

11. Aplicabilidad de la legislación federal sobre el patrimonio cultural en la Universidad Nacional Autónoma de México.
  - I. Sinopsis histórica.
  - II. El régimen jurídico de la Universidad Nacional.
  - III. El patrimonio cultural universitario y los controles administrativos.

## 11. APLICABILIDAD DE LA LEGISLACIÓN FEDERAL SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL EN LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

*Manuel González Oropeza\**

### I. SINÓPSIS HISTÓRICA

EVIDENCIAR LA relación estrecha que guarda la Universidad Nacional con el patrimonio cultural de México, implica hablar de una institución y de un acervo que se forman y funden a través de la historia y que, en el presente momento, la institución ya constituye parte de ese acervo; además de que referirse a la Universidad es denotar una parte muy valiosa e importante del patrimonio cultural de la nación.

Desde la instauración de la Real y Pontificia Universidad de México, ésta fue considerada como la institución oficial depositaria del naciente patrimonio cultural de la Nueva España, confiéndosele por ejemplo, en 1743, por órdenes de Antonio Bucareli, objetos, manuscritos y códices reunidos por Lorenzo Boturini, entre los que se contaba la Piedra del Sol. En 1970, cuando se encontraban diversos monolitos en el centro de la ciudad de México, fueron éstos igualmente depositados en sus recintos por instrucciones del Conde de Revillagigedo. Y ya en la vida

---

\* Abogado auxiliar de la UNAM.

independiente, como Nacional y Pontificia Universidad organizó en su propio inmueble —hacia 1823— un “Conservatorio de Antigüedades”<sup>1</sup> que posteriormente, el 18 de marzo de 1826, recibiría por Lucas Alamán el más adecuado nombre de Museo Nacional, integrado con algunas piezas arqueológicas extraídas de la Isla de Sacrificios.<sup>2</sup>

Sin embargo, dadas las vicisitudes por las que tuvo que atravesar la Universidad en el siglo pasado, siendo suprimida y reinstalada en repetidas ocasiones, el Museo Nacional, que vio nacer bajo su égida, se convirtió junto con la Biblioteca Nacional en mortaja donde fueron depositados sus restos (oficinas, fondos y edificios) mediante decretos del Gobierno Federal.

En este siglo, en el mismo momento en que el armazón centenario de la Universidad fuera destruido por completo en 1910, proporcionaba no sólo el fortalecimiento de las instituciones que absorbió, sino que, aun por completo destruida en su materialidad, como idea vital y renovadora surgía la actual Universidad Nacional en septiembre de ese mismo año con nueva estructura y filosofía, y por supuesto, con nuevos problemas y retos.

En la primera supresión de la Nacional y Pontificia Universidad, acaecida como es sabido el 21 de octubre de 1833<sup>3</sup> por órdenes del vicepresidente en funciones Valentín Gómez Farías, se estructuró para substituirla, una Dirección General de Instrucción Pública para el Distrito y Territorios de la Federación, dependiente de la entonces denominada Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores. Según el artículo tercero del decreto respectivo, la Dirección General de Instrucción Pública tendría a su digno cargo todos los establecimientos públicos de enseñanza y los llamados “depósitos de monumentos de artes, antigüedades e historia natural”, así como todos los fon-

<sup>1</sup> WILLIAMS GARCÍA, Jorge. *Protección Jurídica de los bienes arqueológicos e históricos*. Universidad Veracruzana, 1967: 12-13.

<sup>2</sup> CARREÑO, Alberto María. *Ephemérides de la Real y Pontificia Universidad de México*, U.N.A.M., 1963, t. II: 885.

<sup>3</sup> DE MARÍA Y CAMPOS, Alfonso. *Estudio histórico-jurídico de la Universidad Nacional (1881-1929)*. Comisión Técnica de Estudios y Proyectos Legislativos. México, UNAM. 1975: 32 y 33.

Reproduce el decreto de 1833 suprimiendo a la antigua Universidad.

dos públicos consignados a la enseñanza e instrucción subvencionada por el Gobierno.

Desde estos primeros años de independencia nacional se observa que todo lo concerniente a investigación, arqueología e historia estuvo intimamente ligado a la estructura orgánica y planes de estudio de la institución oficial de enseñanza superior y, para el año de 1833, dichas atribuciones no podían seguir perteneciendo a la denominada Nacional y Pontificia Universidad de México, pues demostraba más su carácter real y pontificio que su espíritu nacional: era más una institución colonial que republicana.

No obstante, esta supresión ideada por el clérigo anticlerical José Ma. Mora fue efímera, y el 31 de julio de 1834 Santa Anna restablece la institución universitaria al estado en que se hallaba con anterioridad, por lo que es de suponerse que el estudio de la arqueología retornó a sus recintos.

Sin embargo, a partir de 1857, con la segunda supresión de la Universidad de México, la arqueología tuvo que refugiarse temporalmente en la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística a mediados de 1858, organizándose en su seno una Comisión de Monumentos. En 1862, debido a la insistencia de esta ilustre sociedad, se elaboró un anteproyecto de ley para evitar la destrucción y exportación de antigüedades, cuya aplicación correspondería a la entonces Secretaría de Fomento;<sup>4</sup> no obstante, este primer intento de legislación se vio malogrado por la Intervención Francesa.

No fue sino hasta los decretos del 3 de junio de 1896 y del 11 de mayo de 1897 que se legisló sobre la materia, encomendándose su aplicación sin ningún acierto, a la entonces Secretaría de Agricultura y Fomento, debido quizá al énfasis que dichos decretos dieron a la protección, vigilancia y conservación de los monumentos arqueológicos en el agro mexicano.

Por otra parte, cabe mencionar que curiosamente la historia de la Secretaría de Educación Pública, órgano

<sup>4</sup> CIVEIRA TABOADA, Miguel. *Juárez en la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*.

competente para efectuar y desarrollar el estudio de la arqueología en la actualidad, cuenta al igual que la Universidad, con varias supresiones y reinstalaciones y con profundos cambios competenciales. Inserta en el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública en 1853, se suprimió hacia 1855 nombrándose sólo como Secretaría de Justicia. Reapareció como Ministerio de Justicia e Instrucción Pública en 1861 y, después de varios cambios de nombre, se llamó Secretaría de Justicia, Instrucción Pública y Bellas Artes en 1891. Se dividió y quedó hacia 1905 como Instrucción Pública y Bellas Artes; y volvió a suprimirse en 1917 y a reaparecer en 1921 con el nombre actual de Educación Pública. Esta trayectoria demuestra el complejo camino que el estudio de la arqueología tuvo que recorrer hasta la creación del actual Instituto Nacional de Antropología e Historia, ocurrida el 3 de febrero de 1939, como organismo desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública.

