



ANÁLISIS PROYECTO DE LEY DE PATRIMONIO:
11 ASPECTOS CRÍTICOS QUE FUNDAMENTAN GRAVES FALENCIAS Y
CONTRADICCIONES

12 de agosto de 2019

Comisión de Cultura, Artes y Comunicaciones
Honorable Cámara de Diputados de Chile
PRESENTE

Agradecemos la posibilidad de presentar nuestro análisis para contribuir a la necesaria discusión de la nueva Ley de Patrimonio. Compartimos la necesidad de contar con un nuevo cuerpo legal, dado el tiempo transcurrido desde la promulgación de la Ley 17.288 de Monumentos Nacionales y los cambios históricos sucedidos en el contexto de la protección del patrimonio en Chile. No obstante ello, consideramos que el proceso de elaboración de la propuesta de modificación presentada por el gobierno ha sido inconsulto, lo que redundará en una serie de falencias que deben ser discutidas y resueltas para su apropiada implementación. Cabe señalar que durante más de un año hemos trabajado paralelamente, y en conjunto con la Subsecretaría de Patrimonio Cultural, respecto a la realización de propuestas para la modificación del "*Reglamento sobre excavaciones y/o prospecciones arqueológicas, antropológicas y paleontológicas*", que si bien refiere a la ley 17.288 debiera apuntar a la futura Ley de Patrimonio, proyecto que no se nos ha permitido conocer hasta su ingreso a la Cámara de Diputados el día 18 de junio de 2019.

El proyecto de modificación de la ley tiene como objetivo *a) modernizar la institucionalidad, b) actualizar sus categorías y c) otorgar una protección efectiva al Patrimonio Cultural en Chile*. Sin embargo, consideramos que estos objetivos no se cumplen por graves falencias y contradicciones en su formulación. El tercer objetivo, ***otorgar una protección efectiva al Patrimonio Cultural en Chile***, es central, sin ello no pueden existir acervos propios que identifiquen y cohesionen a la comunidad ni legados, entre los cuales se encuentra el patrimonio arqueológico, cuya valoración contribuye a un desarrollo humano integral y sostenible, tal como se plantea en la definición de Patrimonio Cultural de este proyecto legislativo (Título I, Párrafo 1º, Artículo 1). Si bien el proyecto da cuenta que la Ley 17.288 se encuentra desactualizada en cuanto a que predomina una valorización monumental del patrimonio cultural, vemos que en general el proyecto no supera la separación entre patrimonio material e inmaterial, que desde una perspectiva antropológica y arqueológica son inseparables. Del mismo modo, es inalienable el derecho a la decisión autónoma de las comunidades que sustentan el patrimonio culturalmente. Por consiguiente, a partir del análisis elaborado por el Directorio del Colegio de Arqueólogas y Arqueólogos de Chile A.G., varios de sus miembros y mesas de trabajo, identificamos con mucha preocupación los siguientes 11 aspectos problemáticos en este proyecto:

1) En el Título I (primero) de la actual ley 17.288 se indica que los Monumentos Arqueológicos (MA) son Monumentos Nacionales por el solo ministerio de la ley. Si bien a lo largo de la redacción de la propuesta de modificación, se menciona en reiteradas ocasiones que los MA son bienes de interés cultural por el sólo ministerio de la ley, no queda redactado de manera explícita en este título primero. Es fundamental que quede claro que por el solo ministerio de la ley los MA se encuentran protegidos.

2) En el marco de la actualización de las categorías (objetivo b) se observa una importante contradicción. Por una parte, la categoría de Monumentos Arqueológicos, que cabría redefinir en el título V para superar la mirada "coleccionista" y monumental de la arqueología ("ruinas"), queda desvinculada de las colecciones arqueológicas, las cuales a lo largo del texto del proyecto son incluidas entre la categoría de Bienes de Interés Cultural Muebles (Título III, párrafo 1°, Artículo 9). Esto tiene dos implicancias:

2.1) No se está considerando la noción de contexto inherente a todo sitio arqueológico. El contexto arqueológico puede entenderse como la agrupación espacialmente definida de vestigios materiales de actividades humanas desarrolladas en el pasado. En otras palabras, implica un conjunto articulado de expresiones materiales (artefactos, estructuras, basuras, etc.) de actividades humanas o sus consecuencias. El contexto arqueológico constituye información esencial y que es parte del patrimonio arqueológico. Los objetos que componen las colecciones muebles arqueológicas no pueden ser conceptualizadas a parte del patrimonio arqueológico, (ver título I, Párrafo 1, Artículo 1, página 32.). Esto aplica también para las colecciones paleontológicas respecto al Patrimonio Paleontológico.

