de los valores esenciales y significativos del bien;

II. Conservación de las características tipológicas de ordenación espacial, volumétricas y morfológicas;

III. Deberá evitarse la demolición total o parcial, excepcionalmente en los casos de peligro para la seguridad de las personas; y

IV. Prohibición para la instalación de servicios públicos o privados que alteren la imagen urbana en las inmediaciones de la ubicación del bien.

Artículo 99. El propietario o poseedor podrá realizar manifestaciones al dictamen a efecto de que la Secretaría tome en consideración nuevas propuestas o modificaciones al proyecto, siempre y cuando al hacerlo se respeten las disposiciones de la presente ley. La Secretaría deberá dar respuesta y motivar el diálogo con el propietario o poseedor con el fin de coadyuvar en la salvaguarda del patrimonio.

El propietario o poseedor, así como los encargados directos de la intervención, podrán solicitar

a la Secretaría su opinión o asesoría técnica durante la ejecución de las obras.

Artículo 100. Las obras que se realicen al amparo de licencias contrarias al Programa aprobado, o sin ninguna licencia, serán ilegales, y la autoridad competente podrá ordenar las obras de liberación o reintegración necesarias con cargo al organismo que hubiera otorgado la licencia en cuestión, sin perjuicio de lo dispuesto por la legislación de responsabilidades de funcionarios públicos y las faltas administrativas a las que haya lugar.

Artículo 101. Un inmueble declarado monumento arquitectónico o urbanístico es inseparable de su entorno. No se podrá proceder a su desplazamiento o remoción, salvo que resulte imprescindible por causa de fuerza mayor, y en todo caso, conforme al procedimiento previsto en el reglamento.

Artículo 102. Cualquier obra o remoción de terreno que se proyecte realizar en una Zona de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, deberá ser autorizada por el organismo correspondiente.

Artículo 103. Si la autoridad competente considera como ruina un inmueble por su estado de deterioro extremo, y existiera urgencia y peligro inminente de que se pierda, deberá ordenar las medidas necesarias para evitar daños a las personas. Las obras que en este caso, por razón de fuerza mayor, hubieran de realizarse no darán lugar a actos de demolición que no sean estrictamente necesarios para la conservación del inmueble y requerirán la opinión del Consejo de Salvaguarda, debiéndose prever, además, en su caso, la reposición de los elementos retirados.

Artículo 104. Las obras de mantenimiento son de carácter obligatorio para los propietarios, poseedores y responsables de los monumentos y espacios abiertos monumentales.

Artículo 105. Los propietarios de bienes inmuebles inventariados como Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico deberán conservarlos, y en su caso, restaurarlos con autorización de la Delegación, previo dictamen de la Secretaría.

Artículo 106. Para conseguir la autorización necesaria a efecto de obtener la licencia de construcción, para realizar obras de intervención de un monumento o de un espacio abierto monumental de los descritos en las fracciones II y III del artículo 14 de esta Ley, se deberá presentar ante el Consejo de Salvaguarda correspondiente, el proyecto firmado por un director responsable de obra de conservación y los corresponsables que señale el reglamento en su caso, acompañado de lo siguiente:

- I. La solicitud en la forma oficial correspondiente;
- II. El levantamiento del estado actual del monumento o espacio abierto monumental, con todos los elementos que lo componen, y de sus deterioros;
- III. El uso o destino que se propone para el inmueble o espacio abierto;
- IV. El proyecto de liberación, consolidación, reintegración, integración y adecuación que se propone hacer en el mismo;

V. La memoria descriptiva;

VI. Los estudios históricos y técnicos que fundamentan el proyecto; y

VII. El catálogo de conceptos.

Esta información se entregará como se establece en el reglamento, en forma digital e impresa, en la Delegación correspondiente, quien la remitirá al Consejo de Salvaguarda quien será el encargado de revisar el material para emitir una opinión en un plazo no mayor de quince días hábiles. Asimismo, se hará entrega de la misma en el Centro de Información, donde se integrará al expediente del monumento o espacio abierto monumental en cuestión.

Artículo 107. En el caso de intervención de espacios abiertos monumentales, monumentos arquitectónicos y monumentos urbanísticos de mobiliario urbano del dominio público, la Autoridad responsable queda igualmente obligada a cumplir los requisitos establecidos en el artículo anterior.

Artículo 108. Los monumentos urbanísticos descritos en la fracción I del Artículo 14 de esta Ley deben ser motivo de cuidados especiales por parte de sus propietarios, según las recomendaciones técnicas del Consejo de Salvaguarda.

Artículo 109. Los monumentos urbanísticos mencionados en la fracción I del artículo 14 de esta Ley, solamente podrán ser sustituidos por elementos de la misma especie en caso de haber muerto, estar en peligro de muerte inminente o por haberse perdido en algún siniestro.

