Memorias del 3er Foro Académico

Nuevo marco normativo para el patrimonio cultural edificado en Veracruz

José Antonio Ochoa Acosta

3er foro
académico

ISBN: 978-607-484-265-4

foroacademicoencrym@gmail.com
www.foroacademicoencrym.com

Resumen

A través de un proyecto de reforma a la Ley de Desarrollo Urbano Regional y Vivienda del Estado de Veracruz y del establecimiento del reglamento de dicha ley se establecen nuevos lineamientos a favor de la conservación del patrimonio cultural edificado. Se considera como un derecho urbano fundamental la preservación de bienes considerados como patrimonio cultural, en términos de las convenciones internacionales y las legislaciones federales y estatales. Se enuncian los valores que se han de conservar de una ciudad, como lo ha señalado ICOMOS. Se condiciona a quien determine una zona de monumentos a elaborar un programa especial de ordenamiento territorial. Hay dos directrices para la participación ciudadana: la primera es una invitación a las asociaciones para que se constituyan a favor de la conservación del patrimonio cultural y, así, participen en la planeación del desarrollo; la segunda promueve la denuncia popular cuando se produzcan daños al patrimonio cultural edificado.

Palabras clave

Legislación, patrimonio, monumentos, Veracruz.

Introducción

Actualmente, el marco legal que refiere al patrimonio cultural en el estado de Veracruz está integrado por tres leyes vigentes: sobre Protección y Conservación de Lugares Típicos y de Belleza Natural, de 1978, surgida como un complemento a la

Ley Federal de 1972; en 1999, se publica la Ley de Desarrollo Regional y Urbano, que se reforma en el año 2007 para dar paso a la creación del Instituto Veracruzano de Desarrollo Urbano Regional y Vivienda (INVIVIENDA), nombrándose ahora Ley de Desarrollo Urbano, Regional y Vivienda; en el 2004 se emite la Ley del Patrimonio Cultural para el Estado de Veracruz. El concepto de *patrimonio cultural* en estos tres documentos se menciona a continuación:

Documento	Definición de patrimonio
1978 Ley sobre Protección y Conservación de Lugares Típicos y de Belleza Natural	“Se consideran lugares típicos, aquellas ciudades, villas, pueblos o partes de ellos, que por haber conservado en gran proporción la forma y la unidad en su trazo urbano y edificaciones, reflejen claramente épocas pasadas, costumbres o tradiciones, o alguna otra circunstancia histórica o cultural que lo amerite.” ¹
1999 (reformada en 2007) Ley de Desarrollo Urbano, Regional y Vivienda	“Los lugares típicos o de belleza natural en los términos de la Ley Sobre Protección y Conservación de Lugares Típicos y de Belleza Natural.” ²

¹ Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 1978, art. 2°

² Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 2007, art. 45.

Documento	Definición de patrimonio
2004 Ley del Patrimonio Cultural	<i>Patrimonio tangible</i> : “El conjunto de bienes muebles e inmuebles, obras literarias y artísticas, espacios naturales y urbanos, así como los elementos que los conforman, como objetos, estructuras arquitectónicas, flora, fauna y formaciones naturales en sus diferentes momentos: paleontológicos, arqueológicos, artísticos e históricos”. ³
	<i>Zonas protegidas</i> : “Los espacios geográficos unificados que contengan inmuebles, sitios o elementos naturales con significado histórico o artístico, cuya conservación sea de interés para los habitantes del Estado”.

La oportunidad de reformar la ley

En el año 2008 surge en Veracruz la necesidad de adaptar el marco normativo del desarrollo urbano y la vivienda con la finalidad de adoptar las propuestas que la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) maneja sobre vivienda económica y otras modalidades que permitirían atender el rezago en este rubro y poder, así, satisfacer la necesidad de los grupos más vulnerables de la población. Con recursos de la propia Conavi, del Invivienda y una aportación de los Peritos en Desarrollo Urbano Regional,⁴ se

³ Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 2004, art. 5°, inciso XII.