2.2) La propuesta de modificación de la Ley considera en el punto 4 de la sección III sobre el contenido del proyecto, lo siguiente respecto a los bienes de interés cultural muebles: *"El proyecto de ley que presento a tramitación aborda en primer lugar los muebles de interés cultural y el deber de conservación del propietario. Su regulación se armoniza con el compromiso asumido por Chile al ratificar la Convención UNESCO de 1970 sobre tráfico ilícito de bienes culturales en esta categoría, por el solo ministerio de la ley, las colecciones o piezas de los museos o entidades del Estado dependientes del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural y las colecciones arqueológicas y paleontológicas"*. Es decir, se plantea y asume de antemano que los muebles de interés cultural pueden tener propietarios. Si bien en el Título III, Párrafo 2°, Artículo 10 del proyecto se plantea que las colecciones arqueológicas y paleontológicas lo "son por el solo ministerio de la Ley" y que son dependientes del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, al plantearse su figura en el marco de la propiedad privada (Título III, Párrafo 2°, Artículo 10 bis) y de forma disociada y descontextualizada en relación a la categoría de Monumento Arqueológico, se abre una importante invitación a la destrucción de sitios arqueológicos en función de la obtención de colecciones arqueológicas con derecho privado. Y mientras el propietario no destruya, deteriore o inutilice el bien de interés cultural mueble, no recaen sobre él sanciones o multas (Título XIII, artículo 53), mientras no se compruebe destrucción a sitios arqueológicos. Por otra parte, esta propuesta es contradictoria al Artículo 21° del Título V de la actual Ley 17.288, que señala *"Por el solo ministerio de la Ley, son*

Monumentos Arqueológicos de propiedad del Estado, los lugares, ruinas, yacimientos, y piezas antropo-arqueológicas que existan sobre o bajo la superficie del territorio nacional. Para efectos de la presente ley quedan comprendidas también las piezas paleontológicas y los lugares donde se hallaren".

Se concluye que las colecciones arqueológicas y paleontológicas debieran seguir siendo consideradas únicamente como parte de los Monumentos Arqueológicos, tal como se señala en el Título V, y estar sujetas al tratamiento y regulación de los mismos. No corresponde que estén sujetas a las normas relacionadas a la nueva categoría de bienes de interés cultural mueble, al menos en relación a cómo se definen y regulan en el presente proyecto de modificación de la ley. Por lo demás, su definición en el marco de dos categorías de patrimonio resultaría muy poco operativa.

2.3) A nivel de categorías patrimoniales, se detectan algunos vacíos, como la integración de los elementos arqueológicos en Zona de interés patrimonial (ex zona típica), no quedando claro si se integra el concepto de lo arqueológico en la declaratoria.

3) El título V de la ley, que regula las intervenciones en contextos arqueológicos y paleontológicos no se modifica; sólo se reemplazan las nomenclaturas de la orgánica institucional. Consideramos que este título requiere importantes cambios, más aún si hoy estamos trabajando en torno a la modificación del "**Reglamento sobre excavaciones y/o prospecciones arqueológicas, antropológicas y paleontológicas**". Además de avanzar hacia una mejor definición de Patrimonio arqueológico, cabe señalar algunos aspectos puntuales que debieran ser modificados:

3.1) Debiera derogarse el Artículo 28° pues plantea que se debe entregar al Museo Nacional de Historia Natural una colección representativa de los conjuntos de materiales obtenidos a partir de intervenciones arqueológicas. Esto hoy resulta anacrónico, pues deviene de una lógica arqueológica "coleccionista" y que considera al MNHN "el centro oficial de las colecciones de la ciencia del hombre en Chile". Esta figura no es acorde con el espíritu de descentralización al que apela este proyecto de modificación de la ley.

3.2) Debiese derogarse el Artículo 25° que señala que el material arqueológico podrá ser cedido por el Estado hasta en un 25% a misiones científicas extranjeras.

3.3) Es fundamental que se actualice la normativa de depósitos y dinámicas actuales de protección de colecciones en los museos. Ello debiese considerar una normativa exclusiva y dirigida a estos fines.

3.4) La definición de muestras debe ser tratada y actualizada, diferenciándose de la noción de "pieza", por ejemplo, al tratarse muchas veces de muestras para análisis microscópicos.

4. Un aspecto crítico que pone en juego el objetivo de una protección efectiva del Patrimonio Cultural y no es acorde con la intención de modernizar y agilizar la institucionalidad

patrimonial es **la omisión de la función como órgano con competencia ambiental en la nueva institucionalidad contemplada por el proyecto de Ley de Patrimonio Cultural**. El actual proyecto de modificación de la Ley 17.288 carece de alguna mención acerca del rol como órgano de competencia ambiental del Consejo Nacional del Patrimonio Cultural, de la Secretaría Técnica Nacional del Patrimonio Cultural, de los Consejos Regionales del Patrimonio Cultural o de las Secretarías Técnicas Regionales.

En la normativa vigente, el CMN se ha desempeñado como órgano con competencia ambiental, en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), desde el año 1995. La participación del Consejo de Monumentos Nacionales como órgano con competencia ambiental encuentra su justificación legal en la definición de medio ambiente del artículo 2°, letra ll) de la Ley 19.300, el cual comprende *“El sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, **socioculturales y sus interacciones**, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige o condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones”*. Esta definición legal consagra en nuestro ordenamiento jurídico un **concepto amplio de medioambiente**, que incluye no sólo los componentes naturales sino también *culturales*. Es de la mayor trascendencia pues incorpora al patrimonio cultural dentro de los aspectos protegidos por la ley 19.300 quedando sometido también al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. **En la práctica, esta inclusión se ha traducido en uno de los mecanismos de protección del patrimonio cultural más importantes con que cuenta nuestra legislación.**

Actualmente, la mayor parte de las resoluciones que emanan del Consejo de Monumentos Nacionales versan sobre pronunciamientos en el marco del SEIA, en la tramitación de Declaraciones de Impacto Ambiental, Estudios de Impacto Ambiental, fiscalizaciones, entre otros.