Poco después de publicados los primeros decretos de protección y conservación de monumentos, al estructurarse la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes el 16 de mayo de 1905, tal como lo mencionamos, se determinaron entre sus atribuciones el cuidado de bibliotecas, museos y antigüedades nacionales, así como de los monumentos arqueológicos e históricos,<sup>6</sup> asignándose al fin —en nuestro concepto— dichas atribuciones a la Secretaría de Estado capacitada para llevarlas a cabo, aunque adoleciese de limitaciones competenciales en razón del territorio.<sup>7</sup>

Las concepciones constitucionales relativas a que la educación es de estricta competencia de las entidades federativas, colocaron al Ministerio de Instrucción Pública de índole federal, en la polémica y el ataque que finalmente desencadenaron su supresión, consagrada en el artículo 14o. transitorio de la Constitución Política.

<sup>5</sup> DUBLÁN, Manuel y José Ma. LOZANO, *Legislación Mexicana*, t. XXXVII: 924. GARCÍA STAHL, Consuelo, *Síntesis histórica de la Universidad de México*, Dirección General de Orientación Vocacional, México, UNAM, 1975: 98 a 101.

<sup>6</sup> Como lo reconoció el propio Ezequiel A. Chávez, pues se circunscría al Distrito y Territorios Federales. Cfr. De MARÍA Y CAMPOS, *op. cit.*: 37.

Cuando esto ocurrió, la Universidad Nacional contaba con siete años de haber sido creada y, al estructurarse como un organismo desconcentrado de la Secretaría suprimida, su propia existencia se encontraba nuevamente en entredicho.

Lejos de desaparecer, Carranza en uso de facultades extraordinarias promulgó el 14 de abril y el 31 de diciembre de 1917 las primeras leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, estableciendo en ellas al denominado Departamento Universitario y de Bellas Artes, el cual controlaría a la Dirección General de Bellas Artes, Museos Nacionales de Historia y Arqueología y de Arte Colonial, así como todo lo relativo a la Biblioteca y Antigüedades Nacionales.

De esta forma, la Universidad de México subsistía al marasmo revolucionario y volvía a encargarse oficialmente de los trabajos arqueológicos e históricos. Cuatro años después, en octubre de 1921, con la nobleza de su instituto y por gestiones del entonces Rector José Vasconcelos se creaba la actual Secretaría de Educación Pública.<sup>7</sup>

En diciembre de 1913 se promulgó la Ley de la Universidad Nacional en cuyo artículo segundo incluía, como una dependencia suya, al Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología, al cual se le formuló un Reglamento con el que consolidaba la integración de este museo que había nacido en el seno de la Nacional y Pontificia Universidad.

Por lo que respecta a la fluctuante función de inspección de monumentos ésta había pasado hacia 1920, al parecer sin fundamento legal que lo justificara, a la Secretaría de Agricultura, primigenio organismo al que se le había atribuido tal función desde fines del pasado siglo.

En estos años una corriente de opinión no muy consistente pero sí muy respaldada, trató de arrebatar a la nueva Universidad Nacional todo lo que significara investigación, desde la arqueológica e histórica hasta la científica representada por los Institutos Patológicos, Bacteriológico y Médico; los cuales habían estado en las estructuras burocráticas de diversas Secretarías de Estado.<sup>8</sup> Di-

<sup>7</sup> GARCIA STAHL, *op. cit.*: 122.

<sup>8</sup> DE MARIA Y CAMPOS, *op. cit.*: 44.

cha postura fue sustentada principalmente por Pastor Rouaix como senador de la República y continuada, por lo que se refiere a los bienes arqueológicos, aunque no así en relación a la investigación científica, en la propia Ley Orgánica de 1929, formándose con ella, los Institutos de Biología y Geología, que fueron segregados de dos Secretarías de Estado: la de Agricultura y Fomento por el primero y la de Industria, Comercio y Trabajo para el segundo (art. 1o. transitorio, incisos h) e i).

A mediados de 1917, ante la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y la desaprobación por el Senado del proyecto de Ley de Secretarías y Departamentos de Carranza, un grupo de universitarios, de entre los que destacan los denominados siete sabios (Alfonso Caso, Gómez Morín, Lombardo Toledano, Olea y Leyva, Vázquez del Mercado, etcétera), se reunieron precisamente en el Museo Nacional para defender la existencia de la Universidad y pugnar por su carácter de Departamento Administrativo, y reintegrar a la Universidad los institutos de investigación científica y los museos, pues sin ellos es un “cuerpo muerto, escuela incompleta e incapaz”.<sup>9</sup>

Un año después, en diciembre de 1918 se presentó al Secretario de Instrucción Pública y Bellas Artes un proyecto de Ley de independencia de la Universidad Nacional de México, elaborado por Ezequiel A. Chávez, Jesús Galindo y Julio García, que constituye el primer intento formal de desvincular el Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología de la Universidad. Reunido precisamente en el local del Museo Nacional un distinguido grupo de profesores, con el objeto de discutir el proyecto inicial, afirmaron que los objetos arqueológicos e históricos más que colecciones universitarias son partes integrantes e insustituibles de la patria misma y, por lo tanto, no podían pertenecer más que a la nación, pero que con el objeto de no desarticular los estudios universitarios que se venían realizando en el Museo, sus colecciones y

<sup>9</sup> DE MARIA Y CAMPOS, *op. cit.*: 118. PINTO MAZAL, Jorge, *La autonomía universitaria (antología)*. Comisión Técnica de Legislación, México, UNAM. 1974: 80 y 81.

ejemplares quedarían a cargo o en depósito de la propia Universidad.<sup>10</sup>

Este proyecto aunque no se transformó en ley, influyó en éste y otros aspectos, logrando que la Ley Orgánica de la Universidad del 10. de julio de 1929, excluyera de su integración a dicho Museo. En el considerando once de dicha ley se indicaba que las galerías de pintura o Museo de Arte, así como las colecciones del propio Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología, a más de ser instituciones de educación objetiva popular, conservan tesoros que por su carácter nacional y nacionalista deben quedar bajo la custodia directa del Gobierno Federal. Por lo tanto se retiraba de su dependencia a dicho museo, el cual a partir de ese año, se adscribe a la Secretaría de Educación Pública, en la cual se crearía el Departamento de Monumentos Artísticos, Arqueológicos e Históricos. Nueve años después se crearía una nueva dependencia: el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

En los recintos universitarios se pronunció en contra de la separación definitiva del Museo Nacional el denominado Directorio de Huelga Estudiantil, el 10. de junio de 1929, encabezado por Alejandro Gómez Arias, pues consideraron que la labor de investigación de la Universidad sería incompleta si no se incorporara dicha institución a la estructura universitaria.<sup>11</sup> Al respecto Alfonso Caso, a la sazón director de la Escuela Nacional Preparatoria, manifestaba:

“Sin duda el Museo Nacional de México, si se considera simplemente como el lugar en que se depositan las reliquias de nuestro pasado, no tiene ningún carácter universitario, es indudablemente un instituto semejante a cualquier otro lugar en el que aparecen clasificados y ordenados los objetos; pero los museos modernos no son simplemente almacenes de curiosidades más o menos bien clasificados, sino fundamentalmente institutos de investigación.

