

El Derecho de los Municipios para Recibir Recursos por los Bienes Culturales Propiedad de la Nación

Cecilia Sedas Ortega

Datos curriculares:

Cecilia Sedas Ortega es Abogada por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) tiene Maestría en Dirección y Gestión Pública Municipal, expedida por la Universidad Carlos III de Madrid, UIM y Cívitas. Actualmente es Consultor Investigador en el INDETEC. csedaso@indetec.gob.mx

En el presente artículo se examina la posibilidad que tienen los municipios de obtener recursos derivados del patrimonio cultural de la nación, con base en el análisis de las propuestas de la Convención Nacional Hacendaria, la Ley Federal de Derechos y el convenio de coordinación celebrado con el gobierno.



El 31 de mayo del presente año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un convenio que celebró la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) junto con el Estado de México y el Ayuntamiento de San Martín de las Pirámides, a fin de que este último reciba un ingreso del 5% de los derechos que se recauden por el acceso a museos, monumentos y zonas arqueológicas propiedad de la Federación, que obviamente se encuentren en el territorio del municipio de San Martín de las Pirámides, de conformidad con los artículos 288 y subsecuentes de la Ley Federal de Derechos.

Estos ingresos a los que se refiere la Ley Federal de Derechos están destinados al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), al Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA) y al Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), con el fin de que se destinen a la investigación, restauración, conservación, mantenimiento, administración y vigilancia de los museos, monumentos y zonas arqueológicas propiedad de la Federación.

A partir de las reformas al artículo 288-G de la Ley Federal de Derechos del 24 de diciembre

de 2007, los municipios podrán tener acceso a un 5% de los recursos que les corresponden al INAH, INBA y CONACULTA, siempre y cuando se tenga celebrado un convenio y que el derecho que se genere sea aplicado en obras de infraestructura y seguridad de las zonas del patrimonio cultural de la nación.

De tal forma que relacionando la publicación del convenio del 31 de mayo del 2010 con las reformas a la Ley Federal de Derechos en 2007, podemos observar que si bien estas últimas reformas ya tienen un poco más de 3 años, es hasta hace poco cuando tanto los municipios como las entidades federativas están celebrando los convenios a fin de tener acceso a dichos recursos en relación con los bienes culturales de la Nación.

Con base en esta última reflexión, pareciera importante retomar un poco más atrás la historia de la captación de recursos por parte de los municipios sobre el patrimonio cultural nacional, a fin de animar a los Ayuntamientos a buscar la celebración de dichos convenios, dado que representará un recurso, que si bien, de alguna manera está etiquetado para la infraestructura y seguridad de dichas zonas, también es cierto

“La celebración de convenios de coordinación entre la SEP a través del INBA e INAH, con los Estados y los Municipios, para otorgarles participación en la administración de los inmuebles que localicen dentro de su jurisdicción, de aquéllos considerados como históricos, artísticos y arqueológicos, propiedad de la Nación, y que se encuentren administrados por estas dependencias, así como de los recursos económicos que de ella se generen”

que los municipios ya no tendrían que cubrir con sus ingresos propios, los gastos para los fines señalados.

Es posible afirmar que las reformas a la Ley Federal de Derechos de 2007, de alguna manera se derivan de una de las propuestas ejecutivas de la mesa IV de la Convención Nacional Hacendaria que se llevó a cabo en 2004, como puede apreciarse en la reproducción textual siguiente:

“Los monumentos y zonas arqueológicas, artísticos e históricos, son considerados como bienes del dominio público de la Federación, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 2º de la Ley General de Bienes Nacionales.

En razón de lo anterior, los monumentos y zonas arqueológicas, artísticos e históricos son considerados propiedad de la Federación y administrados por la Secretaría de Educación Pública (SEP), por conducto del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), a través del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBA) y del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH).

Alternativa No. 1.- *La celebración de convenios de coordinación entre la SEP a través del INBA e INAH, con los Estados y Municipios, para otorgarles participación en la administración de los inmuebles que se encuentren bajo su jurisdicción, únicamente los*

considerados como históricos y artísticos, así como de los recursos económicos que de ella se generen.

Alternativa No. 2.- *La celebración de convenios de coordinación entre la SEP a través del INBA e INAH, con los Estados y los Municipios, para otorgarles participación en la administración de los inmuebles que localicen dentro de su jurisdicción, de aquéllos considerados como históricos, artísticos y arqueológicos, propiedad de la Nación, y que se encuentren administrados por estas dependencias, así como de los recursos económicos que de ella se generen.*

En ambos casos resulta necesario modificar la Ley de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas con la finalidad de que el INAH e INBA, en el ámbito de sus competencias puedan celebrar convenios con Estados y Municipios, con la finalidad de que éstos obtengan recursos producto de la administración responsable de dichos bienes nacionales, así como su uso y aprovechamiento, lo que les permitirá realzar las acciones tendientes para conseguir la protección y conservación del patrimonio cultural de la Nación.