Artículo 110. La obra de sustitución de un monumento urbanístico de los mencionados en la fracción I del artículo 14, igualmente se deberá llevar a cabo con la dirección de un arquitecto de paisaje y la asesoría de un biólogo.

Artículo 111. Si un Proyecto de Restauración no cumple con lo establecido para garantizar la conservación del monumento o espacio abierto monumental, la autoridad correspondiente negará la autorización y lo notificará al interesado, según lo establecido en el reglamento. La notificación deberá contener las observaciones que fundamentan la negación de la autorización, para la posible corrección del proyecto.

Artículo 112. El Consejo de Salvaguarda será responsable de hacer llegar al Centro de Información copia de traslado de la negativa o afirmativa de la autorización, según el caso, para darlo de alta en la base de datos e integrarlo en el expediente correspondiente.

Artículo 113. Todas las obras de intervención deberán quedar debidamente documentadas en una bitácora de obra en formato digital, según lo establecido en el reglamento, que se entregará, terminada la obra, en el Centro de Información para su integración a la base de datos en el expediente del monumento o espacio abierto monumental intervenido.

Artículo 114. En las obras de intervención, tanto de arquitectura como de espacios abiertos, deberán cuidarse las soluciones formales y espaciales, traza, escala, relaciones entre los volúmenes, proporciones entre macizos y vanos, uso de materiales y técnicas constructivas, especies arbóreas originales en su caso, los paisajes e hitos visuales, unidad, ritmos, uso del

color, su relación con el medio y todos los demás aspectos que determinan su carácter.

Artículo 115. Las diversas aportaciones de todas las épocas en la edificación de un monumento arquitectónico deberán ser respetadas, puesto que la unidad de estilo no es un fin a conseguir en una obra de restauración. Cuando un edificio presente varios estilos superpuestos, la eliminación de elementos de uno en particular no se justificará más que excepcionalmente, y bajo la condición de que estén en un estado de importante deterioro o que al retirarlos por no ser de interés, el conjunto incremente su valor.

Artículo 116. El Director Responsable de Obra de Conservación, es el restaurador que se hace responsable de la observancia de esta Ley, su reglamento, las recomendaciones técnicas emitidas por el Consejo de Salvaguarda y en su caso, la reglamentación de salvaguarda en las obras para las que se otorgue la responsiva. La calidad de director responsable de obra de conservación se adquiere según lo establecido en el reglamento.

Artículo 117. Sólo se autorizará la demolición en las zonas de protección, cuando el inmueble represente riesgo inminente para las personas o fincas aledañas y se cuente con un nuevo proyecto autorizado por las autoridades competentes, previo dictamen positivo que emita la Secretaría.

Artículo 118. Cuando se realice la demolición referida en el artículo anterior, en su caso, se dará aviso al Registro para que haga las anotaciones correspondientes anexando la autorización y dictamen de la Secretaría.

CAPÍTULO III DE LA SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL

Artículo 119. El Gobierno del Distrito Federal implementará las medidas necesarias para garantizar la salvaguarda del Patrimonio Inmaterial existente en su territorio, con la participación de los otros órdenes de gobierno, comunidades, portadores, grupos y organizaciones de la sociedad civil, así como para promover su preservación y favorecer la documentación y revitalización de las manifestaciones y tradiciones ya desaparecidas con la conformidad de las comunidades y los portadores del patrimonio.

Artículo 120. Se considera Patrimonio Cultural Inmaterial los siguientes ámbitos:

- a) Las tradiciones y expresiones orales y narrativas;
- b) Artes del espectáculo, escénicas, expresiones dancísticas, teatrales y musicales;
- c) Usos sociales, rituales y actos festivos, juegos autóctonos y tradicionales;
- d) Técnicas y diseños de todas las artes populares y artesanales tradicionales;
- e) Espacios y entorno geográfico, rutas y caminos tradicionales, e itinerarios culturales dotados de valor simbólico;
- f) Conocimientos tradicionales sobre gastronomía, ciclos agrícolas, herbolaria y medicina

tradicional, mitos y concepciones del universo y la naturaleza;

g) Las lenguas vivas, muertas y aquellas en proceso de extinción; y

h) Todas aquellas tradiciones y expresiones que por identificar o caracterizar a la cultura del Distrito Federal que merezcan ser transmitidas y preservadas a futuras generaciones.

Artículo 121. La Secretaría y las Delegaciones para asegurar la salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial implementarán programas de fomento y difusión con el objeto de apoyar a los creadores, portadores y grupos sociales que las realizan y las conservan; para promover su preservación así como para favorecer la documentación y revitalización de las manifestaciones y tradiciones ya desaparecidas con la conformidad de las comunidades y los portadores del patrimonio.