Por lo que se refiere a la riqueza de las colecciones que se guardan en el museo y en la Galería de Bellas Artes, no puede haber temor en encomendar su custodia al instituto más alto de cultura que existe

<sup>10</sup> DE MARIA Y CAMPOS, *op. cit.*: 174, 176 y 177.

<sup>11</sup> PINTO MAZAL, *op. cit.*: 153 y 154.

en el país, la Universidad Nacional, pues ya en otras ocasiones el museo y la galería han dependido de ella, sin que exista ninguna queja de la administración universitaria en esa época".<sup>12</sup>

Desde 1922 el Museo Nacional pasó a ser una dependencia del Departamento de Bellas Artes de la Secretaría de Educación Pública, a lo cual, con justa razón, Alfonso Caso se preguntaba hacia 1929 ¿Qué tiene que hacer un Museo de Historia, Etnografía y Arqueología con las Bellas Artes?

Para demostrar la confianza que debe tenerse a la Universidad, con el objeto de otorgarle la guarda del acervo arqueológico e histórico de la nación, Caso indicaba igualmente que el invaluable acervo de la Biblioteca Nacional sí se le daba a la Institución, contrastando así la injustificada desconfianza con relación al aspecto arqueológico.

Lo cierto es que en esos años el tema primordial por definir era precisamente la autonomía universitaria que, aunque en forma reticente, se otorgó mediante la Ley Orgánica de 1929. Cabe pensar que como el aspecto arqueológico e histórico, junto con la investigación científica, fue tratado en forma secundaria a pesar de que un grupo prestigiado apoyaba la adscripción de tales funciones, que por bases históricas y legales le correspondían a nuestra máxima Casa de Estudios; al final y en forma por demás contradictoria,<sup>13</sup> el criterio oficial se decidió por excluir las funciones relativas a la arqueología e historia de la estructura universitaria.

Como ya mencionamos, en esta decisión final influyó mucho la participación de Pastor Rouaix quien manifestó en el Senado de la República:

<sup>12</sup> *Idem.*, 165 y 166.

<sup>13</sup> Debido a que Ezequiel Padilla, Secretario de Educación Pública en 1929, había manifestado ante la Cámara de Senadores el 4 de junio de ese año, que las universidades eran verdaderos centros de investigación, para encontrar las invenciones, es decir, los descubrimientos y no simples dependencias organizadas para crear profesionistas. Este argumento es igualmente válido para los estudios arqueológicos e históricos; sin embargo fueron excluidos del texto legal. Cfr. HURTADO MARQUEZ, Eugenio. *La Universidad Autónoma 1929-1944*. México, UNAM, Comisión Técnica de Estudios y Proyectos Legislativos.

"Las universidades tienen que ser exclusivamente para su objeto sin otras atribuciones que las relacionadas directamente con los fines pedagógicos para que fueron creadas, pues se perdería su eficacia en perjuicio de la juventud que les fue confiada.

En consecuencia, las universidades no pueden extender su radio de acción hasta los institutos que tienen a su cargo investigaciones científicas, teóricas o prácticas, ni pueden dedicarse a exploraciones ni estudios geográficos, históricos, biológicos e industriales.

En las bases que el Ejecutivo ha formulado para la organización y atribuciones de la Universidad Nacional, figuran los establecimientos escolares de enseñanza superior y profesionales, formando un conjunto armónico; pero al mismo tiempo se incluyen entre sus dependencias, instituciones totalmente disímilares. La Dirección de Estudios Biológicos, el Observatorio Astronómico, el Instituto Geológico y el Museo Nacional de Arqueología e Historia, son establecimientos cuyo objetivo y programa es totalmente distinto de un centro pedagógico, como debe ser la Universidad.

El Museo de Arqueología e Historia, tampoco debe ser considerado como un simple centro pedagógico, pues los documentos que encierra son el resultado de los descubrimientos de arqueólogos, etnógrafos e historiadores, para el servicio de la ilustración de sabios e ignorantes, de estudiantes y de indiferentes.<sup>14</sup>

En resumen, el ex diputado constituyente argumentaba que la institución universitaria tenía una gran responsabilidad con la educación superior para soportar, además, la pesada carga de la investigación científica y humanística, la cual quedaría a cargo de un Instituto Científico Nacional dependiente directamente del Ejecutivo Federal.

El texto legal aprobado en 1929 incluyó tan sólo, en el artículo 4o, inciso c), bajo el rubro de "Institutos de investigación y otras instituciones" a la Biblioteca Nacional, los Institutos de Biología y Geología y el Observatorio Astronómico; viéndose de tal suerte menoscabada

---

<sup>14</sup> Sesión del 5 de junio de 1929 de la Cámara de Senadores, *Cfr. Hurtado Márquez, op. cit.*: 35 a 37.

la investigación humanística en la Universidad Nacional. ¿Sería el precio de su aparente autonomía?

Posteriormente el 30 de enero de 1930, con la Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales, se estructuró el Departamento de Monumentos Artísticos, Arqueológicos e Históricos, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, pasando junto con el Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía, la Dirección de Monumentos Prehispánicos y la Dirección de Monumentos Coloniales, a formar parte del Instituto Nacional de Antropología e Historia el 3 de febrero de 1939 (artículos 6o. y 19).

De esta forma se completó el ciclo de creaciones, separaciones y reabsorciones que la Universidad Nacional tuvo para con los organismos encargados de la arqueología e historia en México, tal como lo tuvo con la propia Secretaría de Educación Pública. Deben entenderse tales ciclos como principios políticos de distribución de competencias: de tal manera como la Universidad Nacional se separó de la entonces Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, podemos equiparar la separación del entonces denominado Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnografía de la Universidad Nacional Autónoma de México. No caben en estas emancipaciones juicios valorativos, porque deben sustentarse en razones estrictamente competenciales y de asignación de personalidad y patrimonio propios, los cuales entrañan obviamente contingencias.

