

DOCUMENTO DE SANTIAGO DE QUERÉTARO

NUEVOS RETOS DE LA PROTECCIÓN LEGAL DE LAS CIUDADES HISTÓRICAS

Los asistentes al **XXXV Symposium Internacional de Conservación del Patrimonio Cultural organizado por ICOMOS Mexicano,** reunidos en la ciudad de Santiago de Querétaro los días 8 y 9 de diciembre de 2016 para abordar el tema de "**Nuevos Retos de la protección Legal de las Ciudades Históricas**", agradecen el apoyo brindado por el Instituto Estatal para la Cultura y las Artes (próximamente Secretaría de Cultura) del Estado de Querétaro y, en especial, del Instituto de Planeación Municipal del Municipio de Querétaro, que hicieron posible este evento y en el cual fueron presentadas 19 ponencias de participantes provenientes de la Ciudad de México, Oaxaca, Michoacán, Guanajuato, Jalisco, Zacatecas y Querétaro. Es así, que, con base, en las conferencias presentadas, los diálogos, los intercambio y los debates desarrollados y diversas opiniones vertidas, los asistentes a este evento:

Congratulamos a la Ciudad de Santiago de Querétaro por la celebración del XX Aniversario de la inscripción de su Zona de Monumentos Históricos en la Lista del Patrimonio Mundial. Desde luego, concurrimos que la preservación de este hito del patrimonio nacional y mundial requiere de una labor sumaria de muchas voluntades públicas y privadas, las cuales deberán reforzar sus esfuerzos ante el explosivo crecimiento de esta ciudad y otros procesos socio-culturales propios del desarrollo de las zonas urbanas en la actualidad, escenarios que imponen la necesidad de encontrar soluciones integrales, interdisciplinarias y de colaboración de los diversos sectores de la sociedad, particularmente de sus autoridades y comunidades.

Reconocemos a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por la creación de la Comisión Especial del Patrimonio Cultural de México, cuyas discusiones y acciones se dirigen a una atención más enfocada, precisa y directa de los problemas que aquejan al Patrimonio Cultural, especialmente en momentos claves, como los actuales, cuando se desarrollan procesos de redefinición de la política cultural de México, ante la creación de la Secretaría de Cultura del Gobierno Federal y los cambios que ello generará a diferentes escalas públicas.

Al retomar los conceptos señalados en la Carta de Toluca (producto del XXXII Symposium Internacional de Conservación del Patrimonio Cultural del ICOMOS celebrado los días 8 al 10 de agosto de 2012, que señala los principios generales con que debieran abordarse lo nuevos retos y realidades de la legislación del Patrimonio Cultural), subrayamos la importancia de que el ICOMOS Mexicano haya convocado a esta reunión, para analizar en específico, las problemáticas que están presentes en la preservación de las ciudades históricas; las cuales están sujetas a procesos muy complejos y multidimensionales que al alterarlos fuera de un manejo sustentable e integral, generan fuertes y negativas presiones que ponen en riesgo, escenarios que demandan el análisis y propuesta por parte de especialistas de los ámbitos gubernamentales, académicos, expertos de organismos no gubernamentales y de la sociedad civil organizada.



Destacamos que este Symposium se organizó para abordar el análisis de las problemáticas que inciden sobre las ciudades históricas ante procesos actuales de gran complejidad (la globalización, las nuevas tecnologías de información, las migraciones, el incremento demográfico, la habitabilidad, la función turística que se les asigna, la gobernanza, la ampliación del concepto derechos humanos, etc.) que, se quiera o no, imponen la necesidad de una reflexión sobre la manera en que se han protegido los conjuntos patrimoniales y el Patrimonio Cultural desde el punto de vista legal.