El SEIA es el principal instrumento de gestión ambiental, **de carácter preventivo**, con que cuenta nuestra legislación y ha constituido un gran avance para nuestro país en materia de prevención, protección y planificación ambiental, especialmente sobre los componentes socioculturales del medio ambiente entre los que se encuentra el patrimonio cultural de la Nación. Los monumentos históricos, zonas típicas, monumentos arqueológicos y paleontológicos han podido ser protegidos en el marco de las actividades y proyectos de inversión, algunos de gran escala, que ingresan al SEIA, gracias al rol cumplido por el Consejo de Monumentos Nacionales como órgano con competencia ambiental.

En términos generales, el SEIA dispone que un proyecto o actividad no pueda ejecutarse, sino una vez que su impacto ambiental haya sido debidamente evaluado en un procedimiento coordinado por el Servicio de Evaluación Ambiental, en que participan los diferentes órganos con competencia ambiental, donde se definen medidas de mitigación y medidas de compensación que se hacen cargo del impacto ambiental producido por los proyectos de inversión.



El fundamento normativo de la participación del Consejo de Monumentos Nacionales en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental se encuentra establecido por los artículos 10° letra p) y 11° letra f) de la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, además de los artículos 11°, 75°, 76°, 77° y 78° del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, que establece las causales que llevan a realizar un estudio de impacto ambiental, y los permisos ambientales sectoriales que otorga el Consejo de Monumentos Nacionales en el marco del SEIA, respectivamente.

El actual artículo 86 de la Ley de Bases del Medio Ambiente, señala que, a nivel regional, *“los proyectos serán calificados por una Comisión presidida por el Intendente e integrada por los Secretarios Regionales Ministeriales del Medio Ambiente, de Salud, de Economía, Fomento y Reconstrucción, de Energía, de Obras Públicas, de Agricultura, de Vivienda y Urbanismo, de Transportes y Telecomunicaciones, de Minería, y de Planificación, y el Director Regional del Servicio, quien actuará como secretario.*

En el inciso segundo agrega que *“Las Direcciones Regionales de Evaluación Ambiental conformarán un **comité técnico** integrado por el Secretario Regional Ministerial del Medio Ambiente, quien lo presidirá, y el Director Regional de Evaluación Ambiental, los directores regionales de los servicios públicos que tengan competencia en materia del medio ambiente, incluido el Gobernador Marítimo correspondiente, y el **Consejo de Monumentos Nacionales**. Este comité elaborará un acta de evaluación de cada proyecto la que será de libre acceso a los interesados.”*

Sin embargo, este conjunto de normas jurídicas que conforman el marco jurídico de la gestión ambiental del Consejo de Monumentos Nacionales no cuentan con ningún correlato en el proyecto de ley que establece la nueva institucionalidad patrimonial chilena. En efecto, en lo relativo al otorgamiento de permisos de excavación (o “intervención” arqueológica), por ejemplo, el proyecto de ley radica esta función en los Consejos Regionales del Patrimonio Cultural. Al respecto, el artículo 5 N°1 señala que este organismo debe *“otorgar autorización previa para los trabajos de conservación, reparación, restauración u obra nueva que se realicen en los bienes de interés cultural declarados en cualquiera de sus categorías situados en la respectiva región, **así como cualquier intervención que afecte sus valores y atributos**”*. Este artículo agrega que *“**En el caso de un proyecto sometido al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, sólo se requerirá el otorgamiento del Permiso Ambiental respectivo, contemplado en el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.**”* Entonces advertimos una grave incoherencia entre la normativa ambiental (Ley 19.300) y esta disposición. En el sentido que los Consejos Regionales del Patrimonio Cultural deberán resolver sobre las intervenciones al patrimonio arqueológico, no obstante, en caso de existir un permiso ambiental, este Consejo se abstendrá de resolver sobre estas intervenciones. Sin embargo, de acuerdo al artículo 86 de la Ley 19.300, el consejo de monumentos integra el Comité Técnico que resuelve sobre los permisos ambientales. Entonces, **¿Qué entidad de las contempladas en el proyecto de ley se encargará de participar como órgano con competencia ambiental en el otorgamiento de permisos de intervención (excavación arqueológica) en el marco del SEIA?**

De acuerdo a lo expresado el artículo 5 N°1 del proyecto de ley, los Consejos Regionales del Patrimonio Cultural, deben abstenerse de resolver sobre esta materia al existir un Permiso Ambiental. Al revisar las funciones de los restantes órganos con competencia patrimonial, creados por el proyecto de ley, ninguno considera expresamente esta función. **En otras palabras, ni el Consejo Nacional del Patrimonio Cultural, ni la Secretaría Técnica Nacional del Patrimonio Cultural, ni las Secretarías Técnicas Regionales, cuentan en sus respectivos ámbitos de competencia con atribuciones que les habiliten para actuar como órganos de competencia ambiental en el SEIA.**