Problemática Económica y su impacto en la Hacienda Pública Estatal y Municipal.- *Los Municipios y las Entidades Federativas, en su caso se ven obligados a prestar los servicios públicos inherentes al funcionamiento de estas zonas, sin recibir*

en contraprestación los ingresos correspondientes, lo que produce una relación asimétrica en los derechos y obligaciones de estos órdenes de gobierno.

Las haciendas estatales y municipales, resultarían fortalecidas de recibir ingresos por concepto de la administración de dichos inmuebles, desde luego acatando la normatividad que para el efecto generen el INAH y el INBA.

La descentralización de atribuciones tanto de la Ley General de Bienes Nacionales, como de la Ley de Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, permitiría fortalecer las haciendas locales y avanzar hacia el principio de facultades concurrentes.

Si bien lo que se establece en la Ley Federal de Derechos y en el Convenio que más adelante comentaremos, no se aplica al 100% a la propuesta ejecutiva de la CNH, sí empieza a otorgarle recursos a los municipios a fin de solucionar, precisamente la problemática que en la mesa IV de dicha Convención se vislumbraba para los numerosos municipios que tienen en su territorio patrimonio cultural de la nación y del cual hasta 2007 y después de celebrar el convenio a que hace referencia el artículo 288-G, traen arrastrando los municipios en forma directa.

Ahora bien, haremos una descripción del contenido del Convenio que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Estado de México y el Ayuntamiento del municipio de San Martín de las Pirámides de dicha entidad federativa, relativo a la entrega de los recursos obtenidos por el acceso a museos, monumentos y zonas arqueológicas derivado del artículo 288-G de la Ley Federal de Derechos y que en forma general deberá ser el mismo para todas aquellas entidades federativas y municipios que tengan interés en obtener recursos sobre el patrimonio cultural que se encuentre en su territorio.

El Convenio tiene su fundamento en el artículo 288 de la Ley Federal de Derechos, en la cual

se establece el pago del derecho por el acceso a los museos, monumentos y zonas arqueológicas propiedad de la Federación y en el 288-G, en el que se establece precisamente que los municipios una vez que celebren el Convenio que estamos reseñando recibirán un 5% de lo que se perciba por el acceso a dichos bienes del dominio público de la nación para ser aplicados en obras de infraestructura y seguridad de las mismas áreas.

De las 16 cláusulas que integran el documento, en la segunda se determinan los conceptos de Gasto corriente, obras de infraestructura y de seguridad; estos dos últimos conceptos con el fin de que los municipios no tengan ninguna duda de a qué deberán destinar los recursos recibidos y el primero, a contrario sensu, para que también quede claro a qué no pueden ser destinados, como lo señala el segundo párrafo de la cláusula tercera del Convenio.

Los conceptos de la cláusula segunda se transcriben a continuación:

I. Gasto corriente.- Erogación que constituye un acto de consumo y que no tiene como contrapartida la creación o incremento de un activo; entre otros, los gastos que corresponden al sostenimiento de los recursos humanos y a la adquisición y pago de los bienes y servicios necesarios para la realización de las funciones que llevará a cabo el "Municipio" para el cumplimiento de los fines a los que están destinados los recursos federales objeto del presente convenio.

II. Obras de infraestructura.- Las obras públicas a que se refiere el artículo 3 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Quedan comprendidas en esta fracción las erogaciones realizadas para la elaboración de estudios y proyectos, así como las actividades de supervisión por parte de terceros, siempre que estén relacionadas con las obras señaladas en el párrafo anterior y no excedan del 3% de los recursos que les sean entregados a los municipios en términos del presente convenio.

III. Seguridad.- Conjunto de actividades de vigilancia permanente que tiendan a proteger y resguardar las áreas referidas en el artículo 288 de la Ley Federal de Derechos, ubicadas en el "Municipio".

La cláusula quinta establece la obligación por parte de los municipios de elaborar los proyectos de obras de infraestructura y los programas de actividades de seguridad de las áreas referidas, debiendo considerar los criterios de análisis costo y beneficio establecidos en los "Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión", publicados en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 2008.

Las cláusulas sexta y séptima establecen los lineamientos de la radicación de los recursos, destacándose que será a través de la Secretaría de Finanzas¹, en una cuenta bancaria productiva específica y exclusiva con la finalidad de que los recursos otorgados y sus rendimientos financieros estén debidamente identificados, ya que en ningún momento pierden su carácter de recursos federales².

El artículo noveno establece las obligaciones de los municipios que son las siguientes:

I. Justificar y comprobar los gastos que realice con cargo a los recursos otorgados en los términos del presente convenio, así como a dar cumplimiento a las disposiciones de supervisión y control sobre la comprobación de la aplicación de dichos recursos, de conformidad con lo que establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, así como las demás disposiciones federales aplicables.