Desde esta perspectiva deben ponderarse las estrechas relaciones que existen entre ambas instituciones y con este criterio, examinar la aplicabilidad de la legislación federal sobre el patrimonio cultural en la Universidad Nacional.

## II. *Régimen jurídico de la Universidad Nacional*

La Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, promulgada por Manuel Ávila Camacho y publicada en el *Diario Oficial* el 6 de enero de 1945, es básicamente el proyecto de un hombre de singular importancia para la arqueología en México: Alfonso Caso.

Abogado y antropólogo, rector y promotor de la arqueología, sintetiza los dos conocimientos y cargos que, como mencionamos al principio del presente trabajo, se han involucrado mutuamente.

En dicha ley se estructura a nuestra máxima casa de estudios como una corporación pública, organismo descentralizado del Estado, dotado de plena capacidad jurídica que tiene por fines impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad, organizando y realizando investigaciones y extendiendo con la mayor amplitud posible, los beneficios de la cultura.

La Universidad es entendida como comunidad de cultura, es decir, como una agrupación de profesores, investigadores y estudiantes cuyos objetivos son los fines de la propia Institución; lo cual constituye una *universitas personarum* o comunidad de personas que se denomina legalmente como una corporación.

Su naturaleza corporativa siempre ha tenido el carácter público precisamente porque el propio Estado le confiere esa naturaleza debido a los siguientes conceptos:

- a) Creación mediante ley del Congreso y no simple reconocimiento legal derivado de un decreto presidencial.
- b) Validez oficial de sus estudios y facultad de otorgar dicha validez a los planes de otras instituciones educativas no públicas
- c) Subvención estatal consagrada en los presupuestos de egresos respectivos.
- d) Participación de la personalidad jurídica del Estado como todo organismo descentralizado.
- e) Identificación de los atributos jurídicos de la propiedad pública al patrimonio universitario.
- f) Delegación de una atribución originalmente estatal: la educación superior, lo que implica no una simple concesión revocable arbitrariamente,
- g) Disfrute de privilegios postales y telegráficos como todas las oficinas públicas.
- h) Membresía en diversas comisiones públicas.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Precisamente en materia arqueológica, histórica y artística, la Universidad es considerada como órgano auxiliar de los Institutos Nacionales respectivos.

La Universidad Nacional a través de su historia, ha sido encuadrada en la organización estatal en todas las formas de organización administrativa; pocas instituciones han experimentado la diversidad jurídica en su estructura como nuestra Casa de Estudios: desde constituir un órgano de la Administración Pública Central en 1917, cuando fuera Departamento Universitario y de Bellas Artes, hasta ser el organismo descentralizado que actualmente es, pasando por supuesto, por su primigenia organización de 1910, de organismo desconcentrado de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

Como organismo descentralizado, la Universidad posee las denominadas autonomías técnica y orgánica a que se refiere la doctrina. En cuanto a la autonomía técnica quizá llegue a ser obvia su consideración, tratándose como se trata del centro cultural más grande del país que cuenta con una organización académica completa para llevar a cabo sus fines.<sup>16</sup>

Por lo que se refiere a la autonomía orgánica debe considerarse como el marco conceptual donde se ubica el *quid* del presente trabajo, pues en ella se requiere precisar el concepto de autonomía universitaria. La autonomía orgánica en los organismos descentralizados implica “un poder propio de decisión en los asuntos que legalmente se les encomiendan”,<sup>17</sup> por lo que no están sujetos a los poderes jerárquicos de la Administración Pública Centralizada<sup>18</sup> en forma igualmente estricta como los órganos centrales, sino apenas lo mínimo para conservar la unidad de acción del poder público

Dentro de dichos poderes jerárquicos se cuenta la facultad de vigilancia que consiste en el examen, por parte del órgano superior jerárquico, de la regularidad y legalidad con que se desempeñan las funciones del organismo descentralizado, desarrollada fundamentalmente en la ac-

---

<sup>16</sup> Y tratándose igualmente de un organismo descentralizado *por servicio* cuyas razones de creación se deben a criterios de orden técnico, financiero y funcional.

<sup>17</sup> SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, t. 1:596. 5a. edición, 1972.

<sup>18</sup> FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. México Porrúa, 15a. edición, 1973: 203.

tualidad por la Ley para el control, por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, publicada en el *Diario Oficial* el 31 de diciembre de 1970.<sup>19</sup>

La doctrina en México del Derecho Administrativo ha reconocido unánimemente<sup>20</sup> que la Universidad Nacional Autónoma de México goza del régimen de mayor autonomía que ningún otro establecimiento público cuenta en nuestro orden jurídico. Lo cual es resultado tanto de elementos internos que se configuran en su Ley Orgánica como de elementos externos surgidos de la relación con otras leyes.

Efectivamente, de la Ley Orgánica se desprende que la Universidad está facultada para:

1. Organizarse como mejor lo estime, dentro de los lineamientos generales señalados por la propia ley (art. 2o., fr. I), expidiendo para tal efecto, todas las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento técnico, docente y administrativo (art. 8o., fr. I).
2. Impartir sus enseñanzas y desarrollar sus investigaciones de acuerdo con el principio de libertad de cátedra y de investigación (art. 2o., fr. II), estableciendo los procedimientos idóneos para efectuar las designaciones definitivas de profesores e investigadores (art. 14).
3. Nombrar, elegir y remover a sus propias autoridades de acuerdo con los órganos y procedimientos que establece para tal efecto (arts. 4o., 6o., 7o., 11 y 12).<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Aunque evidentemente no es el único texto legal que establece controles para los organismos descentralizados, pues existen ordenamientos específicos para determinar materias, entre las que se encuentra la importante Ley de Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos.

<sup>20</sup> FRAGA, Gabino, *op. cit.*: 220. SERRA ROJAS, *op. cit.*: t. 1: 603 y 645. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, México, UNAM, 1973: 105.

<sup>21</sup> La vigente ley orgánica representa el primer ordenamiento que establece el sistema autonómico más completo y acabado que haya tenido la Universidad Nacional. Cabe recordar que en las anteriores leyes orgánicas se establecían serios mecanismos de control que abarcaban desde el nombramiento del Rector por el Secretario de Educación Pública en el Consejo Universitario.