Por otra parte, en relación a los permisos de excavación arqueológica, cuando no existe un permiso ambiental, serán resueltos por los Consejos Regionales del Patrimonio Cultural. Esta entidad colegiada, cuenta con sólo un arqueólogo de un total de 12 consejeros, para evaluar técnicamente estas solicitudes de intervención o excavación. **A esto se suma la inexistencia de una comisión técnica que asesore a los consejeros regionales compuesta por funcionarios públicos.** Como es de público conocimiento, en la actualidad las decisiones insertas en el campo ambiental del CMN son resueltas, en gran parte, por los funcionarios de la secretaría técnica del Consejo, dado que la frecuencia de las sesiones del CMN en pleno, no se conciden muchas veces con la celeridad de los pronunciamientos ambientales.

El proyecto de ley, en su artículo 6 ter indica que *“para el desarrollo de sus funciones, los consejeros podrán formar comisiones internas de trabajo, las que podrán estar integradas además por asesores externos, ad honorem, cuyas competencias y especialidades aseguren una adecuada y pertinente colaboración en el análisis de las materias que se les encarguen. Estas comisiones podrán ser permanentes, transitorias o ad-hoc y tendrán por objeto facilitar el trabajo de los consejos plenos; no serán resolutorias y se someterán a las decisiones de los consejos, a los que formularán sus propuestas e informarán los avances y resultados de sus tareas.”* **Estas comisiones internas, tanto por su integración como por el carácter no resolutorio de sus dictámenes, distan mucho de lo que se espera de un órgano técnico que debe emitir su opinión en el SEIA, frente a proyectos o actividades enumerados en el artículo 10 de la Ley 19.300.**

En tanto, en la concepción y funciones de las Secretarías Técnicas Regionales del Patrimonio Cultural tampoco se considera ningún rol como órgano con competencia ambiental en el otorgamiento de los permisos ambientales sectoriales considerados por la Ley 19.300. En efecto, el artículo 8 del proyecto de ley señala que la Secretaría Técnica Nacional se desconcentrará territorialmente a través de las Secretarías Técnicas Regionales del Patrimonio Cultural, que integrarán las Secretarías Regionales Ministeriales de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Se indica que estas Secretarías Técnicas Regionales *“servirán, respectivamente, a los Consejos Regionales del Patrimonio Cultural”*. Indicando que estarán a cargo de un Secretario Técnico Regional quien actuará como secretario de los consejos regionales señalados, extenderá las actas, ejecutará los acuerdos y será ministro de fe de las sesiones y actuaciones del Consejo. El artículo 8 señala también las funciones de las Secretarías Técnicas Regionales del Patrimonio Cultural, **ninguna de las cuales guarda relación con el rol como órgano con competencia ambiental del Consejo de Monumentos Nacionales.**

Por otra parte, el Párrafo 5° del proyecto de ley, que se refiere al Procedimiento de Intervención sobre un Bien de Interés Cultural, en su artículo 45 señala que *“cualquier intervención realizada en un bien de interés cultural declarado en cualquiera de sus categorías, así como en los que lo sean por el solo ministerio de la ley, deberá ser previamente autorizada por el respectivo Consejo Regional del Patrimonio Cultural, sin perjuicio de los permisos especiales que deban emitir los organismos competentes”*, detallándose el procedimiento en el artículo 46. Esta disposición reitera que la competencia en materia de intervenciones a bienes de interés cultural, en los cuales se incluyen los permisos de excavación arqueológica es de competencia de los Consejos Regionales de Patrimonio Cultural. En el párrafo segundo del mencionado artículo, se agrega que *“En el ejercicio de esta competencia, los Consejos Regionales deberán actuar coordinadamente y en colaboración con los diferentes órganos de la Administración del Estado a nivel nacional, regional y local con competencia en la materia.”* **Si bien esta disposición menciona genéricamente la coordinación con otros órganos del Estado, es completamente insuficiente para regular una materia trascendente como el actuar en los dictámenes técnicos que actualmente solicita la institucionalidad ambiental al Consejo de Monumentos Nacionales (Artículo 86 Ley 19.300).**

Por otra parte, el artículo 45 bis señala que *“El Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental establecerá las intervenciones en los bienes de interés cultural en cualquiera de sus categorías que, de acuerdo a la letra p) del artículo 10 de la ley N° 19.300, deban someterse a evaluación de impacto ambiental”*. El artículo 10 de la Ley 19.300 señala los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualquiera de sus fases, que deben someterse al SEIA. La letra p) de este artículo se refiere a ejecución de obras, programas o actividades en parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de zonas vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas marinas o cualquier otra área colocada bajo protección oficial. Es bastante extraño que esta mención directa a la armonización de cuerpos legales, entre el proyecto de ley y la Ley 19.300, omita completamente la debida armonización entre la nueva institucionalidad y el artículo 11 letra f) de la Ley 19.300, que señala que los proyectos enumerados en el artículo 10 de la Ley 19.300 requerirán la elaboración de un estudio de impacto ambiental, si generan o presentan a lo menos uno de los siguientes efectos: *“Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural”*. Así como los permisos ambientales sectoriales vinculados con la ley 17.288 y la participación del Consejo de Monumentos Nacionales en el comité técnico que evalúa los proyectos ingresados al SEIA (Artículo 86 Ley 19.300).