Suscribimos que la preservación legal de las ciudades históricas se ha convertido en un reto cada vez más complicado, que requiere de un mayor estudio de la patrimonialidad y su inserción en la vida actual, para reconocer aquellos aspectos en que se da una mayor interacción y donde se presentan mayores impactos para los centros históricos y su entorno. En este sentido, es de realzar que este evento se haya enfocado a estudiar tres grandes fenómenos y tendencias que forman parte de las discusiones que se están llevando a cabo a nivel mundial sobre el futuro del Patrimonio Cultural en las ciudades históricas: a) Derecho al Patrimonio Cultural y Derecho a la Ciudad, b) Protección del Paisaje en las Ciudades Históricas y c) Desarrollo Sostenible del Patrimonio Cultural. Con las que coincidimos que el abordaje de estas temáticas, reafirman la profunda dimensión humana y social de nuestra riqueza patrimonial y que, vistas de una manera conjunta, aportan una visión más amplia para la conservación de las ciudades históricas.

CONCLUSIONES

Sobre el derecho al Patrimonio Cultural y el Derecho a la Ciudad

1.- Con base en lo expresado en la Carta de Toluca, los asistentes confirmamos la importancia que tiene el reconocer el derecho a la conservación del Patrimonio Cultural en el ámbito individual y comunitario. Asimismo, ratificamos que esta prerrogativa tiene un carácter multidimensional que no se agota con la simple conservación física de la materialidad de un monumento, edificio o sus conjuntos, sino que implica también preservar, conservar y difundir los significados aportados por distintas comunidades a lo largo de la historia, incluyendo las actuales, cuya participación garantiza su inserción en la vida socio-económica de la ciudad, mediante el uso racional de esos bienes o expresiones y contribuyendo con sus conocimientos y saberes en los procesos de desarrollo de la sociedad bajo un criterio de sostenibilidad.

Lo que queda claro es que, en cualquier nivel de gobierno, ya sea federal, estatal o municipal, la regulación jurídica del Patrimonio debe garantizar sus condiciones de autenticidad e integridad, así como los valores que ostente el bien en cuestión que son la justificación de su designación como bien cultural producto de una construcción social colectiva en permanente actualización.

2.- El reconocimiento de este derecho tiene la capacidad de transformar profundamente la relación que mantienen el Estado, la comunidad y los individuos, al modificar aquellas posturas que consideraban la protección del Patrimonio Cultural como un asunto de incumbencia exclusiva del Estado, como único facultado para actuar en esta materia, para convertirse en el garante y principal

obligado frente a las comunidades, en el propósito de lograr que el Patrimonio Cultural se conserve y salvaguarde.

En tal virtud, en distintas exposiciones se hizo ver la necesidad de que las comunidades sean previamente informadas, consultadas y de ser posible actúen como aliados en los proyectos que incidan en su Patrimonio Cultural, como principal fuente de legitimación de la intervención de las autoridades. Analizar las metodologías y normativa en esta materia se convierte en una agenda de atención de gran relevancia.

3.- Corroborando lo anterior, se hace imprescindible entender que las diversas categorías de Patrimonio Cultural, como son los territorios patrimoniales, las ciudades históricas, paisajes e itinerarios culturales, requieren de un tratamiento legal específico con normas que estén vinculadas con su naturaleza propia.

De igual forma, la intervención del Estado, su grado de injerencia, los niveles de abstención en su actuar y respetabilidad de las libertades culturales, dependerá de la naturaleza misma del lugar, así como del tipo de bien o zona de que se trate. La riqueza del Patrimonio Cultural en cuanto a su diversidad implica la necesaria especialización en la legislación protectora y en la gestión pública de los mismos, así como la generación de las condiciones para el crecimiento del Patrimonio Cultural hacia categorías no contempladas en este momento.

4.- Se acepta que por estar contemplado en tratados internacionales signados y ratificados por nuestro país, el derecho al Patrimonio Cultural se encuentra protegido y garantizado por el sistema jurídico mexicano en su nivel más alto, por lo que se reconoce que las reformas hechas a nuestra Constitución Federal en materia de derechos humanos del año 2011, permite la defensa de dichas prerrogativas mediante el juicio de amparo.