Estas atribuciones se complementan con las disposiciones aprobadas por el Consejo Universitario, órgano colegiado representativo de la comunidad universitaria, a través de Estatutos y Reglamentos que forman ya una copiosa legislación.

Por otra parte, del análisis de su carácter de organismo descentralizado *del Estado*, que la Ley Orgánica consagra en su primer artículo, debe interpretarse que dicha descentralización no se refiere a la Administración Pública Central, ni siquiera a todos los órganos del Poder Ejecutivo Federal, sino al estricto significado que tiene dicho término, pues está claro que —a pesar de la multivocidad del término— Estado no es equivalente a Poder Ejecutivo Federal.

La entidad estatal involucra los niveles competenciales de la federación, entidades federativas y municipios con sus respectivos poderes. No obstante, la descentralización de la Universidad debe ponderarse únicamente en el ámbito administrativo y no extenderse a los campos legislativo ni judicial, pues de llevarse a tales extremos se trataría de una descentralización política, típica del federalismo, que constitucionalmente se concede exclusivamente a las entidades federativas con respecto a la federación, y a los municipios con relación a dichas entidades;<sup>22</sup> por lo que el ámbito político se refiere a una forma de gobierno, mientras a la Universidad atañe tan sólo a una forma de organización administrativa.

Aunque la naturaleza jurídica de la Universidad debe situarse en el nivel federal, por tener una Ley Orgánica de tal índole, al ser reglamentaria de la fracción XXV del artículo 73 constitucional, sus funciones y los privilegios que recoge su ley, se extienden a las administraciones local y municipal igualmente, adquiriendo por tal concepto, el carácter nacional que territorialmente abarca la totalidad del Estado Mexicano.

En consecuencia, la Universidad Nacional tiene un régimen jurídico de organismo descentralizado del Estado debido a las siguientes características:

---

<sup>22</sup> ACOSTA ROMERO, *op. cit.*: 94.

- 1) Jerarquía de su Ley Orgánica. Reglamentaria de la fracción XXV del artículo 73 Constitucional.
- 2) Régimen fiscal especial. No sujeción a impuestos ni derechos federales, locales, ni municipales.
- 3) Delegación de la facultad reglamentaria. Contenida en la fracción I del artículo 89 constitucional, para promover en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley; se delegó en el Consejo Universitario para reglamentar el contenido de la Ley Orgánica.
- 4) Otorgamiento de validez a los estudios realizados en establecimientos educativos, nacionales o extranjeros.
- 5) Incorporación de estudios que figuren en los respectivos planes de instituciones nacionales.

Independientemente de todo lo anterior, mencionamos que la autonomía universitaria se debe también a elementos externos que se integran con disposiciones legales contenidas en ordenamientos distintos a su Ley Orgánica.

Bajo este aspecto, es fundamental considerar que los organismos descentralizados son objeto de controles que permiten la unidad del poder público,<sup>23</sup> a pesar de que tal como lo señalamos, gozan de autonomía orgánica.

Desde la primera ley que sistematizó dichos controles, promulgada en 1947 hasta la vigente de 1970, que se denomina Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, la Universidad Nacional ha sido excluida de su aplicación, lo que implica la ausencia de controles administrativos sobre su instituto.

La renuncia del Gobierno Federal de la facultad de vigilancia sobre la Universidad ha sido expresa en tanto que la ley del 31 de diciembre de 1970 en la fracción II de su primer artículo exceptúa a las instituciones docentes y culturales de su control y vigilancia. Pero ¿Qué tipo

<sup>23</sup> Según la doctrina administrativa francesa, de indudable influencia en nuestro país, estos controles que se agrupan bajo el nombre de tutela administrativa, tienen por objeto respetar la legalidad, evitar posibles abusos, así como preservar el interés nacional sobre los intereses locales o técnicos, Cfr. VEDEL, Georges, *Droit Administratif*, 5a. edición. París, Presses Universitaires de France, 1973: 642. DE LAUBADÈRE, André. *Manuel de Droit Administratif*, 10a. edición. París. Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 1976: 154-155.

de vigilancia se estatuye en la presente ley? Repasemos sucintamente sus mecanismos de control:<sup>24</sup>

- a) Establecer auditorías permanentes e inspección técnica para informar de su marcha administrativa.
- b) Procurar el eficiente funcionamiento económico y correcta operación de los organismos descentralizados.
- c) Verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de inversiones, así como con las normas que para el ejercicio de presupuestos se dicten por la Secretaría de Estado competente.
- d) Aprobar los planes de inversión y presupuestos.
- e) Inscribir a dichos organismos en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
- f) Exigir oportunamente presupuestos y programas anuales de operación, así como estados financieros mensuales y anuales.
- g) Revisar sin limitación la contabilidad, actas, libros, registros, documentos, sistemas y procedimientos de trabajo y producción.
- h) Dictar los sistemas de contabilidad, control y auditoría internos que se tengan que acatar por los organismos del sector paraestatal.
- i) Designar al auditor externo y al personal técnico necesario para llevar a cabo las labores de vigilancia, asesoría e inspección técnica.
- j) Designar representantes del Gobierno Federal que asistan a las sesiones de los Consejos de administración, Juntas Directivas y órganos equivalentes.
- k) Aprobar las modificaciones de estructura y de bases de organización y operación.
- l) Disolver y liquidar todos aquellos organismos que no cumplan sus fines y objeto social, cuyo funcionamiento no sea conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

<sup>24</sup> De acuerdo a la nueva distribución de competencia que establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en el *Diario Oficial* el 29 de diciembre de 1976. *Vid. RUIZ MASSIEU, José Francisco y Wilfrido LOZANO HERNANDEZ, Nueva Administración pública federal*, Ed. Tecnos, 1977: 65, 66 y 101.

- m) Acordar sobre las enajenaciones de inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos.
- n) Practicar avalúos sobre los bienes inmuebles que pretendan vender en subasta o fuera de ella y la adquisición de inmuebles para el servicio de los organismos.
- ñ) Registrar y revisar periódicamente los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles
- o) Acordar la cancelación de adeudos a cargo de terceros y a favor de tales organismos.
- p) Exigir la elaboración de inventarios de bienes muebles inmuebles.
- q) Exigir el pago de los gastos que originen su inspección y vigilancia.

De los mencionados controles se desprende que la ley mencionada estructura sustancialmente una vigilancia estrecha sobre los aspectos presupuestarios y financieros de los organismos del sector paraestatal, mientras que son escasos los controles estrictamente administrativos que afecten directamente los fines y organizaciones de dichas instituciones.