Este vacío es aún más preocupante al observar que ni el Consejo Nacional del Patrimonio Cultural, ni la Secretaría Técnica Nacional del Patrimonio Cultural contemplan ninguna función o atribución vinculada con el rol ambiental del Consejo de Monumentos Nacionales.

Consideramos entonces, del todo necesario, que proyecto de ley en actual discusión, **incorpore y regule la actual gestión ambiental del Consejo de Monumentos**



Nacionales. Específicamente, es urgente que la nueva institucionalidad incorpore expresamente entre sus funciones y facultades el rol que los Consejos Regionales de Patrimonio cumplirán en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). El ejercicio de esta función debe necesariamente, ser desempeñado por funcionarios públicos con conocimientos técnicos idóneos, que puedan aportar efectivamente a la toma de decisiones del Comité Técnico, regulado por el artículo 86 de la Ley 19.300, que se pronuncia acerca de la admisibilidad o inadmisibilidad de los proyectos o actividades que se evalúan en el SEIA.

La nueva institucionalidad, debe hacerse cargo del **perfeccionamiento de las estructuras y procesos involucrados en la actual gestión ambiental del Consejo de Monumentos Nacionales.** Para ello, se debe mejorar su capacidad de respuesta técnica, aspecto no considerado en el proyecto de ley en discusión. Se trata de una materia de importancia primordial y de cuyo adecuado tratamiento por el Estado depende la prevención del daño y la adecuada gestión del patrimonio cultural intervenido por proyectos de inversión que ingresan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

El patrimonio cultural es un bien jurídico de gran complejidad y variabilidad interna, y es un recurso, por esencia, no renovable, lo que conlleva desafíos no menores en el diseño de los mecanismos de protección y gestión. Por su particular naturaleza, el patrimonio cultural incluye en sí múltiples componentes que hacen necesaria una aproximación **científica y técnica** al tema de su protección, donde confluyen ciencias como la paleontología, arqueología, antropología, ecología, arquitectura e historia.

Planteamos entonces que los Consejos Regionales de Patrimonio **desempeñen el rol de organismo con competencia ambiental en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), que actualmente cumple el Consejo de Monumentos Nacionales,** radicado principalmente en la Secretaría Ejecutiva del CMN.

La propuesta actual, en la cual la toma de decisiones queda en manos de los Consejos Regionales de Patrimonio, donde La Secretaría Técnica Regional solo cumple un rol de asesoría pero no resolutivo, es bastante cuestionable dado que los órganos con competencia ambiental son eminentemente técnicos (por ejemplo, SERNAGEOMÍN, SAG), entonces al evaluar un proyecto de inversión se corre el riesgo que los integrantes del Consejo Regional de Patrimonio no cuenten con los conocimientos técnicos necesarios para resolver sobre los componentes afectados por un proyecto de inversión (por ejemplo, paleontología, arqueología). El Estado de Chile debe habilitar a los Consejos Regionales de Patrimonio de funcionarios públicos que dominen estas materias técnicas y aporten su opinión vinculante respecto a los proyectos de inversión, que luego serán resueltos por el Servicio de Evaluación Ambiental.

El proyecto de Ley que modifica la Ley 17.288 debe incluir expresamente dentro de las funciones del CMN su rol como órgano con competencia ambiental, y la evaluación de proyectos de inversión debe ser realizada por funcionarios públicos con formación científica

idónea, reservando estas decisiones del campo de asignado para resolución del Consejo Región.

5. En el Artículo 46 ter del Párrafo 8° del Título XI De Los Procedimiento se señala: *Contra los actos administrativos que lleven a efecto los acuerdos adoptados por los Consejos Regionales del Patrimonio Cultural y el Consejo Nacional del Patrimonio Cultural el o los interesados podrán interponer los recursos administrativos y jurisdiccionales de conformidad a la ley N°19880, que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado. Y luego se señala que Para los efectos del recurso jerárquico deducido en contra de la resolución que resuelve la oposición establecida en el artículo anterior, el órgano superior de los Consejos Regionales será el Consejo Nacional del Patrimonio Cultural y el superior jerárquico de éste será el Ministro de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Aquí se observa una de los más graves aspecto de la propuesta de modificación de la ley, pues la inserción de este recurso jerárquico posiciona al Ministerio como ente superior en la toma de decisiones relacionadas a los acuerdos adoptados por los Consejos Regionales del Patrimonio Cultural y el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural. Esto posibilita al ministerios pronunciarse y torcer los juicios de los Consejos menoscabando su legitimidad.* Esto tiene importantes implicancias respecto a la revocación de declaratorias (ver Punto 2, Artículo 3, Párrafo 1°, Título II).