Artículo 122. Los programas de fomento y difusión a que se refiere el artículo anterior estarán orientados a:

I. Fomentar la creación de instituciones dedicadas a la investigación, documentación y difusión sobre el Patrimonio Cultural Inmaterial del Distrito Federal;

II. Garantizar el acceso al Patrimonio Cultural Inmaterial del Distrito Federal, respetando al mismo tiempo los usos y costumbres de herencias ancestrales;

III. Promover la realización de estudios científicos, técnicos y artísticos, así como metodologías de investigación, para la salvaguarda eficaz del Patrimonio Cultural Inmaterial del Distrito Federal, y en particular de aquel patrimonio que se encuentre en peligro y que pueda ser revitalizado;

IV. Establecer programas educativos de sensibilización y protección del Patrimonio Cultural Inmaterial del Distrito Federal;

V. La promoción de la participación de las comunidades, los grupos y de los portadores que crean, mantienen y transmiten este patrimonio; y

VI. Implementar campañas de información respecto de la relevancia simbólica de elementos que integran el Patrimonio Cultural Inmaterial del Distrito Federal.

Artículo 123. La salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial comprende acciones generales de conservación de los espacios físicos, objetos materiales y conocimientos a través de los cuales se manifiesta.

Se tenderá a propiciar la conservación de las actividades económicas tradicionales que en dichos lugares se desarrollen, mediante la participación de las comunidades directamente involucradas.

Artículo 124. Los tres niveles de gobierno, la iniciativa privada y sociedad civil cuando efectúen acciones con fines de difusión y promoción del Patrimonio Cultural Inmaterial del Distrito Federal, respetarán toda manifestación tradicional, evitando alterar o poner en riesgo la

naturaleza de dichas manifestaciones.

Cuando la comunidad, el creador o portador, altere o pongan en riesgo las manifestaciones, la Secretaría en el ámbito de su competencia, podrá emitir una recomendación técnica para que las acciones puedan realizarse con conocimiento del impacto en la comunidad o región.

Artículo 125. Tanto los particulares como las autoridades, deberán abstenerse de realizar prácticas o ejecutar acciones, que afecten o potencialmente puedan afectar una manifestación cultural integrante del Patrimonio Cultural Inmaterial.

TÍTULO SEXTO

DE LA PUESTA EN VALOR DEL PATRIMONIO CULTURAL URBANÍSTICO ARQUITECTÓNICO DEL DISTRITO FEDERAL

CAPÍTULO UNICO

Artículo 126. El Gobierno del Distrito Federal tiene la obligación de difundir la importancia que tienen el conocimiento, comprensión, asimilación y puesta en valor del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, en la formación de la identidad local, en la que se fundamenta el desarrollo cultural de los habitantes del Distrito Federal.

Artículo 127. La Secretaría es el órgano facultado para establecer y ejecutar los Programas de Puesta en Valor del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal y para promover la creación de diversas opciones de financiamiento público y privado, para llevar a cabo.

Artículo 128. Los programas de Puesta en Valor deberán difundir, de manera clara y completa, las ventajas no solamente estéticas y culturales, sino también sociales y económicas que puede ofrecer una política bien llevada de salvaguarda del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, mostrando siempre la función que éste debe tener en la vida contemporánea.

Artículo 129. La Secretaría podrá apoyarse en academias, órganos colegiados, asociaciones de profesionales o artesanos, relacionados con la conservación del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, para la realización de los Programas de Puesta en Valor en el Distrito Federal.

Asimismo, podrá proponer al Jefe de Gobierno del Distrito Federal la celebración de convenios con los gobiernos de otras entidades federativas y con el Gobierno Federal, para que la difusión del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal pueda tener una cobertura nacional e incluso internacional.

Los propietarios, poseedores y responsables de bienes del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico deberán prestar su colaboración en la ejecución de los Programas de Puesta en Valor.

Artículo 130. Los Programas de Puesta en Valor deberán actualizarse cada tres años y serán elaborados por la Secretaría, de conformidad con el artículo anterior.

Artículo 131. La información básica para la elaboración de los Programas de Puesta en Valor estará disponible, en el Centro de Información. Deberá complementarse con documentación bibliográfica y de archivos, y las aportaciones de investigadores y expertos.

Artículo 132. Los Programas para la Puesta en Valor del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal son los instrumentos de planeación para:

I. Estructurar y organizar adecuadamente la difusión del conocimiento del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico y de su importancia, tanto para la cultura de los habitantes del Distrito Federal y los de México como para la cultura universal, a través de la educación, el acceso a la información y a los bienes adscritos a él;

II. Difundir y promocionar ante la comunidad la existencia, alcances y objetivos de la presente Ley y su reglamento, y la importancia de su cumplimiento para lograr la salvaguarda del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal;

III. Difundir la importancia que tiene el conocimiento técnico e histórico en la intervención de los bienes del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, debido al interés que revisten como testimonios históricos y elementos de identidad local y nacional;

IV. Fomentar el respeto y cuidados que este patrimonio merece; y

V. Instrumentar las acciones para favorecer la participación ciudadana en la salvaguarda, puesta en valor y divulgación del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal.