⁴ Grupo de especialistas en urbanismo que se creó para evaluar y dar una opinión a la autoridad estatal para permitir o condicionar los nuevos fraccionamientos o desarrollos urbanos en el territorio veracruzano y mitigar cualquier impacto urbano negativo a los asentamientos humanos actuales o al entorno ecológico.

contrató la elaboración de tres documentos importantes: el Plan Estatal de Vivienda, primer instrumento que se hace en Veracruz en esta materia; el Proyecto de Reforma a la Ley de Desarrollo Urbano Regional y Vivienda, así como la propuesta de reglamento para esta ley.

En la elaboración de estos documentos participaron especialistas reconocidos a escala nacional. Para su revisión y análisis se integraron varias comisiones, la primera encabezada por los colegios Nacional de Jurisprudencia Urbanística y de Urbanistas Planificadores del Estado de Veracruz, y Profesores de la Universidad Veracruzana. Una segunda comisión se integró por abogados, arquitectos con diversas especialidades, urbanistas y economistas que colaboran interna o externamente con el INVIVIENDA.

Cuando se inició el trabajo de estas comisiones, uno de los puntos de análisis fue el impacto de los nuevos desarrollos urbanos, o la intensificación de uso de los existentes, en relación con la protección del patrimonio cultural.

El tema de protección y conservación del patrimonio, en estos instrumentos, es un tema complementario, ya que existen leyes federales y estatales avocadas a ello; sin embargo, a través de esta propuesta de reforma, estaba la oportunidad de establecer nuevas condicionantes para el manejo del patrimonio cultural edificado, así como enunciar la responsabilidad social para su protección. El reto más complicado fue demostrar a la mayoría de los integrantes de las comisiones que los argumentos propuestos a favor del patrimonio debían formar parte de la reforma.

Las siguientes líneas referirán los puntos de mayor relevancia sobre el tema de desarrollo urbano y patrimonio cultural que se incluyeron en el proyecto de reforma de la ley y su reglamento.

El proyecto de reforma

El derecho a tener patrimonio cultural

El Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística, mediante sus publicaciones de análisis, tanto de la Ley General de Asentamientos Humanos como de las leyes locales en los estados en materia de desarrollo urbano, ha promovido en México el reconocimiento de los derechos colectivos y comunitarios que otros especialistas en urbanística, como Jordi Borja en España,⁵ han propuesto como los derechos ciudadanos. Estos derechos son aquellos que todo habitante debe gozar por el simple hecho de vivir en un asentamiento humano, como el derecho a la movilidad, a buena calidad del medio ambiente, a la seguridad, al empleo, a la posibilidad de elegir quién lo gobierne, entre otros. La propuesta de reforma a la ley en mención ha retomado estos conceptos nombrándolos como los *derechos urbanos fundamentales*.

Respecto del patrimonio cultural, en el proyecto de ley se agregó el siguiente enunciado:

Se reconocen como Derechos Urbanos Fundamentales de los residentes de asentamientos humanos en centros urbanos y rurales de población en el Estado: [...] g) el derecho colectivo a la preservación de bienes considerados como patrimonio cultural, en términos de las Convenciones Internacionales vigentes y la legislación federal y estatal en materia de monumentos Arqueológicos, Artísticos e Históricos,⁶

⁵ Véase Borja, Jordi, *Los nuevos derechos ciudadanos*.

⁶ Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 2009a, Instituto Veracruzano de Desarrollo Urbano Regional y Vivienda (PRLDURV), art. 8 bis, inciso G.

con la finalidad de que todo ciudadano, asociación, grupo de vecinos o la sociedad organizada gocen de su patrimonio cultural edificado, lo conozcan y tengan derecho a exigir, sobre el interés individual, que se proteja y se conserve.