Aun así quedan pendientes otros medios de defensa jurisdiccionales que permitan al ciudadano y a las comunidades preservar su Patrimonio Cultural ante una amenaza de cualquier naturaleza, tal y como sucede con otros derechos colectivos (por ejemplo, los derechos ecológicos, de los consumidores, de la información, etc.) que pueden ejercer acciones amparadas por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

5.- Es importante que las autoridades mantengan una constante voluntad por aplicar criterios que permitan la progresividad de la protección del Patrimonio, ya sea material o inmaterial, como derecho cultural en los términos del Pacto Universal de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

6.- Encontramos que el cumplimiento al derecho al Patrimonio Cultural en las ciudades históricas, se convierte en una garantía al ejercicio del derecho a la ciudad, que implica la protección de la propiedad originaria de la misma en favor del ciudadano y la comunidad y de su función social como escenario pleno para el desarrollo de sus habitantes. Eje que fundamenta la identidad comunitaria, contribuye a la vida democrática y da acceso a aquellas condiciones que permiten el mejoramiento de los niveles y calidad de vida de su población.



Sobre la Protección del Paisaje en las Ciudades Históricas

7.- El desarrollo del concepto de Paisaje implica una mayor amplitud y profundidad en el entendimiento de los alcances de la protección del Patrimonio Cultural en las ciudades históricas, ya que reconoce la necesidad de atender a las zonas históricas en plena interacción con la ciudad nueva, su entorno natural y las actividades humanas que se lleven a cabo en las mismas, y que muchas de ellas contribuyen al enriquecimiento del Patrimonio inmaterial. En tal sentido, el cuidado de la ciudad histórica trasciende sus límites físicos para darle un sentido más integral, interdisciplinario y complejo. Es ver al Patrimonio con nuevos y renovados ojos.

8.- La protección del Paisaje en el ámbito legal es todavía una asignatura pendiente para la legislación patrimonial, que a la fecha no lo ha reconocido como categoría a protegerse, ni como marco de referencia para los instrumentos de regulación de las ciudades históricas.

En el marco de las ciudades históricas, cualquier modificación que se realice en el patrimonio edificado va a repercutir en la concepción de paisaje que se tenga de la ciudad, es por ello que la conservación siempre debe realizarse mediante proyectos de intervención y restauración fundamentados, científicamente y de manera multidisciplinaria, que garanticen la preservación de sus características originales por medio de políticas públicas específicas para cada lugar y para cada edificio.

9.- La protección del Paisaje requiere una apertura conceptual de la legislación en cuanto a aquellos documentos y apoyos que requerirán las políticas públicas y las acciones de las autoridades y demás agentes sociales en cuanto a su planeación, diseño y ejecución, tales como la investigación documental e histórica, así como los sistemas de información geográfica y otros de naturaleza similar que se han creado a partir del desarrollo de la tecnología. A lo largo del Symposium se comprobó la imperiosa necesidad de que la atención del Paisaje tenga como base, profundos estudios y la utilización de sistemas de información que proporcionen la información necesaria para tomar las decisiones correctas en esta materia.

La legislación debiera garantizar la obligatoriedad de la realización y utilización de los recursos disponibles como fundamento técnico y científico de las acciones que se realicen en las ciudades históricas y demás sitios del Patrimonio Cultural.

10.- El manejo del Paisaje requiere de una visión integral del Patrimonio y la ciudad, lo cual requiere de la necesaria coparticipación de las distintas autoridades y agentes sociales que están involucrados en los muchos fenómenos sociales que conlleva un Paisaje Cultural o Histórico.

La atención de las ciudades históricas y su Paisaje, requiere de instrumentos de planeación, principalmente de un plan de manejo que marque las estrategias que guíen su destino. Dichos documentos deben de surgir a partir de una visión holística e integral de la zona cultural en relación con la ciudad, producto de profundos estudios y de una consulta ciudadana. Estos planes de manejo deberán contar con la flexibilidad suficiente para adaptarse a las nuevas problemáticas y realidades que pudieran aquejar al Paisaje.