Artículo 133. Según el público al cual se dirijan, los Programas de Puesta en Valor del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, podrán ser:

I. Para la población en general;

II. Para la infancia; Campañas diseñadas para cada grado escolar según las características de aprendizaje de cada edad;

III. Para la juventud: Campañas diseñadas para que el mundo de la investigación sobre el Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, la difusión del mismo a nivel educativo o turístico, la especialización en disciplinas necesarias para su salvaguarda, y el aprendizaje de técnicas artesanales indispensables para la restauración de monumentos y espacios abiertos monumentales, sean considerados por los jóvenes del Distrito Federal como opciones para ganarse la vida de una manera digna y útil para toda la sociedad;

IV. Para turistas y visitantes: Programas destinados a facilitar el acceso de los ciudadanos y extranjeros a los bienes del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, por medio de recorridos guiados preparados para diferentes niveles de interés y especialización, con la información escrita, gráfica y electrónica conveniente según el caso.

La Secretaría de Turismo del Distrito Federal deberá de incluir el capítulo correspondiente en los Programas de Desarrollo Turístico del Distrito Federal;

V. Para guías de turistas: Programas destinados a preparar a los guías que darán sus servicios en los monumentos, espacios abiertos monumentales y zonas de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico. Estos programas estarán disponibles en el Instituto de Cultura para los estudiantes de escuelas y Universidades en que se cursen las carreras de turismo, arquitectura e historia del arte.

VI. Para especialistas: Programas de difusión de los avances científicos y tecnológicos en las diversas disciplinas relacionadas con la conservación, a través de publicaciones y la realización de Congresos y ferias.

Artículo 134. Para la realización de los Programas de Puesta en Valor mencionados en la fracción I del Artículo anterior, la Secretaría:

I. Estimulará las expresiones culturales relacionadas con el Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, especialmente a través de las bellas artes y la artesanía;

II. Fomentará la edición e impresión de libros, revistas, folletos y posters; videos, discos ópticos interactivos, programas de televisión y radio:

III. Organizará campañas específicas con el sector educativo, las Juntas de Salvaguarda y las Casas de Cultura de todas las Demarcaciones Políticas; y

IV. Promoverá la organización de festivales, ferias, exposiciones, conferencias y similares.

Artículo 135. Para llevar a cabo los programas mencionados en la fracción IV del artículo 133, en caso de monumentos y espacios abiertos monumentales del dominio privado, en el reglamento de la Ley se fijarán las bases para su visita pública, en días y horas previamente señalados.

En el caso de monumentos y espacios abiertos monumentales del dominio público, el órgano correspondiente podrá fijar cuotas de acceso y los precios de los servicios de guías de turistas que en ellos se presten. Los recursos que se recauden, se aplicarán primordialmente al cuidado y conservación de los mismos.

Artículo 136. La Secretaría fomentará los trabajos, las investigaciones y los estudios sistemáticos sobre:

I. Los aspectos de funcionamiento urbano en las Zonas de Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico y en su zona de protección;

II. Las interconexiones entre salvaguarda, urbanismo y planificación del territorio;

III. Los métodos de conservación aplicables a los bienes afectos al Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico;

IV. La alteración de los materiales de construcción;

V. La aplicación de las técnicas modernas al trabajo de conservación;

VI. Las técnicas artesanales indispensables para la conservación.

Artículo 137. La **Secretaría** promoverá cursos sobre técnica especializadas en el conocimiento de los métodos y sistemas constructivos artesanales utilizados a lo largo de la historia en la edificación. Esto con la finalidad de tener personal preparado para intervenir los monumentos y espacios abiertos monumentales del Distrito Federal.

Artículo 138. La reproducción gráfica o artesanal de monumentos y espacios abiertos monumentales, se llevará a cabo, bajo la responsabilidad del reproductor.

TITULO SÉPTIMO DEL FOMENTO Y ESTÍMULOS PARA LA SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO **CULTURAL URBANÍSTICO ARQUITECTÓNICO DEL DISTRITO FEDERAL**

CAPÍTULO UNICO

Artículo 139. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con la Ley de Ingresos del Distrito Federal de cada año, emitirá acuerdos de facilidades administrativas y estímulos fiscales, para la conservación de los inmuebles declarados Patrimonio **Cultural** Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal.

Artículo 140. Los propietarios de bienes inmuebles inventariados como Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico deberán conservarlos, y en su caso, restaurarlos con autorización de la Delegación, previo dictamen de la Secretaría, para lo cual podrán apoyarse en los estímulos previstos en las disposiciones sobre la materia.