La definición

Derivado de este derecho colectivo, la primera pregunta que surge es: ¿Qué se debe considerar entonces como patrimonio cultural? La ley vigente dice: “El patrimonio cultural del estado comprende, para efectos de esta ley, los lugares típicos o de belleza natural en los términos de la Ley Sobre Protección y Conservación de Lugares Típicos y de Belleza Natural”,⁷ definición que excluye a los monumentos considerados por la ley federal y otras ordenanzas estatales. Por este motivo, el proyecto recomendó cambiar esta definición por el siguiente texto:

El patrimonio cultural edificado del Estado comprende, para efectos de esta ley, los lugares típicos o de belleza natural en los términos de la Ley Sobre Protección y Conservación de Lugares Típicos y de Belleza Natural, el patrimonio cultural tangible en los términos de la Ley del Patrimonio Cultural y el señalado en las leyes federales en materia de monumentos y zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.⁸

Una puntualización que tiene esta definición es, a diferencia de lo que se menciona en los derechos urbanos fundamentales, la inclusión de “edificado”, debido a que, si bien conservar el patrimonio cultural es derecho de todos, el proyecto de ley sólo puede regular al patrimonio construido. Esta definición también

⁷ Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 2007, art. 45.

⁸ PRLDURV, art. 45.

manifiesta que aplica única y exclusivamente “para efectos de esta ley”, con la finalidad de no contravenir las disposiciones federales y estatales en materia de monumentos.

Las circunstancias para enriquecer la ley permitieron la revisión de cartas internacionales sobre conservación, así como textos nacionales en materia de monumentos históricos y desarrollo urbano. Esto hizo posible agregar un artículo complementario que fortalece la definición del patrimonio cultural edificado, con el cual autoridades y ciudadanos podrían instrumentar acciones a favor de la conservación. Para ello, se adaptó el texto del artículo 2° de la carta para la Conservación de Poblaciones y Áreas Urbanas Históricas adoptada por ICOMOS en 1987.⁹ El contenido propuesto quedó de la forma siguiente:

Los valores a conservar del patrimonio cultural edificado son: el carácter histórico de un asentamiento humano y todos aquellos elementos materiales y socioculturales que determinan su imagen, especialmente:

- a) la forma urbana definida por la traza y lotificación;
- b) la relación entre los diversos espacios urbanos, edificios, espacios verdes y libres;
- c) la forma y el aspecto de los edificios definidos a través de su estructura, volumen, estilo, escala, materiales, color y decoración;
- d) las relaciones entre el asentamiento humano y su entorno, bien sea natural o creado por el hombre.

Cualquier amenaza a estos valores comprometería la autenticidad del valor patrimonial de los asentamientos humanos.¹⁰

⁹ ICOMOS 1987, art. 2°.

¹⁰ PRLDURV, art. 45 bis.

Manejo del patrimonio

Establecido ya que la conservación del patrimonio cultural edificado es un derecho, y contando con una definición clara de lo que hay que preservar, la propuesta de reforma planteó un reto más: ¿cómo se debe proteger? El artículo 1º de la carta de ICOMOS¹¹ refiere que “La conservación de las poblaciones o áreas urbanas históricas sólo puede ser eficaz si se integra en una política coherente de desarrollo económico y social, y si es tomada en consideración en el planeamiento territorial y urbanístico a todos los niveles”. Por tal motivo, el proyecto de reforma incluyó un artículo que señala: “Toda zona identificada como patrimonio cultural edificado tendrá su propio Programa Especial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable, mismo que deberá inducir a la conservación de los valores señalados en esta ley”.¹²

La Ley Federal de Monumentos no exige la realización de planes o programas de conservación para las zonas de monumentos decretadas, sin embargo, como política pública, se han instrumentado planes de manejo o programas de conservación de centros históricos para mejorar y desarrollar estas zonas. Por ello, el proyecto de ley condiciona, con el artículo en mención, a que quien declare una zona como patrimonio cultural edificado, ya sea a través de una declaratoria federal o estatal, se obligue a realizar o gestionar la elaboración de un programa de conservación y manejo desde una perspectiva de sustentabilidad. Este artículo también induce a la transparencia para la toma de decisiones en torno del patrimonio cultural, evitando que, ante las ausencias de la planeación, no se haga nada (o no se permita hacer nada), o que la planeación se reduzca al criterio de quien emite una licencia o autorización.