De tal forma, la exclusión de la Universidad Nacional del ámbito de aplicación de la ley para el control de los organismos descentralizados, sólo la exime de los específicos controles que se determinan en su articulado, lo cual ya es un gran adelanto en la autonomía financiera universitaria.<sup>25</sup>

Así pues, no podemos extender *a priori* la exclusión de la Universidad que se hace en la multicitada ley, a todos los controles y limitaciones que se establecen en el derecho positivo mexicano, pues el precepto mismo que la excluye se refiere al control y vigilancia del Ejecutivo Fe-

<sup>25</sup> Vid. GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. *La autonomía universitaria en América Latina*, México UNAM. 1977: 23 y 24. La subvención estatal a la Universidad obliga a ésta, en virtud del artículo 73 fracción XXVII Constitucional, así como de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación (D.O. 31 de diciembre de 1935) y su respectivo reglamento (D.O. 6 de noviembre de 1964), a rendir cuenta de los ingresos y egresos de la Institución mas no a justificar dicha cuenta, pues la aprobación de los presupuestos corresponde al Consejo Universitario (art. 10 fr. II Ley Orgánica).

deral en los términos de la ley por lo que, aunque dada la especialidad de la misma, para sistematizar la facultad de vigilancia antes vista, existen múltiples ordenamientos que de una forma u otra disponen de mecanismos aislados que regulan y limitan la actividad no sólo de los organismos del sector paraestatal, sino también de los demás órganos públicos y de particulares.

De tal suerte, se cuenta con la Ley de Inspección de contratos y Obras Públicas (*Diario Oficial* 4 de enero de 1966) y su Reglamento (*Diario Oficial* 2 de febrero de 1967) que regulan los contratos y obras que celebren en los órganos del sector público, así como en la Ley de Inspección de Adquisiciones (*Diario Oficial* 6 de mayo de 1972) que constituye el marco legal por el cual el sector público aprueba en su caso las adquisiciones de sus organismos. Estas leyes escogidas para exemplificar, configuran inspecciones de índole completamente distinta a la consignada en la ley para el control de los organismos del sector paraestatal y por ende, habría que examinar su aplicabilidad a la Universidad Nacional en cada supuesto.

### III. *El patrimonio cultural universitario y los controles administrativos*

Nuestra máxima casa de estudios por lo que representa y por su historia es una Institución que ha acumulado gran cantidad de bienes muebles e inmuebles de indudable valor histórico y cultural. La investigación y docencia humanísticas, que incluyen a la arqueología, historia y arte, propician la formación de un patrimonio cultural universitario y el análisis y examen del patrimonio cultural de la nación.

En tal virtud, la Ley Orgánica de la Universidad otorga una personalidad y patrimonio propios, con plena capacidad para administrarlo y optimizarlo, estableciendo para ello una autoridad denominada Patronato (artículo 10) y asignando al patrimonio universitario las características de la propiedad pública (artículo 16). Por otra parte, la autonomía financiera que goza le permite disponer libremente de su patrimonio eximiéndola de cualquier control o vigilancia en dicho renglón. Por lo tanto, la Universi-

## PATRIMONIO CULTURAL Y UNIVERSITARIO

169

dad cuenta entre sus bienes inmuebles, edificios significativos para la historia y cultura mexicanas, tales como la Biblioteca Nacional (ex convento de San Agustín), el plantel número 1 de la Escuela Nacional Preparatoria (Antiguo Colegio de San Ildefonso), la Escuela Nacional de Música (Casa de los Mascarones), la Antigua Escuela Nacional de Medicina (Palacio de la Inquisición) y la Hemeroteca Nacional (ex iglesia de San Pedro y San Pablo) todos ellos declarados monumentos nacionales el 9 de febrero de 1931,<sup>26</sup> y otro tanto acontece con los bienes muebles, como bibliotecas, colecciones, piezas, etcétera.

Vista la naturaleza pública y autónoma de la Institución, así como el inmenso acervo histórico y cultural con que cuenta, es oportuno abordar la relación y aplicabilidad de la Ley de Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos y Culturales (*D. O.* 6 de mayo de 1972) y su respectivo Reglamento (*D. O.* 8 de diciembre de 1975) con el régimen jurídico universitario esbozado en las anteriores páginas.

La jerarquía de la ley en cuestión es federal al igual que la orgánica universitaria,<sup>27</sup> y coincidentemente reglamenta la misma disposición constitucional que la ley orgánica (artículo 73, fracción XXV) por lo que ambos ordenamientos resultan de la misma jerarquía, aunque evidentemente con distinta finalidad: uno regula los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y el otro concierne a la reglamentación de una institución de educación superior e investigación.

No obstante, tanto el Instituto Nacional de Antropología e Historia como la Universidad desempeñan funciones docentes y de investigación realizadas a través de la Es-

---

<sup>26</sup> *Cfr.* Instituto Nacional de Antropología e Historia de México. *Monumentos Coloniales de México*. México, INAH, 1939.

<sup>27</sup> El aspecto competencial fue muy discutido al principio, y desde los decretos de finales de siglo hasta la denominada Ley sobre protección y conservación de monumentos arqueológicos e históricos, poblaciones típicas y lugares de belleza natural (*D.O.* 19 de enero de 1934); hubo conflictos sobre si la materia era federal o local. No fue sino por iniciativa del ex rector de la Universidad, Antonio Castro Leal quien, desempeñando el cargo de diputado en 1960, elaborara una iniciativa para "federalizar" la materia y pudiera el 21 de diciembre de 1965 adicionarse el artículo 73 constitucional, *Cfr.* WILLIAMS GARCÍA, *op. cit.*: 37.

cuela Nacional de Antropología e Historia, creada en 1937 y adscrita al respectivo Instituto por acuerdo del 21 de enero de 1942 del Secretario de Educación Pública, así como por la Facultad de Filosofía y Letras y el Instituto de Investigaciones Antropológicas que nos congrega en esta ocasión, creado en 1968, por parte de la Universidad Nacional. Lo anterior no implica duplicidad de funciones, ya que siempre ha habido coordinación en las mismas, como se constata con el convenio para la coordinación de actividades docentes celebrado entre ambas instituciones y aprobado por el Consejo Universitario el 6 de agosto de 1959.<sup>28</sup> Así pues lo único que evidencia es el interés de organismos públicos por la arqueología y la necesidad de estudiarla, investigarla y difundirla en nuestro país; todas ellas reconocidas como obligatorias de los institutos culturales de la nación, en el artículo 2o. de la ley sobre la materia.