Artículo 141. Los propietarios de bienes inmuebles inventariados como Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, que los mantengan en buen estado de conservación y utilización, tendrán derecho a obtener los estímulos fiscales establecidos en las leyes de la materia.

TÍTULO OCTAVO DE LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES.

CAPÍTULO I DE LAS SANCIONES

Artículo 142. Todo acto u omisión que contravenga lo dispuesto en esta ley y sus reglamentos, serán sancionados por las autoridades correspondientes, en el ámbito de su competencia, pudiendo imponer al infractor las medidas de seguridad y las sanciones administrativas, conforme la naturaleza y circunstancias de cada caso.

Artículo 143. Sin perjuicio de que se generen otro tipo de responsabilidades por las conductas descritas, se hará acreedor a una multa de hasta trescientos veces la Unidad de Cuenta de la Ciudad de México vigente a quien incurra en las siguientes conductas:

I. Destruya o deteriore intencionalmente o por negligencia un bien del Patrimonio **Cultural** Urbanístico Arquitectónico;

- II. Realice cualquier tipo de obra en un monumento o espacio abierto monumental, sin sujetarse a la autorización respectiva;
- III. Impida la inspección de un monumento o espacio abierto monumental sin causa justificada;
- IV. Altere o modifique las autorizaciones y licencias expedidas por la autoridad de la materia;
- V. No se sujete a las disposiciones específicas de salvaguarda que la autoridad dicte para un bien concreto, salvo el caso contemplado en el segundo párrafo del artículo 65 de esta ley.
- VI. Fije, sin permiso de la autoridad, publicidad o señalización en monumento o espacio abierto monumental;
- VII. Establezca cualquier giro mercantil en un monumento o espacio abierto monumental, sin las autorizaciones que señalan las Leyes;
- VIII. Ignore los avisos para la realización de obras de restauración con carácter de urgentes.

En todo caso, el infractor deberá reparar el daño causado al monumento o espacio abierto monumental. Cuando el daño sea de imposible reparación, según lo determinen al menos dos especialistas en la materia, el infractor podrá ser obligado a solventar, en todo o en parte, los gastos correspondientes a la salvaguarda de otro bien del Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico.

Artículo 144. Las violaciones a los preceptos de esta ley o su reglamento, constituyen infracción y serán sancionadas administrativamente, con una o más de las siguientes sanciones:

- I. Amonestación;
- II. La restitución del daño producido al bien;
- II. Multa hasta por el doble del valor de la restitución del daño;
- III. Clausura temporal o definitiva, parcial o total; y
- IV. La suspensión o revocación de las concesiones, licencias, permisos o autorizaciones correspondientes.

Asimismo, toda sanción deberá contemplar las medidas de restauración necesarias cuando el bien haya sido modificado en sus características esenciales.

Artículo 145. A fin de evitar la imposición de cualquier sanción administrativa derivada de la presente ley, si el interesado demuestra fehacientemente que no cuenta con recursos económicos para llevar a cabo los trabajos, la autoridad podrá optar por cualquiera de las siguientes opciones:

- I. Celebrar convenio con la autoridad correspondiente, a efecto de realizar las obras que se requieran, para lo cual se acordará un programa de trabajo, mismo que se ejecutará bajo la

supervisión y asesoría de la Secretaría;

II. Realizar de manera extraordinaria la adquisición del bien y los gastos de obras de restauración, cuando los bienes afectados ostenten cualidades artísticas o históricas relevantes para el Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico y éstos corran peligro de pérdida o deterioro irreversible; y

III. Llevar a cabo las obras constituyendo un crédito fiscal a cargo del infractor; cuya forma de pago lo establecerá la autoridad fiscal estatal o municipal competente.

Artículo 146. La imposición de sanciones administrativas no exime de la responsabilidad civil o penal en la que se hubiere incurrido.

Artículo 147. Cuando el infractor sea un director responsable de obra de conservación o un perito en la materia debidamente registrado, podrá ser inhabilitado como tal en forma temporal o definitiva.

Artículo 148. Los funcionarios públicos que valiéndose de su cargo se beneficien indebidamente de un bien adscrito al Patrimonio Cultural Urbanístico Arquitectónico, además de las sanciones que impone el presente Título, quedarán sujetos a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Artículo 149. Para efectos de determinar la responsabilidad de la comisión de los delitos en contra del patrimonio arqueológico, se aplicarán los criterios de la Ley Federal de Monumentos y Zonas de Protección Arqueológicos, Artísticos e Históricos y para esta ley, serán considerados como responsables solidarios, tanto el que haya ordenado como el que haya ejecutado la acción considerada como delito.