1 El nombre de esta dependencia variará en cada una de las entidades federativas.

2 Con este carácter y siendo un tema distinto del que se trata en este artículo, pero por la relevancia que actualmente tiene, es importante señalar que por lo tanto deberá estar con estos recursos en lo que se señala en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y de la gestión en base resultados.



La documentación comprobatoria de los gastos efectuados con cargo a los recursos a que se refiere la cláusula primera del presente convenio deberá cumplir con los requisitos fiscales establecidos en las disposiciones federales aplicables.

Para los efectos anteriores, el "Municipio" deberá recabar la documentación comprobatoria de las erogaciones que realice, a través de su instancia ejecutora.

II. Realizar todas las acciones necesarias para que los recursos otorgados conforme al presente convenio sean ejercidos en tiempo y forma y bajo los principios de eficacia, eficiencia, legalidad, honradez, economía, racionalidad, austeridad, transparencia y rendición de cuentas aplicables a los recursos públicos, de conformidad con las disposiciones aplicables.

III. Realizar de manera detallada y completa el registro y control correspondiente, en materia contable, financiera, administrativa, presupuestaria y de cualquier otro tipo que corresponda, en los términos de las disposiciones aplicables, que permitan acreditar y demostrar de forma plenamente transparente ante la autoridad federal o local, según su ámbito de compe-

tencia, que el origen, destino, aplicación, erogación, registro y documentación comprobatoria, corresponden a los recursos materia del presente convenio.

IV. Requerir con la debida oportunidad a las instancias federales, estatales o municipales que correspondan, la asesoría técnica, autorizaciones o permisos que resulten necesarios para la realización de los proyectos de obras de infraestructura y actividades de seguridad a que se refiere este convenio.

V. Proporcionar la información y documentación que, en relación con los recursos a que se refiere la cláusula primera de este instrumento, requieran los órganos de control y fiscalización federales y estatales facultados para ello, así como permitirles las visitas de inspección que, en ejercicio de sus respectivas atribuciones, lleven a cabo."

Otra de las cláusulas importantes es la décima séptima ya que hace retroactivo el 5 por ciento de la recaudación del derecho a que nos hemos estado refiriendo en este artículo³ y que se generó en el periodo comprendido del 1 de enero del 2008 a la fecha de entrada en vigor del Convenio, el cual deberá ser radicado en la cuenta bancaria productiva que se tenga para tales efectos.

A diferencia de los Convenios de Colaboración en materia Administrativa, con los que ya estamos familiarizados y que deben ser firmados en lo individual por la SHCP y cada uno de los estados y en su caso⁴ por los municipios, en este Convenio la cláusula décimo novena señala la posibilidad de que los municipios del "Estado" en cuyo territorio se ubique una o más del patrimonio cultural de la Nación podrán adherirse a dicho convenio, siempre y cuando tal adhesión se realice sin reserva alguna, se notifique al mismo por escrito la decisión de adherirse al convenio, remitiendo un listado del patrimonio cultural nacional ubicado en su territorio;

³ Artículo 288 de la Ley Federal de Derechos

⁴ Principalmente en el caso del anexo 1, ZOFEMAT y del 11, Comercio Exterior

Una vez que los municipios cumplan con los requisitos que comentamos en el párrafo anterior el "Estado" deberá incluir en su página de Internet el listado de los municipios que se hayan adherido al convenio, el cual surtirá sus efectos a partir de la fecha de notificación de la mencionada comunicación, de la cual sólo será necesario remitir una copia certificada a la SHCP.

Ahora bien, una vez analizadas tanto los artículos de la Ley Federal de Derechos como las cláusulas del Convenio que hemos comentado, es posible afirmar, sin lugar a dudas, que los municipios tienen derecho para obtener recursos de los bienes, históricos, arqueológicos y artísticos propiedad de la Nación y que por lo tanto fortalecen su hacienda pública, cumplimentando de alguna manera lo que se señalaba en los postulados de la CNH en 2004.

El fortalecimiento de la hacienda pública municipal se da de manera indirecta, ya que estos recursos no forman parte de sus ingresos propios, dado que son federales y están etiquetados, sin embargo, al ser destinados a las obras de infraestructura y seguridad de las zonas del patrimonio cultural de la Nación, la parte de los ingresos propios que se utilizaban cuando menos a la seguridad y vigilancia de dichas zonas podrán ser utilizados en la prestación de los servicios públicos a que están obligados constitucionalmente, y a los demás compromisos que tengan los Ayuntamientos.

Al final de la Revista, como un anexo, se encuentra el "CONVENIO que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Estado de México y el Ayuntamiento del Municipio de San Martín de las Pirámides de dicha entidad federativa, relativo a la entrega de los recursos obtenidos por el acceso a museos, monumentos y zonas arqueológicas derivado del artículo 288-G de la Ley Federal de Derechos", publicado el 31 de mayo de 2010 en el Diario Oficial de la Federación, para aquellos lectores que quieran conocerlo completo.