6. En los antecedentes legislativos del proyecto de Ley se señala: "*Teniendo como diagnóstico la ausencia de una estructura orgánica que asegurara el correcto funcionamiento del Consejo de Monumentos Nacionales, la iniciativa contempló la revisión de su composición y de su labor centralizada, mediante la creación de consejos regionales, con el objeto de distribuir las funciones del órgano central y asegurar una mejor gestión del patrimonio a nivel local*". **La regionalización** sería uno de los principales avances en función del objetivo de modernización de la institucionalidad, pero en línea con los problemas relacionados al recurso jerárquico anteriormente analizado, se observa que las Secretarías Técnicas Regionales del Patrimonio Cultural dependerán de las Secretarías Regionales Ministeriales de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (Párrafo 5°, Título II). Al ser parte de las seremis, serán mandatadas por estas. Y si estas últimas dependen del intendente preocupa la falta de autonomía que pudiesen tener.

Hoy en día se peca de exceso de centralismo, lo que es negativo por dos motivos. En términos prácticos, por los tiempos de acción y reacción y luego porque se toman decisiones sin conocer la realidad de cada lugar, aplicándose parámetros de contextos culturales y ambientales que pueden ser muy disímiles a los locales.

Pese a lo anterior, dejar las decisiones técnicas a las autoridades regionales designadas por el gobierno de turno resulta negativo, sobre todo si además el Consejo Regional del Patrimonio Cultural propuesto será designado también por el gobierno. Debiese generarse un mecanismo técnico independiente que definiera la toma de decisiones.

Por otra parte, nada se especifica respecto a la dotación de funcionarios técnicos que en definitiva serán la musculatura de la institucionalidad. Este punto es crítico, ya que las



Secretarías Técnicas Regionales serán fundamentales para la descentralización, y debiesen contar con cuerpos técnicos eficientes, bien conformados y con la infraestructura y presupuesto adecuados.

7. Sin duda lo que parece más grave es **la politización del futuro Consejo Nacional del Patrimonio Cultural (hoy CMN)**, dado que se pretende que los miembros del Consejo sean nombrados por el Presidente de la República. Inclusive se propone la existencia de un “Representante del Patrimonio del Presidente”. De tal modo, lo que se ha construido como un órgano colegiado del Estado pasa a ser un espacio político, a favor del poder de turno. Desde el año 1925, en el que se da inicio a la legislación patrimonial, el CMN obedeció a un espíritu en que la opinión pública y ciudadana estaba representada en materias patrimoniales, a través de agentes competentes y especializados en la materia. En 1970 inclusive se aumentó el número de integrantes, obedeciendo al número de bienes patrimoniales bajo su protección. Y finalmente, con el advenimiento del Ministerio de Cultura, nuevamente se adhiere ese espíritu participativo y se integra a un miembro del CAARCH. Por tanto:

7.1) Rechazamos la composición que adquiere el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural, ex CMN, en la nueva ley (Título II, Párrafo 1º), mucho más política que técnica, debido a la restricción de representación ciudadana y a la forma de elección de sus representantes. De 17 consejeros, 7 emanarían de la ciudadanía, pero siendo elegidos por el Presidente de la República –o Subsecretario en el caso de uno de ellos- a partir de una terna presentada por la ciudadanía .

7.2.) A la vez, en el marco de esta disminución en la cantidad de Consejeros (as), de 22 a 17, particularmente se reduce la presencia de 2 a un(a) arqueólogo(a), debiéndose elegir uno(a) entre Sociedad Chilena de Arqueología (SCHA) y Colegio de Arqueólogas y Arqueólogos de Chile (CAARCH). Esta situación es la misma en el caso de los Consejos Regionales del Patrimonio Cultural (letra i), Artículo 4, Párrafo 2º, Título II). Hacemos notar que para el caso de Arqueología, actualmente la Secretaría Técnica del CMN (ST) evalúa más de 1000 casos por mes referentes al patrimonio arqueológico, siendo este un alto porcentaje de todos los casos ingresados a la ST. Por lo tanto, resulta particularmente relevante la representación de los organismos especializados (SCHA y CAARCH), a través de sus consejeros (as), en esta materia. Existe la imposibilidad logística de que tan solo un representante pueda dar cabida a la gran demanda de resoluciones y acuerdos que deben tomarse en el ámbito arqueológico.

7.3) Esta baja representación técnica y civil, se agrava por la ausencia de representantes de los Sitios de Memoria, así como de Pueblos Originarios, sobre todo cuando estos últimos sufrirían afectación directa a sus acervos culturales a través de varias categorías del proyecto de ley. Esto deriva en un escenario sumamente desequilibrado, con una sobrerrepresentación del poder político de turno. Consideramos que esto traiciona el creciente interés de la ciudadanía por los temas patrimoniales y la estructuración de comunidades en defensa de su patrimonio, con un fuerte énfasis en la conservación. Se hubiese esperado que la nueva propuesta de ley, abriera las puertas a nuevos integrantes en la constitución del futuro Consejo Nacional del Patrimonio

Cultural, en vez de cerrarlas a aquellos que son parte activa en su agencia. Se esperaría también que las múltiples voces estén también representadas en regiones y que esto no se focalice tan solo en una ejecución del poder desde la centralidad. Esto no es una defensa corporativa de un gremio profesional con competencias patrimoniales, sino que pretende apuntar seriamente a cuestiones trascendentales vinculadas a la protección patrimonial, situadas por ejemplo, en la pregunta desde dónde y hacia dónde queremos construir nuestros patrimonios.