Artículo 150. En predios donde hayan existido inmuebles identificados como Patrimonio Cultural y que fueron demolidos en contravención a lo dispuesto en la presente ley, su reglamento y demás normatividad aplicable, no podrán obtener licencia de construcción o de operación de giros en tanto no se resuelva lo conducente a las responsabilidades administrativas, multas, sanciones y demás acciones jurídicas que pudieran derivarse.

CAPÍTULO II DE LOS RECURSOS

Artículo 151. En contra de las resoluciones y dictámenes emitidos en la aplicación de la presente ley, se podrán interponer los recursos contemplados en la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

TRANSITORIOS

Primero. La presente Ley entrará en vigor a los noventa días siguientes de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Segundo. Las disposiciones reglamentarias de la presente Ley deberán expedirse dentro de los ciento ochenta días contados a partir de su entrada en vigor.

Tercero. El Consejo de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal a que se refiere el artículo 26 de esta Ley, se integrará a más tardar a los 30 días siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley.

Cuarto. Se abrogan todas las disposiciones del Distrito Federal que se opongan al presente ordenamiento.

Referencias

Aceves García, Salvador (1972) “La protección y aprovechamiento del patrimonio edificado”, México, INAH.

Alexander, Gregory S. (2006), *The Global Debate over Constitutional Property. Lessons for American Takings Jurisprudence*. Chicago, The University of Chicago Press.

Azevedo Salomao Eugenia María y Carlos Alberto Hiriart Pardo (2012), “Gestión del patrimonio cultural en el siglo XXI. Reflexiones sobre dos ejemplos en Michoacán”, *Estudios sobre conservación, restauración y museología*, vol. I. 168.

Azuela, Antonio (2009), “Durkheim y la tentación contractualista. Notas sobre la dimensión mítica del patrimonio nacional en México”, en *¿Por qué leer a Durkheim hoy?* Juan Carlos Geneyro, Antonio Azuela y Juan Carlos Marín (ed.), México: Editorial Fontamara.

Azuela Bernal, Luz Fernanda (1996), *Tres sociedades científicas en el Porfiriato. Las disciplinas, las instituciones y las relaciones entre la ciencia y el poder*, México, Sociedad Mexicana de Historia de la Ciencia y la Tecnología, AC, Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl, Instituto de Geografía-UNAM.

Bandarin, Francesco (2007), “Patrimoine mondial –Défis pour le Millénaire”, Director del Centro del patrimonio mundial UNESCO, Marzo 2007, UNESCO.

Barraza Gómez, Emma Cecilia (2014), *En las entrañas de la urbe: política, patrimonio y planeación en la ciudad de México (1914-1980). Una historia desde sus debates*. Tesis de Maestría en Historia, UNAM, Instituto de Investigaciones Históricas.

Boletín mexicano de derecho comparado, “El crecimiento urbano del distrito federal (ciudad de México) y su legislación urbanística”, *Revista jurídica* No. 85, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ciudad de México.

Brunon, Hervé (2015), “Les mouvements de patrimonialisation du paysage en Europe et aux États-Unis : concepts, débats et acteurs entre XIXe et XXe siècles” *un patrimoine paysager*, Seminario organizado por la Direction régionale et interdépartementale de l’environnement et de l’énergie d’Île-de-France, l’École nationale supérieure d’architecture de Versailles et l’Institut national du patrimoine, Georges Farhat y Joëlle Weill (org.), marzo de 2015, Paris, Francia.

Burnel, Marie (2012), "New York, entre urbanisme et conservation du patrimoine", Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin No 35, Ed. IRICE.

Bussard, Stéphane (2015), "La démolition de la Penn Station en 1963: un désastre architectural", Le Temps aux Etats Unis.

Cabrales Barajas, Luis Felipe (2002), "El centro histórico de Morelia, gestión social y revaloración del patrimonio", Anales de Geografía de la Univ. Complutense, Vol. 22, p.144.

Cañizares-Esguerra, Jorge (2006), Nature, empire, and nation: explorations of the history of science in the Iberian world, Stanford University Press.

Capel, Horacio (2014), El patrimonio: la construcción del pasado y del futuro. Barcelona, Ediciones del Serbal.

Carrive, Mathilde (2006), "La restauration architecturale", Ecole Nationale Supérieure (ENS).

Carvalho, Antonio Carlos de (2011), "Preservação do patrimônio histórico no Brasil: estratégias", Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação em Museologia e Patrimônio – PPG-PMUS Unirio | MAST - vol. 4 no. 1.

Condit, Carl W. (1980), "The Port of New York : A History of the Rail and Terminal System from the Beginnings to Pennsylvania Station", University of Chicago Press.

Custódio, Luiz A. B. (2000), Patrimônio edificado: conservação e ética. Ciência e Letras, Porto Alegre, nO 27, 183.