De tal manera que revisando la historia de la Universidad, desde la inclusión del acervo Boturini hasta la estructura del denominado Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología, nuestra máxima Casa de Estudios ha propiciado y tenido injerencia en la arqueología, historia y arte de México, sin poder renunciar en el momento actual a su estudio, pues desmembraría los fines docentes y de investigación que desde su creación le han sido encomendados.

La docencia y la investigación no están reñidas, como lo indicara Pastor Rouaix hacia 1929, antes bien resulta una congruente y complementaria actividad que nunca debió ser cuestionada a la Universidad Nacional.<sup>29</sup>

Sin embargo, en base a tal cuestionamiento se dispuso posteriormente —en 1939— la creación del Instituto Na-

<sup>28</sup> Cfr. Instituto Nacional de Antropología e Historia. *Ley orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia y apéndices*. México, 1963: 52 a 56.

<sup>29</sup> En Costa Rica funciona su museo destinado a la tarea no sólo de colecionar sino de exhibir e investigar, por lo que lo transforma en centro de investigación y de consulta bajo la administración de su Universidad. Se dispuso en el Código de Educación Pública del 26 de febrero de 1944, que el Museo Nacional funcionase bajo la dependencia del Consejo Universitario. Cfr. Molina de Lines, María y Jorge A. Lines. *Costa Rica. Monumentos históricos y arqueológicos*. México. Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1967.

cional de Antropología e Historia en cuyo ámbito competencial se encuentra la exploración, vigilancia, conservación y restauración de los monumentos arqueológicos e históricos así como la realización de investigaciones y publicaciones relacionadas con dichos tópicos.

Este Instituto junto con el de Bellas Artes y Literatura, son los órganos encargados de la aplicación de la Ley de Monumentos en sus respectivas competencias: los monumentos y zonas arqueológicos e históricos corresponden al primero (artículo 44), mientras que los monumentos y zonas artísticos lo son del segundo (artículo 45).

Entrando al análisis de la ley en cuestión, debemos mencionar que tal como se ha reconocido desde los decretos de 1896 y 1897, se permite el régimen de propiedad privada por lo que respecta a los monumentos históricos y artísticos, gozando el propietario de la facultad de enajenarlos (artículo 25); por lo que se trata de una propiedad con pleno goce de sus características, aunque sujeta a ciertas limitaciones que no menoscaban el derecho real, sino que tan sólo atienden al interés de conservar y restaurar un bien que ha sido considerado como valioso para la cultura del país y que, dado el sentido social que deba tener la propiedad, se la regula en atención a ello.<sup>30</sup>

Por otra parte, y con los mismos antecedentes, se consideran como propiedad de la nación, inalienables e imprescriptibles, los monumentos arqueológicos, sean muebles o inmuebles (artículo 27), reconociéndose tan sólo un derecho de uso por parte del particular que detente los monumentos arqueológicos muebles (artículo 10 del Reglamento respectivo).

De tal suerte, la Universidad, con personalidad y patrimonio propios y distintos de la estrictamente estatal, puede ser propietaria de monumentos históricos y artísticos, mas no de los arqueológicos, sobre los cuales sólo podría tener un derecho de uso controlado como cualquier otro particular; es decir, sólo puede ser depositaria de tales bienes.

---

<sup>30</sup> Consideraremos que en la ley que se alude, se hace uso de la facultad constitucional consagrada en el artículo 27 para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés.

Esta diferencia de regímenes obedece estrictamente a una decisión legislativa que sustraer de la apropiación a los monumentos arqueológicos, mientras que tratándose de los demás monumentos, acepta la propiedad privada. Esta decisión establecida desde la Constitución en sus artículos 27 y 73, fracción XXV, con relación a la propiedad y al interés nacional de los monumentos, en la legislación nacional incluye no sólo la propia Ley de Monumentos, sino también la Ley General de Bienes Nacionales (*Diario Oficial* 30 de enero de 1969) en sus artículos 20., fracciones VI X y XI; 19, fracciones XIII y XIV; 31, 33 y 34 los determina como bienes de dominio público.

Al respecto, Jorge Williams García<sup>81</sup> asevera que los monumentos históricos son susceptibles de enajenación, porque se trata de bienes cuya propiedad originaria puede acreditarse y, por ende, existe una cadena de propietarios amparados por sus respectivos y legítimos títulos de propiedad; por lo que sustraer dichos bienes de la propiedad privada, sería afectar derechos adquiridos que en todas las leyes sobre el patrimonio cultural han sido respetados (artículo cuarto transitorio de la vigente ley).

Con el objeto de precisar el planteamiento sobre la aplicabilidad de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos y su Reglamento a la Universidad, conviene finalmente, resumir los controles que establecen para la conservación del patrimonio cultural:

#### A. Ley

1. Los propietarios de bienes, declarados monumentos históricos o artísticos, deberán conservarlos y restaurarlos previa autorización del Instituto correspondiente (artículos 6o. y 13).
2. Las autoridades de los Estados, Territorios y Municipios, cuando decidan conservar y restaurar monumentos arqueológicos e históricos, lo harán siempre previo permiso y bajo la dirección del Instituto competente (artículo 7o. y 13).

---

<sup>81</sup> Cfr. Williams García: *Protección jurídica de los bienes arqueológicos e históricos*. p. 70.

3. El Instituto competente podrá hacer de oficio las obras de conservación y restauración de monumentos históricos o artísticos cuando el propietario, a pesar de haber sido requerido para ello, no lo realizare (artículo 10 y 13).
4. El Instituto competente podrá suspender las obras de conservación y restauración que se ejecuten sin su autorización (artículo 12 y 13).
5. Los comerciantes en monumentos y bienes históricos o artísticos deberán registrarse en el Instituto respectivo (artículo 15).
6. La exportación de monumentos históricos o artísticos se hará mediante el permiso del Instituto correspondiente, prohibiéndose la exportación de monumentos arqueológicos (artículo 16).
7. Para la reproducción de monumentos con fines comerciales se requiere permiso del Instituto competente (artículo 17).
8. El Gobierno Federal, los Organismos Descentralizados y el Departamento del Distrito Federal, cuando realicen obras, estarán obligados a utilizar los servicios de antropólogos titulados que asesoren y dirijan los rescates de arqueología, bajo la dirección del Instituto respectivo (artículo 18).
9. Los monumentos deberán estar inscritos en los Registros Públicos de Monumentos y Zonas Arqueológicos e Históricos, según corresponda (artículos 21 y 22). La inscripción podrá ser de oficio (artículo 23).
10. En los actos traslativos de dominio sobre monumentos inmuebles históricos o artísticos, los notarios públicos y las partes que intervengan darán aviso al Instituto competente de la operación celebrada en un plazo de 30 días (artículos 25 y 26).
11. Los monumentos arqueológicos no podrán ser transportados, reproducidos ni exhibidos sin permiso del Instituto respectivo (artículo 29).
12. Toda clase de trabajos materiales para descubrir o explorar monumentos arqueológicos, únicamen-

- te serán realizados por el Instituto correspondiente o por instituciones científicas previa autorización (artículo 30).
13. El Instituto competente suspenderá los trabajos sobre monumentos arqueológicos que se ejecuten sin su autorización, que violen la concedida o que haya substracción de materiales arqueológicos (artículo 32).
  14. Facultad de sancionar las contravenciones a la ley (artículos 47 a 55).