11.- El reto a futuro que conlleva el reconocimiento del Paisaje como objeto de protección patrimonial implica en lo legal, la emisión de instrumentos jurídicos para manejar los bienes culturales

aún más complejos, como son los itinerarios culturales, que -por tener varios paisajes- requieren de un tratamiento especializado; así como de categorías que no han sido protegidas con suficiente amplitud, como es el caso del Patrimonio Industrial.

12.- Como se ha reiterado en innumerables ocasiones, es especialmente importante en las ciudades históricas el establecimiento de zonas de amortiguamiento para garantizar la adecuada transición entre la ciudad nueva y la ciudad vieja.

Debe reconocerse que su función es trascendente como espacios de cobijo de las ciudades históricas ante los efectos y presiones que imponen las áreas nuevas de la ciudad. Por lo que, para garantizar su función estratégica, resulta fundamental que en el diseño de un sistema legal de los centros históricos, estas zonas sean consideradas como áreas de regulación obligada y efectiva.

Sobre el Desarrollo Sostenible en las Ciudades Históricas

13.- Reconociendo la evolución expansiva que ha tenido el concepto de desarrollo sostenible a partir de su identificación en el *Informe Brundtland* (1987), fruto de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas de la ONU, proponemos que esta noción es una condición fundamental para el manejo de las ciudades históricas, ya que reconoce la obligación de un uso responsable y un cuidado especial de nuestro Patrimonio Cultural, a fin de transmitirlo en su integridad y autenticidad a las generaciones presentes y futuras de manera que contribuyendo a la vida colectiva de sus comunidades.

14.- Aceptando que el concepto de sostenibilidad con relación a los centros históricos no ha sido plenamente desarrollado, se entiende la imperiosa necesidad de que las políticas públicas relacionados con las ciudades históricas se apoyen en este concepto como una directriz en el marco de su diseño y ejecución, así como que la legislación establezca las condiciones para que las acciones de las autoridades y de cualquier otro agente social, cumplan con esta condición. A lo largo de Symposium pudimos apreciar la manera en que fenómenos sociales como la redensificación urbana, la movibilidad, el turismo, las actividades económico-productivas o la gentrificación, impactan las áreas culturales y deterioran la calidad de vida, cuando se carece de este concepto.

La sostenibilidad constituye el vínculo fundamental entre la conservación del Patrimonio y el desarrollo, haciéndolos complementarios cuando interactúan de una manera coherente, consistente y orientada. Con lo anterior se supera el supuesto conflicto entre la modernidad y la conservación estableciendo un nuevo paradigma que reconoce que el desarrollo socioeconómico, el ordenamiento y la innovación se fundamentan en el respeto de aquello que es valioso para la comunidad. En otras palabras, para ser moderno, primero se tiene que conservar el pasado.

15.- La sostenibilidad requiere que las políticas, los proyectos y las acciones que tengan un fuerte impacto en las ciudades históricas deben basarse en las mejores metodologías de planificación disponibles tanto para su diseño, implementación y sobre todo evaluación continua de los resultados objetivos, especialmente aquellos relacionados con el estado de conservación de las ciudades históricas y principalmente con los beneficios aportados a sus habitantes y usuarios. El uso de estas herramientas

permite la identificación de aquellas buenas prácticas, casos de éxito y principios reguladores que sirven de fundamento a un sistema de gobernanza de la ciudades históricas. Por tal razón, deberían estar incluidos expresamente en su regulación legal, el uso de estas metodologías, la identificación de las buenas prácticas, generación de indicadores, principios reguladores y el sistema de gobernanza de una ciudad histórica.

16.- Conducir el destino de las ciudades históricas con un sentido de sostenibilidad supone que las autoridades deban asumir el desarrollo de procesos de planificación estratégica con rumbo a la emisión de programa de desarrollo urbano y planes de manejo elaborados desde un enfoque participativo.