Da Silva Schicchi, Maria Cristina (2012), "O Programa Monumenta e o modelo de centro histórico das cidades brasileiras", PARC Pesquisa em Arquitetura e Construção 3.1.

De Anda Alanís, Enrique X. (2005), Una mirada a la arquitectura mexicana del siglo XX (diez ensayos), CONACULTA, Ciudad de México.

Delgadillo, Víctor (2014), "La política del espacio público y del patrimonio urbano en la ciudad de México. Discurso progresista, negocios inmobiliarios y buen comportamiento social", XIII Coloquio Internacional de Geocrítica, El control del espacio y los espacios de control, 5-10 de mayo, Barcelona.

Dias, Renato Duro (2010), "Breve cronologia da preservação do patrimônio cultural no Brasil", en Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIII, n. 74, mar 2010.



ASESORÍA ESPECIALIZADA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y TERRITORIO

Díaz y de Ovando, Clementina (1990), Memoria de un debate (1880). La postura de México frente al patrimonio arqueológico nacional, México, UNAM.

Díaz y Díaz, Martín (2014). Ensayos sobre la propiedad. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Domínguez, Eva (2008), Máster en Manhattan. Memoria accidentada de una becaria en Nueva York, Editorial UOC, Barcelona

Duarte Junior, Romeu (2010) “Programa Monumenta: uma experiência em preservação urbana no Brasil”, Revista CPC, Sao Paulo, no. 10, p.49-88.

Ennis, Thomas W. (1966), “Landmarks Commission Clarifies Its Authority”, New York times, 4 de diciembre de 1966.

Escalante Gonzalbo, Pablo (coord.) (2011), La idea de nuestro patrimonio histórico y cultural, México, Conaculta.

Ettinger, Catherine R. (2014), “El bosque de Cuauhtémoc de Morelia. De jardín a parque público”, en Catherine R. Ettinger McEnulty y Enrique X. de Anda Alanís (comp.), Patrimonio y Arquitectura del Siglo XX. Intervención y valoración”, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, pp. 149-160.

Figueroa, Gloria Belén y Leticia Selene León (2014), “La apropiación social del patrimonio arquitectónico del siglo XX. Templos católicos de Morelia”, en Catherine R. Ettinger McEnulty y Enrique X. de Anda Alanís (comp.), Patrimonio y Arquitectura del Siglo XX. Intervención y valoración”, Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, pp. 79-95.

Fonseca, Maria Cecília (2005), Londres. O Patrimônio em processo. Trajetória da política federal de preservação no Brasil, Rio de Janeiro, Editora UFRJ, MinC- IPHAN.

Gálvez González, Luis Adolfo (1972), El patrimonio cultural. Las zonas de monumentos históricos, Cámara de Diputados, LX Legislatura.

García Cortés, Adrián (1972). La reforma urbana de México. Crónica de la Comisión de Planificación del D. F. Mexico: Bay Gráfica y Ediciones.

Gargarella, Roberto (comp.) (2014), Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Gastal, Susana (2003), "Projeto Monumenta: filosofia e práticas em interface com o turismo", Turismo em Análise, v. 14, no. 2, p. 83.

Gertz Manero, Alejandro (1976), La defensa jurídica y social del patrimonio cultural, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.

Gilmartin, Gregory (1995), Shaping the City: New York and the Municipa Art Society », Clarkson Potter Publishers.

Goldstone, Harmon H. and Martha Dalrymple (1974), "History Preserved: Aguide to New York City Landmarks and Historic Districts, New York: Simon and Shuster.

González Gortázar, Fernando (1994), La arquitectura mexicana del siglo XX, Lecturas mexicanas, CONACULTA, Ciudad de México.

González Oropeza (1993), Manuel Las controversias, entre la Constitución y la política. Cuadernos Constitucionales de México-Centroamérica 6. México, UNAM/Corte de Constitucionalidad de Guatemala.

Guihermino. César (1970), História do Rio Grande do Sul. Vol. 1. Editôra Globo.

Hiriart Pardo, Carlos Alberto (2012), "El Centro Histórico de Morelia: su revitalización y los retos y estrategias para su conservación integral", Estrategias relativas al Patrimonio Cultural Mundial. La Salvaguarda en un Mundo Globalizado: Principios, Prácticas y Perspectivas, Gobierno de Michoacán.

Huxtle, Ada Louise (1964), "The Architecture of New York: A History and Guide, vol. 1, Classic New York: Georgian Gentility to Greek Elegance", Anchor Books.

ICOMOS (1996), Memorias del Seminario sobre la conservación del patrimonio del siglo XX, 10 al 13 de junio de 1996, UAM - X, Ciudad de México.

Judd, Richard William (1997). Common lands, common people: the origins of conservation in Northern New England. Harvard University Press.

Kelly, Tara (2014), "Historic Preservation in New York City", HDC Preservation School.

Lee Aladrín, Gabriela (2014), Patrimonio urbano: morfología, memoria y percepción. El caso de tres antiguos pueblos en colonias populares del norte del Distrito Federal, México, Tesis de doctorado en urbanismo, UNAM.

Lomnitz, Claudio (2006), *Deep Mexico, Silent Mexico*, Minnesota University Press.

Mechtild Rustch, (2004), "Natural History, National Museum and Anthropology in Mexico: Some reference points in the forging and re-forging of national identity", *Perspectivas latinoamericanas* 1, 89-122.

Melé, Patrice (2006), *La producción del patrimonio urbano*, México, CIESAS-Ediciones de la Casa Chata.

_____ (1998), "Patrimoine et action publique au centre des villes mexicaines", *Colección Travaux et mémoires*, Editions de l'HEAL

Mercado López, Eugenio (2010), "Conservación del patrimonio edificado y políticas públicas: del concepto a la práctica en el Estado de Michoacán, México", *Palapa*, vol. V, núm II, pp.15-26.

_____ (2011), "Patrimonio edificado de propiedad privada: relación compleja y contradictoria entre lo público y lo privado en el Centro Histórico de Morelia", *Intervención*, año 2, núm.4.

_____ (2013), "La protección del patrimonio cultural en México: normatividad local para la conservación del patrimonio urbano arquitectónico en Morelia. Afinidades y conflictos con la Convención del Patrimonio Mundial", *Legislación/Estudios*, diciembre 2013, p. 15

Noelle, Louise (2007), "Los textos de la modernidad mexicana" en: Peraza Guzmán, Marco Tulio (coord.) *La memoria inmediata, patrimonio del siglo XX*, Universidad Autónoma de Yucatán, Facultad de Arquitectura, Mérida.

Olivé, Julio César (1995), "INAH, una historia", México, INAH.

Ortiz Macedo, Luis (1985), "La Ley federal del patrimonio cultural de la nación de 1970", en *Primera Reunión para definir una política nacional de conservación de monumentos*, Cuadernos de Trabajo 1, México, INAH.

Pandolfi Dulce (org.) (1999), *Repensando o Estado Novo*, Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas.

Pani, Érika (coord.), "Los viajeros decimonónicos y la definición de lo nuestro", en Pablo Escalante *La idea de nuestro patrimonio*, 27.

Parissien, Steven (1996), "Pennsylvania Station. Mc Kim, Mead and White", London, Phaidon,.

Pearson, Marjorie Ph.D (2010), "New York City Landmarks Preservation Commission (1962-1999): Paradigm for Changing Attitudes Towards Historic Preservation", Ed. The James Marston Fitch Charitable Foundation.

Plosky, Eric J. (1999), "The Fall and Rise of Pennsylvania Station, Changing Attitudes Toward Historic Preservation in New York City", S.B. Planning, Massachusetts Institute of Technology.

Ramírez Romero, Esperanza (1985), Morelia, en el espacio y en el tiempo: defensa del patrimonio histórico y arquitectónico de la ciudad, Comité Editorial del gobierno del Estado de Michoacán.

Riegl, Alois (1987), El culto moderno a los monumentos, Ed. Visor, Madrid.

Roderick Frazier. Nash (2014), Wilderness and the American mind. Yale University Press.

Rodríguez Alomá (2013), Patricia "La gestión del desarrollo integral de los centros históricos en Latinoamérica", Carajillo de la Ciudad, Revista digital del Programa en gestión de la ciudad, No. 16

Ruskin, John (2014), El Sueño Imperativo: sobre Arte, Naturaleza y Sociedad, Ed. Vaso Roto Cardinales.

Silva Londoño, Diana Alejandra (2011) *Negociando la (in)formalidad. Las contiendas por el desalojo del comercio ambulante en el centro histórico de la ciudad de México (1990-2008)*, Tesis de Doctorado en Sociología, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, Ciudad de México.

Urzaiz Lares, Enrique (1977), Arquitectura en tránsito: patrimonio arquitectónico de la primera mitad del siglo XX en la ciudad de Mérida, Yucatán

Vargas Uribe, Guillermo (2008), Urbanización y configuración territorial Valladolid-Morelia. Vol. 1, Morevallado Editores.

Vinson Isabelle (2009), "La Contribution de l'ICCROM à l'éthique du patrimoine », Museum International, ISSN 1 020-2226, No. 243 (Vol. 61, No. 3), Ed. UNESCO y Blackwell Publishing Ltd.



Viollet-le-Duc, Eugène (1978), "L'architecture raisonnée", Collection Savoir, Hermann, Editeurs des Sciences et des Arts

Entrevista

Beatriz Eugenia Pérez Méndez, Directora de Patrimonio Cultural Urbano de la SEDUVI. 5 de diciembre de 2015, 11:00 am.