¹¹ ICOMOS 1987 art. 1º.

¹² PRLDURV, art. 46 bis.

Proyecto de reglamento

Al igual que el proyecto de reforma de la ley, se trabajó, como se ha mencionado, en una propuesta de reglamento de la misma, del cual vale la pena resaltar tres inclusiones importantes que a continuación se detallan.

Planeación urbana sustentable

De forma suplementaria a la condicionante del proyecto de ley para que cada zona de monumentos cuente con un programa especial de conservación, en la propuesta de reglamento se plantea que cada municipio en la entidad, cuando elabore su Programa Municipal de Desarrollo Urbano, debe tomar en cuenta “las zonas históricas, arqueológicas y artísticas, así como las que se consideren como patrimonio cultural edificado”;¹³ del mismo modo, establecer las acciones y estrategias “para preservarlas y asignarles un aprovechamiento conveniente”.¹⁴

Con lo anterior queda garantizado que toda la planeación urbana en el estado de Veracruz no se puede eximir de identificar, conocer y proteger al patrimonio cultural edificado. Los municipios, como autoridades locales, son los que viven, día a día, su entorno urbano, conocen por tradición los sectores por conservar de sus ciudades, las historias y leyendas que las desarrollaron, los riesgos que corren y las deficiencias que padecen.

La participación ciudadana en el desarrollo urbano

Bajo los esquemas democráticos que surgen desde la Constitución política del país y que fomentan la participación ciudadana

¹³ Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave 2009b, Instituto Veracruzano de Desarrollo Urbano Regional y Vivienda (RLDURV), art. 44, fracción IV.

¹⁴ RLDURV, art. 44, fracción IX.

en la planeación del desarrollo, diversas leyes federales y estatales en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano han incorporado capítulos al respecto. Con base en ello, y a favor del patrimonio cultural edificado, a la propuesta de reglamento se han agregado dos directrices específicas, la primera dirigida a invitar a la sociedad civil organizada a proteger su derecho colectivo de preservar aquellos bienes considerados como patrimonio cultural. “Son organismos de participación ciudadana y de consulta: [...] V) las asociaciones o agrupaciones que se constituyan a favor de la Conservación del Patrimonio Cultural Edificado en el Estado”.¹⁵

Vale la pena reflexionar las líneas anteriores desde el enfoque que indica Julio César Olivé sobre el marco legal actual que protege al patrimonio cultural edificado:

No se puede negar que las tareas en relación con el patrimonio cultural rebasan lo puramente legal vigente, ni tampoco que incluso haciendo referencia a la positividad del derecho (entendido como acatamiento de una normatividad) han sido en muchos casos las mismas comunidades o pueblos los que mediante diversas formas de organización han logrado la preservación y uso de su patrimonio cultural”.¹⁶

Denuncia popular urbana

La segunda directriz en materia de participación ciudadana y patrimonio cultural está encaminada a exaltar a la sociedad civil para que denuncie públicamente ante una autoridad superior los casos en los que “se produzcan daños al Patrimonio Cultural Edificado, incluyendo el deterioro de la imagen urbana de los centros de población”.¹⁷ Lo anterior, como una de las modalidades

¹⁵ RLDURV, art. 16, fracción V.

¹⁶ Olivé Negrete, Julio César et al. 1997.