B. *Reglamento*

1. Se limita la exportación definitiva y temporal de los bienes artísticos e históricos a los casos no previstos en el Reglamento (artículos 32 a 37).
2. La reproducción de monumentos se podrá realizar previa la autorización del Instituto competente (artículos 39 a 41).
3. Toda obra en zona colindante a un monumento sólo podrá realizarse previa autorización del Instituto correspondiente (artículos 42 a 44).
4. Toda obra que se realice en contravención a las disposiciones legales o reglamentarias será suspendida (artículo 46).

Sin la intención de enumerar exhaustivamente las facultades de vigilancia y sancionadora, que consagran los ordenamientos sobre el patrimonio cultural de la nación, es ilustrativo resaltar los dispositivos mencionados que responden a tales facultades, pues sólo así puede determinarse si la aplicación de la legislación nacional sobre la materia sería contraria o no al régimen autonómico de la Universidad.

Debemos partir de la base que la creación de los Institutos de Antropología e Historia, y de Bellas Artes y Literatura obedeció a la necesidad de que la nación dispusiera institucionalmente de dos organismos con autonomía técnica cuyas finalidades consistieran en proteger los monumentos arqueológicos, históricos, artísticos. Implicó evidentemente una decisión política de asignar determina-

das funciones a una estructura gubernamental para que las desarrollara con la especialización y capacidad requeridas.

De tal suerte, dichos Institutos al actuar en la esfera de sus atribuciones, una decisión político-legislativa referente a la propiedad privada consagrada constitucionalmente, a saber: la propiedad privada sobre los monumentos arqueológicos no existe, mientras que sobre los monumentos históricos y artísticos debe controlarse y limitarse su potestad, por ser de evidente interés nacional su preservación. Este sistema legal es aplicable no sólo a los propios órganos del Estado, con las correspondientes adecuaciones, sino a los particulares que tengan en propiedad o en depósitos algún monumento.

Aceptar la ingerencia de tales Institutos y por ende la aplicación de la legislación federal sobre patrimonio cultural, no puede interpretarse como un menoscabo a las autonomías técnica ni orgánica de los organismos descentralizados, sino como consecuencia de la adecuada y lógica distribución de competencias de un sistema jurídico. La personalidad y el patrimonio propios no implican la exclusión de los controles de la legislación referida, pues aun en el caso extremo de la *descentralización política* base de nuestro sistema federal, esta legislación es aplicable a las entidades federativas, dado su carácter reglamentario de la fracción xxv del artículo 73 constitucional.

Ninguna descentralización administrativa, por muy desarrolladas que tenga sus autonomías, puede lograr la autonomía política que se observa en la descentralización de tal índole; por lo que debe concluirse la aplicabilidad de los ordenamientos analizados a toda forma de descentralización, sea política o administrativa.

Lo anterior es aplicable a la Universidad Nacional Autónoma de México. La aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias que se mencionan no constituyen un menoscabo a su autonomía técnica o académica, porque no limita en ninguna forma la elección de su personal académico o la determinación de sus planes de estudio y de investigación o de expedir certificados y títulos; ni a su autonomía orgánica, pues no la supedita administrativamente.

mente en su sistema de gestión a los Institutos aludidos; ni a aun a su autonomía financiera, pues puede disponer de su patrimonio cultural en la forma que considere conveniente, ya que el interés que persiga en estos casos la Universidad es idéntico al nacional, dado su carácter público y sus finalidades. Por lo cual el posible antagonismo de intereses, que en determinadas circunstancias puede encontrarse en el Estado con el particular, relativo a la salvaguarda del patrimonio cultural, se supera en el ámbito universitario, al haber intereses idénticos.

En este contexto, la determinación de criterios que fijen los Institutos respectivos, para la conservación y restauración de monumentos, debe involucrar la opinión de organismos tales como la Universidad Nacional Autónoma de México, en virtud de la prescripción legal (artículo 2o.) que da participación a los institutos culturales del país para realizar campañas permanentes para fomentar el conocimiento y respeto a los monumentos. No hay mejor campaña que la restauración de un monumento; a través de ella, el público toma en cuenta que el obscuro monumento recobra sus virtudes y se percata de su importancia infundiéndole respeto y admiración.

De tal manera, las campañas son toma de decisiones, coordinadas por las autoridades a que se refiere el artículo tercero de la ley, pues el interés social que tiene el patrimonio cultural no puede circunscribirse a los dictados unilaterales de los Institutos competentes.

Al respecto, la Universidad Nacional ha desempeñado un papel preponderante; el anterior Reglamento de fecha 7 de abril de 1934, organizaba una Comisión de Monumentos, órgano consultivo de la Secretaría de Educación Pública, en la cual había dos representantes de nuestra máxima casa de estudios (artículo 36); participación que fue confirmada en el decreto que reformó los artículos 36 y 38 de dicho Reglamento, publicado el 11 de abril de 1963.

Cabe suponer por las anteriores consideraciones que, a pesar de que el vigente Reglamento no organiza ninguna Comisión de Monumentos, la opinión de instituciones como la Universidad Nacional se involucra en las decisiones y en la aplicación de la ley y el reglamento, según se des-

prende de la fracción VI del artículo 3o. de la Ley de Monumentos.

Es en esta forma como, dada la distribución de competencias en el sistema jurídico mexicano y a la vez la concurrencia de organismos públicos que de una manera general o específica estudian, conservan y restauran los monumentos nacionales, la Universidad Nacional coadyuva en esa función, siendo en sí una labor de colaboración por lo que respecta a su patrimonio cultural con los institutos competentes.

Sólo desde este punto de vista es factible valorar e interpretar correctamente, la aplicación de la ley sobre monumentos y su reglamento a nuestra casa de estudios.