7.4) Por otra parte, se indica que en caso “de empate” en las votaciones que se hagan al interior del Consejo Nacional de Patrimonio Cultural será su presidente quien dirima. Si bien, esto parece razonable, pensamos que el Consejo Nacional de Patrimonio Cultural debe apuntar a llegar a acuerdos unánimes en la toma de una decisión, dado que debiese constituirse como un espacio reflexivo y de deliberación entre las distintas visiones e intereses sobre el patrimonio cultural. A pesar de que los campos patrimoniales son un espacio de disputa, hemos sido testigo de cómo somos capaces de llegar acuerdos, demostrando un espíritu republicano casi único en materia de asesoría/administración del Estado.

8) El proyecto propone la creación de un **Inventario Nacional de bienes patrimoniales y Registros regionales de patrimonio cultural**. Se indica que primero se debe registrar el bien de interés patrimonial al Registro regional y que luego se dirime si compete o no que sea incorporado al Inventario nacional. No queda claro si los sitios arqueológicos deberán ingresar a ese Registro y luego Inventario, así como tampoco las exigencias relativas a la determinación de tamaño y extensión de los sitios. Tampoco los mecanismos por los cuáles se realizan estos ingresos. Asimismo, y en este marco, es necesario discutir las implicancias del acceso público a esta información, en términos de su resguardo y de los requerimientos de las comunidades que ejercen una tutela sobre su patrimonio.

Del mismo modo, debe discutirse el registro de colecciones de bienes patrimoniales, incluyendo los arqueológicos. Se da un plazo de 1 a 5 años para su registro según estándares del actual Servicio Nacional del Patrimonio. Este registro **permitiría que quienes tengan posesión de piezas patrimoniales no indiquen cuál es su origen. En consecuencia, se corre el riesgo de legitimar bienes obtenidos de manera ilícita.**

A la vez, sabemos que en Chile Museos y/o colecciones tienen diversos orígenes. Están aquellos museos municipales, comunitarios, etc., cuya colección por lo general se ha ido generando a partir de donaciones de los vecinos. Son colecciones de pequeña escala. Dado que se requerirá cumplir con ciertos estándares para el registro de las colecciones, se considera un problema para instituciones que no cuenten con recursos económicos y humanos para desarrollar estos registros. Es una ley de la desigualdad.

9) Respeto a la propuesta para **Incentivos y protección del patrimonio**, el proyecto de modificación de ley parece hacer una distinción entre el patrimonio que debiese ser protegido y aquel que no. De tal manera, los incentivos propuestos sólo hacen referencia a bienes inmuebles. Ya sea a través de la exención de contribuciones, o a la posibilidad para las

personas naturales de segunda categoría, de acceder a un crédito. **No existe ningún incentivo para el resguardo de los sitios arqueológicos, más allá de multas y castigos.**

Otro ámbito que se indica es que se castigará a quienes descuiden o deterioren la apariencia de un bien patrimonial de forma considerable y permanente. Estas dos categorías son muy relativas en el ámbito arqueológico. ¿Qué se entiende de modo considerable y permanente para un sitio arqueológico? ¿Qué es la apariencia de un sitio arqueológico?

Finalmente, aquellos dueños de inmuebles, que no sean personas naturales de primera categoría, sino gente común y corriente, se les exige el resguardo, cuidado y mantención de su propiedad. Se hubiese esperado que se diese un paso adelante generando subvenciones a los dueños de inmuebles y de lugares con valor patrimonial, premiando la preservación y no sometiendo a los dueños al sistema crediticio.

10) En cuanto a los procedimientos y articulación con otros organismos, leyes y tratados, ¿Cómo se relacionará esta nueva ley con Ley Pascua, con el Convenio 169 de la OIT, con la Ley indígena?

Resulta muy poco clara la relación con el Ministerio del Medio Ambiente. Se indica que no habrá segunda tramitación cuando los proyectos estén sometidos al SEIA. Nos preguntamos si se requerirá aún de los Permisos Ambientales Sectoriales (PAS). Algo similar ocurre con la declaratoria de **paisaje de interés cultural**, donde se indica que previo a ella, se deberá contar con un informe del Ministerio del Medio Ambiente. Pero no se indica cuál es el fin de este informe. Es factible que se postergue aquellos territorios, que aunque mercedamente cuentan con los valores y atributos para ser declarados paisajes culturales, se encuentren afectados por proyectos de inversión. Con lo cual quedarían imposibilitados de acceder a esta categoría de protección.

Por otra parte, no queda claro cuáles son las implicancias de uso para las comunidades cuando su hábitat esté al interior de un paisaje cultural. Asimismo, parece poco realista que un paisaje cultural solo sea de propiedad fiscal, pues los paisajes claramente corresponden a relaciones entre elementos de interés cultural en un espacio. Por lo tanto, es muy probable que incluya propiedad privada y propiedad pública. Es un debate abierto que implica una mejor definición del concepto y cuál es el objetivo y aporte de éste.

También resulta compleja la noción de que primero debe existir un plan de gestión patrimonial, para luego proceder con la declaratoria. No es posible generar un plan de gestión sin antes conocer los límites, valores y atributos del bien de interés cultural.

11) Si bien es valorable la inclusión de la categoría de Sitios de Memoria y Memoriales, resulta fundamental que el presente proyecto de ley, incluya en sus antecedentes la mención a la normativa e instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos, que establecen las obligaciones del Estado en relación con el acceso a la verdad, la preservación de pruebas de las

violaciones a los derechos humanos y la contribución de este tipo de bienes a las garantías de no repetición (véase por ejemplo "Principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad" ONU, 2005). Igualmente debieran citarse como antecedente las recomendaciones de los Informes de verdad : Informe de la Comisión Nacional Verdad y Reconciliación (1992): *“Se busca que las expresiones de reparación sean públicas y de alcance nacional. Al mismo tiempo interesa que se exprese con fuerza y autonomía lo regional y hasta lo local. Se anhela a que estas expresiones sean consensuales y no constituyan un signo de división”*, e Informe de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y tortura (2004): *“Declaración de los principales centros de tortura como monumentos nacionales. Y 2. la creación de memoriales y sitios recordatorios de las víctimas de violaciones a derechos humanos y violencia política”*. Junto a las recomendaciones emanadas de organismos competentes como el INDH.

En este ámbito, debieran mencionarse también las obligaciones asumidas por el Estado señaladas en el Plan Nacional de Derechos Humanos (2018), sobre todo en la META 3 relacionada con la preservación de la memoria histórica en materia de violaciones a los derechos humanos, donde el estado debe velar por el resguardo del patrimonio histórico en esta materia, y por la articulación de las instituciones públicas dedicadas al rescate, conservación y difusión de dicho patrimonio. Para ello, el Estado se compromete al Diseño e implementación de una política pública de memoria histórica que considera distintas acciones incluido el Promover un proyecto de ley de los Sitios de Memoria, elaborar protocolos y mesas de trabajo.

Con la puntualización anterior se pretende hacer notar que la inclusión de la categoría de Sitio de Memoria como "bien patrimonial" no puede inscribirse únicamente de manera nominal en un marco normativo referido al patrimonio. Esta inclusión debe considerar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en el ámbito de la protección y promoción de los Derechos Humanos, que involucran a la sociedad en su conjunto, su reconocimiento y resguardo trasciende a grupos de interés, que van más allá de las víctimas de la violencia política y sus familiares, constituyéndose en medios de reparación simbólica para todos los integrantes de la sociedad chilena.

Ante esto, señalamos que:

11.1) Rechazamos la obligatoriedad de que los Sitios de Memoria deban estar inscritos como bien cultural en los Registros regionales y en el Inventario nacional como un prerequisite para efectuar una declaratoria, considerando esto como un evidente obstáculo que solo contribuirá a extender y burocratizar los plazos y gestiones que realizan las organizaciones ciudadanas. Esto dilata el plazo para obtener la protección legal ante situaciones de emergencia que acontecieren como destrucción, desmantelamiento, modificación de inmuebles o espacios en los que se cometieron violaciones a los DDHH. En la misma línea, rechazamos que la nueva ley señale que el Consejo Nacional del Patrimonio Cultural deberá contar con un informe previo, emitido por la Subsecretaría de Derechos Humanos para deliberar sobre la solicitud de declaratoria y que el decreto supremo de ésta debe ser suscrito también por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Esto considerando que hasta ahora las iniciativas para las



declaratorias de sitios de memoria se han gestado desde las organizaciones ciudadanas y no desde el Estado. De este modo, este proyecto atenta contra los procesos de reconocimiento y declaratorias de sitios de memoria, única herramienta que se tiene para la protección de este patrimonio.

11.2) Se requiere revisar y completar la definición de Sitio de memoria en el proyecto de ley, ante lo cual proponemos de manera preliminar la siguiente: *"son bienes de interés cultural los sitios de memoria, entendiendo por ellos todos los lugares donde se hubieren cometido graves violaciones a los derechos humanos, o donde se resistieron o enfrentaron esas violaciones, y que pueden contener evidencias susceptibles de ser investigadas judicialmente. Consecuentemente, son valorados por las comunidades y ciudadanía como espacios en los cuales se pueden recordar esos sucesos para reflexionar sobre lo ocurrido, promoviendo los derechos humanos"*.

Todos estos 11 aspectos críticos, no sólo dan cuenta de cómo no se cumplen los objetivos centrales del proyecto de modificación de la ley 17.288 presentado por el gobierno, sino que demuestran graves falencias y contradicción es en el mismo, peligrando la protección del Patrimonio Cultural de Chile. Este análisis nos lleva a recomendar que la Comisión de Cultura, Artes y Comunicaciones de la Honorable Cámara de Diputados tenga a bien la idea de no legislar este proyecto de modificación de la Ley 17.288, y solicitar que el gobierno elabore un nuevo proyecto, para lo cual se requiere conformar una mesa técnica con todos los actores y organizaciones de la sociedad civil relacionados, y así poder discutir con tiempo y criterio esta modificación.

Atentamente,

Directorio del Colegio de Arqueólogas y Arqueólogos de Chile A.G.
Mesa de Sitios de Memoria del Colegio de Arqueólogas y Arqueólogos de Chile A.G.
colegio@arqueologos.cl
San Antonio 378, Oficina 808
Santiago-Chile