¹⁷ RLDURV, art. 334, fracción IV.

de la denuncia popular urbana que tienen el derecho a realizar los residentes de una zona cuando resulten directamente afectados por llevarse a cabo construcciones, aprovechamientos de áreas, predios o inmuebles, fraccionamientos, subdivisiones, relotificaciones, cambios en el uso, densidades o destinos del suelo, ocupaciones de vía pública municipal u otros aprovechamientos de inmuebles.

Instrumentación del proyecto

Posterior a las sesiones de análisis y revisión de los escritos, el proyecto de reforma de la ley se turnó a la oficina de Programa de Gobierno donde se ha dado una última revisión a la iniciativa antes de que el Ejecutivo del estado lo remita al Congreso para su discusión. Una vez aprobada la reforma por el Legislativo, entraría en vigor en cuanto se publique en la *Gaceta Oficial* del Estado.

En el caso del reglamento, por ser un instrumento administrativo, no requiere transitar por el Congreso del Estado para su aprobación. Simplemente con la ley reformada, el gobernador del estado tiene la facultad de publicarlo igualmente en la *Gaceta Oficial* para que entre en vigor.

Conclusión

Posterior a esta experiencia y a la revisión del marco legal en Veracruz para el patrimonio cultural, aún queda pendiente la creación de figuras estatales, con carácter de coadyuvantes de los institutos nacionales de Antropología e Historia (INAH) o de Bellas Artes (INBA), que puedan ser responsables, desde lo local, de la aplicación de normas específicas para la construcción en sitios de tanta relevancia como Tlacotalpan o el puerto de Veracruz. También será importante establecer en el estado las bases que permitan en un futuro cercano, y, como lo menciona Ernesto

Becerril,¹⁸ la creación del “Sistema Nacional de Protección del Patrimonio Cultural”. Un punto adicional que ha de considerarse deberá ser el fortalecimiento institucional para la educación, la capacitación y la promoción de los valores superiores de una sociedad, como lo es la conservación de su patrimonio.

Después de los trabajos queda aún la inquietud de la revisión constante del marco legal, como lo menciona Eréndira Salgado: “El concepto de patrimonio se ha modificado radicalmente y cada día hay más bienes culturales que proteger”.¹⁹ La tarea, entonces, todavía no termina, la constante actualización del marco legal es de suma importancia, si se considera la frágil tendencia al deterioro de las edificaciones históricas.

Bibliografía

Becerril Miró, José Ernesto

2003 *El derecho del patrimonio histórico artístico en México*, México: Porrúa, 524 pp.

Borja, Jordi

2000 *Los nuevos derechos ciudadanos*, Barcelona: mayo. Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

1978 *Ley sobre Protección y Conservación de Lugares Típicos y de Belleza Natural*.

2004 *Ley del Patrimonio Cultural*.

¹⁸ Becerril Miró, José Ernesto 2003, p. 318 .

¹⁹ Haw, Dora Luz 2003.

2007 *Ley de Desarrollo Urbano Regional y Vivienda*, Última reforma, 26 de enero.

2009a *Proyecto de Reforma a la Ley de Desarrollo Urbano Regional y Vivienda*.

2009b *Propuesta de Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano Regional y Vivienda*.

Haw, Dora Luz

2003 “Declaran anacrónica la Ley de Monumentos”, en *Reforma*, México: 20 de enero.

ICOMOS

1987 *Carta Internacional para la Conservación de Poblaciones y Áreas Urbanas Históricas*, International Council on Monuments and Sites.

Olivé Negrete, Julio César et al.

1997 *Leyes estatales en materia del patrimonio cultural*, México: INAH.

Vargas y Salguero, Ramón

2002 “El neoliberalismo: La pérdida de la memoria y la negación de la historia”, en *Diseño y Sociedad*, núm. 13/02, México: UAM. Vega García, Luis

1999 “Marco político y jurídico de los centros históricos”, en *Los centros históricos en nuestro tiempo*, México: Academia de Centros Históricos, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística.