HONORABLE ASAMBLEA

A las Comisiones Unidas de Cultura y de Estudios Legislativos, Segunda de la Cámara de Senadores, le fue turnado por la Mesa Directiva del Senado de la República dos Iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales.

Estas comisiones dictaminadoras, con fundamento en el segundo párrafo del artículo 65 y en el inciso g) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 113, 117, 135, 150, 177, 182 y 190 del Reglamento del Senado de la República, someten a la consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente dictamen en relación con las Iniciativas relativas a modificaciones a la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, de conformidad con los siguientes:

ANTECEDENTES

1. El 14 de diciembre de 2017, el senador David Monreal Ávila, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, presentó ante el pleno de la Cámara de Senadores, Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales
2. En ese mismo día, la mesa Directiva del Senado de la República turnó la iniciativa a las comisiones unidas de Cultura, y de Estudios Legislativos, Segunda para su estudio y dictamen.
3. El 1 de marzo de 2018, la Senadora María del Rosario Pineda Gochi, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó iniciativa con proyecto de decreto por el que se

adiciona un título sexto a la Ley General de Cultura y Derechos Culturales.

4. En esa misma fecha, la presidencia de la Mesa Directiva turno la iniciativa a las comisiones unidas de Cultura y de Estudios Legislativos, Segunda para su estudio y dictamen.
5. Ambos instrumentos fueron distribuidos en su oportunidad entre los integrantes de la Comisión de Cultura de la LXIII Legislatura para los efectos del numeral I del artículo 183 del Reglamento del Senado de la República.

Con base en los antecedentes señalados, las comisiones que concurren al dictamen realizaron el estudio de la iniciativa a fin de realizar el análisis y valorar la viabilidad de la iniciativa con base en el análisis de su contenido:

CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS

La iniciativa que presenta el Senador David Monreal por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, toma como fundamento las disposiciones del párrafo décimo segundo del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto quiere decir que toda persona tiene derecho legítimo al acceso a la cultura y el disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales. El proponente destaca que, una política cultural responsable debe dirigirse a respaldar a los creadores y, al mismo tiempo, acercar a la población al disfrute equitativo de la diversidad cultural. El acceso a la cultura manifiesta el senador, debe imperar como prioridad de un Estado democrático, que garantice el acceso a los distintos medios de expresión, difusión y comunicación, y que incentive el

diálogo intercultural como medio de conocimiento de las distintas formas de pensar

El propósito de la iniciativa es consolidar la política cultural bajo la consideración de que la cultura es un mecanismo de integración social, tal y como lo marca la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su publicación Identidad Cultural en los Procesos de Integración Regional, al decir que *"el proceso de integración regional es visto como la convergencia de intereses culturales de los agentes colectivos, esto conduce, necesariamente a la creación de una identidad regional que, a su vez, produce el escenario hemisférico y regional la emergencia de un nuevo agente colectivo, es decir un ser cultural común"*. De acuerdo con el senador proponente, a partir de la reforma constitucional que elevó a rango constitucional la cultura tratándose de un conjunto de normas que dan origen a derechos subjetivos garantizados por el Estado y la creación de una Secretaria de Cultura en el mes de diciembre de 2015, hay una preocupación creciente por brindarle centralidad a las funciones y los programas en beneficio de la cultura.

Es de señalarse que, para el proponente, la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de junio de 2017, no responde a un diseño y ejercicio pleno de las políticas culturales en México, por lo que la reforma propuesta, pretende traer a la Ley actual un marco normativo más amplio de principios y derechos culturales, tal y como lo mandatan los acuerdos internacionales firmados por el Estado mexicano; asimismo, responde a una demanda social que se ha venido gestando desde la promulgación de dicha ley, manifiesta el senador proponente. La propuesta pretende adicionar al artículo 7° de la Ley, algunos de los principios que deberán guiar los derechos culturales, estableciendo un marco más amplio en la visión de los derechos culturales y de la política cultural acorde a las necesidades nacionales, con pleno reconocimiento al sector cultural en toda

su dimensión social, pública y privada; asimismo, reconocer la diversidad cultural y la interculturalidad como elementos de la vida cultural y establecer las bases para su protección, promoción y defensa.

En esta misma línea, se adiciona al artículo 11, diversos derechos culturales, donde se pretende reconocer su indivisibilidad y dar cauce a su más amplio ejercicio para las personas, los grupos y comunidades culturales, señalando los mecanismos para su garantía. De la misma forma, dar prioridad al vínculo de educación y cultura, respetando las competencias establecidas con el Sistema Educativo, señalando la necesidad de reorientar y fortalecer casas de cultura y centros culturales, dando importancia estratégica a la formación cultural, artística, audiovisual, en patrimonio, lectura, cinematografía y digital de la ciudadanía dentro y fuera de la escuela.

Un elemento fundamental de la iniciativa que suscribe el senador es salvaguardar los intereses culturales de la nación como tema prioritario de la política cultural, por lo que se adiciona un sexto Capítulo a la Ley vigente, para implementar un mecanismo de financiamiento e incentivos; desde esa perspectiva, propone el presupuesto progresivo para el sector cultural, mismo que impactará de forma positiva en los proyectos culturales y programas que incentiven el acercamiento de los ciudadanos a la cultura, tal y como lo señala la Declaración de México sobre Políticas Culturales.

La propuesta de la Senadora María del Rosario Pineda Gochi es crear una nueva figura de protección para el patrimonio material e inmaterial de la Nación. La idea es introducir un nuevo Título denominado "Declaratorias de Patrimonio Cultural Material e Inmaterial de México", para establecer un régimen de declaratorias como instrumentos jurídicos que tendrán como fin preservar y valorar aquellos bienes, conocimientos, expresiones y valores culturales considerados como Patrimonio Cultural Material e Inmaterial de México. La inclusión de una figura denominada Declaratoria de salvaguardia

del patrimonio cultural material e inmaterial será emitida por el titular del Poder Ejecutivo a solicitud de la Comisión del Patrimonio Cultural Inmaterial, a fin de conformar el inventario del Patrimonio Cultural de México, con base en un procedimiento que establecerá la propia Secretaría de Cultura desde una perspectiva reglamentaria y, una vez cubierto el procedimiento, los bienes de que se trate quedarían integrados en un régimen especial de protección.

De la misma forma, considera necesario que la Secretaría de Cultura establezca un cuerpo colegiado especializado en la materia denominado Comisión del Patrimonio Cultural Inmaterial, el cual definirá las características que deberán tener los bienes que se eleven a esta categoría, así como las acciones de salvaguardia a que deberán estar sujetos y, en ese sentido, diseñar los planes de manejo y operación de salvaguardia que apliquen a tales declaratorias.

Tomadas en cuenta las reflexiones del senador proponente, los integrantes de las Comisiones Unidas de Cultura y de Estudios Legislativos, Segunda hacen las siguientes consideraciones a la iniciativa propuesta:

CONSIDERACIONES

PRIMERA. La Ley General de Cultura y Derechos Culturales establece las bases para el acceso a la cultura de todas las personas, así como al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia y el ejercicio de sus derechos culturales. Señala los ámbitos de actuación de los tres órdenes de gobierno a fin de que se difunda y desarrolle la cultura, atendiendo a la diversidad en todas sus manifestaciones y expresiones con pleno respeto a la libertad creativa. Como objeto, la ley se señala el reconocimiento de los derechos culturales, su promoción, respeto, protección y aseguramiento en su ejercicio y desarrolla de manera enunciativa y no limitativa un catálogo de los mismos.

SEGUNDA. Estos derechos se relacionan con el acceso al conocimiento y a la información del patrimonio material e inmaterial de las culturas; a la libre elección de participar de una o más identidades culturales y pertenecer a una o más comunidades; a participar de manera activa y creativa en la cultura; a disfrutar de las manifestaciones culturales de su preferencia, así como comunicarse y expresar sus ideas en la lengua o idioma de su elección; a disfrutar de la protección del Estado a sus obras, literarias o artísticas, y a utilizar las tecnologías de la información y las comunicaciones para el ejercicio de los derechos culturales. Todos estos derechos, reconocidos en los instrumentos internacionales que constituyen el bloque de constitucionalidad a que se refiere el derecho a la cultura.

TERCERA. De acuerdo con la ley, la política cultural del Estado está relacionada con los medios e instrumentos para garantizar el ejercicio de los derechos culturales en condiciones de igualdad y libertad, así como con políticas públicas que permitan reconocer el acceso y disfrute de la cultura como parte del ejercicio de un derecho humano. Esta política cultural abre un cauce de reconocimiento de una identidad diversa y plural que nos hace diferentes a otros pueblos y naciones, no obstante, nuestra diversidad cultural, establece un especial empeño en el conocimiento y preservación del legado cultural, material e inmaterial, de nuestra Nación.

CUARTA. La ley propone que la política cultural del Estado, además de compaginarse de manera general en todo el territorio, se lleve a cabo atendiendo los principios de respeto a la libertad creativa y a las manifestaciones culturales; la igualdad de las culturas; el reconocimiento de la diversidad cultural del país; el reconocimiento de la identidad y dignidad de las personas; la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades y la equidad de género. Las dictaminadoras consideran que las normas de principio, a diferencia de las reglas de consecuencia jurídica directa,

que establecen poderes o sanciones, le brindan a la aplicación normativa un sentido orientador que no se agota en el enunciado, sobre todo, considerando que se trata de la aplicación de una norma relacionada con derechos inherentes al individuo y su dignidad basadas esencialmente en la libertad y la igualdad.

QUINTA. Por lo anterior las comisiones dictaminadoras, con independencia de reconocer el esfuerzo de la propuesta normativa en el artículo 7°, son de la opinión de que los enunciados propuestos corresponden más a normas programáticas que a normas de principio. Los principios propuestos para incorporarse en la ley no cumplen con las características de las normas de esta naturaleza; más bien se trata de disposiciones orientadoras de la política pública, como son el acceso a personas con discapacidad, la evaluación periódica de las políticas culturales y la participación de actores de la cultura en el diseño de la política pública. Tales enunciados no constituyen normas interpretativas, sino enunciados cerrados para cumplir fines específicos. De la misma forma, la iniciativa incluye otro conjunto de enunciados a los que denomina derechos culturales, los cuales, sin embargo, constituyen también propósitos de política pública, en virtud de que no están relacionados, como los derechos a que se refiere el artículo 11, a la integridad o dignidad de las personas o, dicho de otra forma, no son inherentes por sí mismos a la persona o no están unidos de manera inseparable a ella.

SEXTA. Los principios que se consideran en la iniciativa son: Inclusión y promoción para la participación en el acceso y ejercicio de los derechos culturales de las personas con alguna discapacidad; evaluación periódica de las políticas culturales y promoción de la participación social de los artistas, creadores, investigadores promotores y gestores en el diseño, planeación, ejecución y evaluación de la política cultural. Los derechos culturales que se añaden son: gozar del progreso científico y de sus aplicaciones en la cultura;

participar y ser consultados sobre la planeación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo cultural de las comunidades a las que pertenecen; a la formación cultural, artística, literaria, de patrimonio y cultura audiovisuales, cinematográficas y digitales; a la educación y capacitación sobre los derechos culturales; acceder a los valores testimoniales de los bienes tangibles e intangibles, que integren el patrimonio cultural, sin más limitaciones a la que este sujeto o, bien, en razón de su régimen de propiedad o posesión, entre otros.

SÉPTIMA. Las comisiones dictaminadoras están convencidos de los buenos propósitos que recoge la propuesta normativa en el artículo 11 de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, sin embargo, no resulta del todo apropiada debido a que, por la naturaleza conferida por la Constitución al derecho a la cultura, se le enfoca desde la perspectiva de un derecho humano que debe ser interpretado de manera armónica a partir de los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad. En ese sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido dos tesis asiladas respecto de la naturaleza del derecho a la cultura como un derecho individual y colectivo:

> ***DERECHO FUNDAMENTAL A LA CULTURA.***
>
> *El derecho a la cultura, establecido en el penúltimo párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es inherente a la dignidad de la persona humana, y en virtud de su naturaleza de derecho fundamental, debe interpretarse armónicamente con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad a que se refiere el párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución General de la República; debiéndose garantizar tanto su acceso, como su participación sin discriminación alguna y respetándose en su máxima expresión, tanto en lo individual como en lo colectivo. Sin*

embargo, como cualquier derecho humano, no es absoluto o irrestricto, pues si bien en su formulación o enunciación normativa no contiene límites internos, como todos los derechos encuentra ciertos límites de manera externa, que implica su relación con el ejercicio de otros derechos, pues carecería de legitimidad constitucional que bajo el auspicio de una expresión o manifestación cultural se atentara contra otra serie de derechos también protegidos de manera constitucional, lo cual estará, en su caso, sujeto a valoración o a ponderación en el caso particular de que se trate.[1]

DERECHO A LA CULTURA. EL ESTADO MEXICANO DEBE GARANTIZAR Y PROMOVER SU LIBRE EMISIÓN, RECEPCIÓN Y CIRCULACIÓN EN SUS ASPECTOS INDIVIDUAL Y COLECTIVO.

De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 3o., 7o., 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con diversos preceptos sobre derechos humanos de carácter internacional, adoptados por el Estado Mexicano, y conforme al artículo 4o. constitucional, deriva que el derecho a la cultura se incluye dentro del marco de los derechos fundamentales; de ahí que el Estado deba garantizar y promover la libre emisión, recepción y circulación de la cultura, tanto en su aspecto individual, como elemento esencial de la persona, como colectivo en lo social, dentro del cual está la difusión de múltiples valores, entre ellos, los históricos, las tradiciones, los populares, las obras de artistas, escritores y científicos, y muchas otras manifestaciones del quehacer humano con carácter formativo de la identidad individual y social o nacional.[2]

---

[1][TA]; 10ª. Época; 1ra. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 1; Pág. 502. Resolución número: CCVII/2012.

[2] [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro XXII, Julio de 2013; Tomo 1; Pág. 566. Resolución número: CCVI/2013.

OCTAVA. Ahora bien, la iniciativa del Senador David Monreal propone adicionar un Título Sexto en relación con el financiamiento, estímulos e incentivos al desarrollo cultural. Dicha propuesta reproduce los términos de un debate generado durante la construcción del consenso de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, que señala su inviabilidad en razón de que los preceptos que se refieren a ingresos en materia de la Ley, resultan contrarios a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece la modalidad del presupuesto basado en resultados, por lo que el incremento anual debe estar en función de dicho precepto, así como a la Ley de presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que sustenta la asignación presupuestal con base en el análisis y evaluación del gasto conforme a los ejercicios previos.

NOVENA. En relación con la iniciativa de la Senadora Pineda Gochi, las comisiones consideran que la propuesta no tiene bases constitucionales, en virtud de que crea una figura denominada *Declaratoria de salvaguardia del patrimonio cultural material e inmaterial*, la cual será emitida por el titular del Poder Ejecutivo a solicitud de la Comisión del Patrimonio Cultural Inmaterial. Es de señalarse que la fracción XXV del artículo 73 constitucional refiere que el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en materia de monumentos arqueológicos, artísticos e Históricos que sea de interés de la Nación, lo cual no incluye la materia de "patrimonio cultural", materia que por esa razón se entiende conferida por la constitución a las entidades federativas. De hecho, todos los estados de la República y la Ciudad de México cuentan con disposiciones sobre patrimonio cultural.

DÉCIMA. Es de señalarse que la Convención internacional de Salvaguardia del patrimonio Inmaterial, de la cual el Estado mexicano es parte, establece obligaciones para la salvaguarda del patrimonio material e inmaterial, los cual requerirá en su momento de una legislación especial en la que concurran la

Federación, las entidades federativas y los municipios, pero desde una perspectiva armónica entre las atribuciones constitucionales de los poderes y órdenes de gobierno. Asimismo, dicha propuesta requerirá de los procedimientos específicos para subsanar el derecho de audiencia y la titularidad reconocida sobre las declaratorias del patrimonio inmaterial a que haya lugar.

DÉCIMA PRIMERA. Finalmente, estas dictaminadoras no dejan de señalar que la figura de patrimonio material podría confundirse con las actuales declaratorias de monumentos muebles e inmuebles a que hace referencia la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, vigente desde el año de 1972 y que a la fecha ha desempeñado un papel de conducción normativa de gran relevancia en la preservación y salvaguardia de los bienes culturales de interés de la Nación. Por tal motivo se considera que la iniciativa de la Senadora Gochi es improcedente.

Con base a las consideraciones expuestas, los integrantes de las Comisiones Unidas de Cultura y de Estudios Legislativos, Segunda para los efectos del inciso g) del artículo 72 constitucional, someten a consideraciones del Pleno de la Cámara de Senadores el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. - Se desecha la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, presentada ante el Pleno del Senado de la República el día 14 de diciembre de 2017 durante la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión.

SEGUNDO. - Se desecha la Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un título sexto a la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, presentada ante el Pleno del Senado de la República el 1 de marzo de 2018 durante la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión.

Dado en el Salón de Comisiones, a los 9 días del mes de abril de 2019

Dictamen en sentido negativo de las comisiones Unidas de Cultura y de Estudios Legislativos, Segunda en relación con dos proyectos de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales presentados durante la LXIII Legislatura

	A favor	En contra	Abstención
Senadora Susana Harp Iturribarría Presidenta			
Senadora Ma. Guadalupe Covarrubias Cervantes, Secretaria			
Senadora Gloria Elizabeth Núñez Sánchez, Secretaria			
Senador Higinio Martínez Miranda Integrante			
Senador Casimiro Méndez Ortíz Integrante			
Senadora Ana Lilia Rivera Rivera Integrante			
Senadora Blanca Estela Piña Gudiño Integrante			
Senador Roberto Juan Moya Clemente Integrante			
Senador Víctor Oswaldo Fuentes Solís Integrante			
Senadora Verónica Delgadillo García Integrante			
Senadora Verónica Noemí Camino Farjat, Integrante			
Senador Eruviel Ávila Villegas Integrante			

TERCERA REUNIÓN ORDINARIA DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA

Lunes 22 de abril de 2019

Dictamen en sentido negativo de las Comisiones Unidas de Cultura y de Estudios Legislativos Segunda, en relación con dos proyectos de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales presentados durante la LXIII Legislatura.

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA

LISTA DE VOTACIÓN

NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
Sen. Ana Lilia Rivera Rivera **Presidenta**			
Sen. Sen. José Erandi Bermúdez Méndez **Secretario**			
Sen. Salomón Jara Cruz **Secretario**			
Sen. J. Félix Salgado Macedonio **Integrante**			
Sen. Jesusa Rodríguez Ramírez **Integrante**			
Sen. Joel Molina Ramírez **Integrante**			

TERCERA REUNIÓN ORDINARIA DE LA
COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA

Lunes 22 de abril de 2019

Sen. Damián Zepeda Vidales **Integrante**			
Sen. Dante Delgado **Integrante**			
Sen. María Merced González González **Integrante**			
Sen. Miguel Ángel Mancera Espinosa **Integrante**			
Sen. Mario Zamora Gastélum **Integrante**			
Sen. Nancy de la Sierra Arámburo **Integrante**			

COMISIÓN DE CULTURA

RELACIÓN DE ASISTENCIA A LA CUARTA REUNIÓN ORDINARIA

Salas 3 y 4, planta baja
9 de abril de 2019
18:00 horas

Senadora Susana Harp Iturribarría ***Presidenta***	
Senadora Gloria Elizabeth Núñez Sánchez ***Secretaria***	
Senadora Ma. Guadalupe Covarrubias Cervantes ***Secretaria***	
Senador Higinio Martínez Miranda ***Integrante***	
Senador Casimiro Méndez Ortíz ***Integrante***	
Senadora Ana Lilia Rivera Rivera ***Integrante***	
Senadora Blanca Estela Piña Gudiño ***Integrante***	
Senador Roberto Juan Moya Clemente ***Integrante***	
Senador Víctor Oswaldo Fuentes Solís ***Integrante***	
Senadora Verónica Delgadillo García ***Integrante***	
Senadora Verónica Noemí Camino Farjat ***Integrante***	
Senador Eruviel Ávila Villegas ***Integrante***	

TERCERA REUNIÓN ORDINARIA DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA

Lunes 22 de abril de 2019

COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA Lista de Asistencia	
NOMBRE	**FIRMA**
Sen. Ana Lilia Rivera Rivera **Presidenta**	
Sen. Sen. José Erandi Bermúdez Méndez **Secretario**	
Sen. Salomón Jara Cruz **Secretario**	
Sen. J. Félix Salgado Macedonio **Integrante**	
Sen. Jesusa Rodríguez Ramírez **Integrante**	
Sen. Joel Molina Ramírez **Integrante**	

TERCERA REUNIÓN ORDINARIA DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA

Lunes 22 de abril de 2019

Sen. Damián Zepeda Vidales **Integrante**	
Sen. Dante Delgado **Integrante**	
Sen. María Merced González González **Integrante**	
Sen. Miguel Ángel Mancera Espinosa **Integrante**	
Sen. Mario Zamora Gastélum **Integrante**	
Sen. Nancy de la Sierra Arámburo **Integrante**	