Reconociendo que actualmente los planes de manejo no son avalados por la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenación Territorial y Desarrollo Urbano, motivo por el cual, no contiene en esencia disposiciones y sanciones de observancia legal. Es importante recalcar su utilidad como documento que contiene todas las estrategias que sirven como una guía fundamental para el desarrollo integral de un centro histórico por sí y en relación a la ciudad misma. Sus principios deben incorporarse tanto a los instrumentos de planeación de la ciudad (planes parciales, planes de desarrollo urbano y planeamiento medioambiental y territorial), ya sea en materia de desarrollo urbano, turismo, movilidad, desarrollo económico, atención a personas con capacidades reducidas, prevención de impactos naturales y antrópicos, etc., tanto en el ámbito global, como territorial y local.

La regulación jurídica debería de incorporar la obligatoriedad de la elaboración de dichos planes, la incorporación de sus principios en los instrumentos de planeación del desarrollo de una ciudad, sus programas e indicadores específicos de evaluación y gestión. Y también garantizar que estos planes de manejo sean revisados periódicamente, para incorporar las nuevas realidades que suceden en la ciudad histórica.

17.- Para que la sostenibilidad de las ciudades históricas sea una realidad, es necesario que la legislación regrese a sus primeros fundamentos y principalmente a la función social del Patrimonio. Esta fórmula debe asimismo operarse en programas específicos de diversa índole para que reafirmen el vínculo social, educativo y de desarrollo humano que expresa nuestro legado cultural.

El caso del turismo en centros históricos nos demuestra que la legislación actual, muy enfocada a privilegiar la industria y explotación turística de los bienes patrimoniales, se ha alejado del sentido original que el turismo tuvo como una actividad económica con sentido social y con una fuerte intención de proteger el Patrimonio.

18.- La naturaleza diversa y los fenómenos complejos que interactúan con el Patrimonio Cultural hacen necesaria la intervención de una oficina especializada, con amplia experiencia y capacidad técnica, conformada por personas con un profundo conocimiento en la materia. La legislación debería establecer los requisitos de elegibilidad de las personas que formen parte de dichos organismos. En esta labor, la vinculación de las Universidades y centros de investigación resulta fundamental para generar proyectos sostenibles que contribuyan a la preservación del Patrimonio y el involucramiento de la comunidad, así como para un adecuado seguimiento, monitoreo y acopio de datos, que permitan contar con información veraz y oportuna como base para la toma de decisiones.

19.- La función de vinculación y divulgación de la educación superior, debe considerarse como un insumo estratégico que contribuye al desarrollo articulado de mecanismos de cooperación e innovación, en beneficio de hacer más integrativos los procesos de gestión local de los centros y paisajes históricos. Sus repercusiones en la capacitación, fomento y supervisión de metodologías que garanticen mejores prácticas de uso y disfrute del conjunto de los bienes patrimoniales; son un complemento sustantivo en la aplicación de los procedimientos de conservación de los centros históricos, porque inciden en beneficio de la formación de los nuevos recursos humanos y tomadores de decisiones, así como en la multiplicación de estrategias de investigación de frontera, cuyos resultados repercuten de manera complementaria, en las iniciativas de gobierno y de la sociedad civil.

La legislación debe considerar y regular su aportación, en el mejoramiento de la habitabilidad, conservación de los inmuebles catalogados, enriquecimiento del turismo cultural, ordenamiento del espacio público, gobernanza y generación de valor agregado en beneficio de la sostenibilidad de las ciudades históricas y la calidad de vida de la población.

20. Reconocemos que los temas de derechos humanos, paisaje y desarrollo sostenible son ejes transversales de otras temáticas patrimoniales por lo que instamos a que se mantenga y fomente la discusión académica a la par que se instauren como motores de formación/educación en diferentes modalidades y grupos.

RECOMENDACIONES

1.- Al Poder Constituyente Permanente, estudiar la posibilidad de incorporar expresamente el derecho del Patrimonio Cultural dentro de nuestra Carta Magna.

2.- Al H. Congreso de la Unión, impulsar la posibilidad de incorporar los conceptos de "Patrimonio Cultural", "Paisaje Natural y Urbano Histórico", "Territorio Patrimonial" e "Itinerario Cultural", en la legislación federal aplicable. Igualmente, se le recomienda que haga una adición en el capítulo de las acciones colectivas contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles a efecto de que el Patrimonio Cultural pueda ser objeto de protección mediante estos procesos judiciales. De igual forma, se le solicita incorporar en la legislación en materia de Patrimonio Cultural mecanismos obligatorios de consulta ciudadana previos cuando se trate de obras de amplio o profundo impacto en el Patrimonio Cultural de una ciudad o comunidad.

3.- A la H. Cámara de Diputados, apoyar los trabajos que llevará a cabo la Comisión Especial del Patrimonio Cultural de México con el fin de mejorar la legislación en esta materia a través de las iniciativas y acciones que impulse.

4.- Al H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro, fortalecer todas las acciones que garanticen el cumplimiento de las condiciones de autenticidad e integridad que han hecho de la Zona de Monumentos de Querétaro un sitio inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial. En especial, se recomienda que en la emisión de los próximos instrumentos de planeación territorial que involucre al Centro Histórico, los Barrios Tradicionales, los Perímetros y la Zona de Amortiguamiento se hagan siguiendo los principios del Plan de Manejo aprobado por ese H. Ayuntamiento en 2012 y las Directrices Operacionales de la Convención del Patrimonio Mundial.

5.- Al H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro, revisar de manera colegiada la regulación municipal y los proyectos que se encuentren en diseño, planeación o ejecución que estén referidos a los límites de la declaratoria de la UNESCO, y a los límites de las declaratorias como Zona de Monumentos Históricos, considerando también de manera relevante, los perímetros con consideran y definen las Zonas de Amortiguamiento, para que los mismos contribuyan a la mejor conservación de la ciudad histórica. Para tal efecto, y en una visión de planificación integral se recomienda que las autoridades extiendan este análisis al resto de la ciudad, el paisaje histórico de su zona de monumentos y las áreas de amortiguamiento y desarrollo contemporáneo.

La presente recomendación, se hace extensiva a los H. Ayuntamientos de todas las demás ciudades que se encuentren inscritas en la Lista de Patrimonio Mundial. Se solicita atentamente a la Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas de Patrimonio Mundial, AC proceder a difundir el presente documento de Santiago de Querétaro entre sus miembros.

6.- Al Consejo Directivo Nacional de ICOMOS Mexicano, A.C., formar un equipo de trabajo integrado por los representantes de todos sus Comités Estatales, con el fin de revisar la concordancia

entre la regulación federal y la legislación local en materia de Patrimonio Cultural y hacer las recomendaciones correspondientes.

7.- Finalmente, se recomienda al ICOMOS Mexicano, A.C. seguir fomentando el diálogo entre los especialistas con el fin de profundizar en el estudio de los valores del Patrimonio Cultural, así como en el desarrollo de estudios multidisciplinarios y el conocimiento de las nuevas metodologías, procedimientos y herramientas que nos aportan los avances tecnológicos para una mejor conservación, restauración e intervención rigurosa.

Sirva esta recomendación como un motor activo para la inserción de las temáticas abordadas en el Symposium, como parte de la promoción de sus programas de educación, formación, capacitación y actualización continua, a todas aquellas instancias institucionales y otros organismos, que estén involucradas y que intervienen directamente en esta materia.

Dado en la ciudad de Santiago de Querétaro a los 9 días del mes de diciembre de 2016.

Comité Científico del Symposium

Dra. Graciela Mota Botello	**Dra. Isabel Medina-González**
Dr. Carlos Hiriart Pardo	**Dr. Eugenio Mercado López**
Mtro. David Jiménez Guillén	**Dr. José Ernesto Becerril Miró**