



Santiago, 17 de julio de 2025

OBSERVACIONES DEL CONSEJO MINERO AL PROYECTO DE LEY DE PATRIMONIO CULTURAL

[Segundo Trámite Constitucional, Senado, Comisión de Cultura, Boletín N°12.712-24]

1. En abril de este año, el Ejecutivo anunció la priorización de 10 proyectos de ley que tendrían por objetivo impulsar el crecimiento económico. Entre ellos, incluyó este proyecto de ley sobre Patrimonio Cultural, aspecto que valoramos porque es un reconocimiento de la necesidad de modificar la normativa vigente para alinearla con dicho objetivo.
2. La priorización de este proyecto es consistente con lo señalado por la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) en su “Informe Levantamiento Línea Base Proyectos de Inversión Minera” que, al estudiar los permisos para el desarrollo de proyectos mineros, concluyó que aquellos a cargo del Consejo de Monumentos Nacionales (CMN) son efectivamente un *cuello de botella* para la aprobación de proyectos.¹
3. Sin embargo, en el proyecto solo encontramos dos aspectos significativos que consideramos alineados con el objetivo de impulsar el crecimiento:
 - **Radicación de las autorizaciones en las Direcciones Regionales del Servicio.** El artículo 17 propone radicar en las Direcciones Regionales del Servicio Nacional de los Patrimonios Culturales [SNPC] la resolución de las solicitudes de intervención en los bienes patrimoniales arqueológicos y paleontológicos. Este traslado de competencias desde el Consejo de Monumentos Nacionales a las instancias regionales contribuye a agilizar la tramitación de estas solicitudes.
 - **Inclusión de los Ministerios de Economía y Hacienda en reglamento sobre bienes arqueológicos y paleontológicos.** El artículo 33 establece que un reglamento dictado por el Ministerio de Cultura y los ministerios económicos ya señalados determinará la metodología para valorar los bienes arqueológicos y paleontológicos que no tengan relevancia por el solo ministerio de la ley. Esto es un avance, porque reconoce que la definición de la relevancia de este patrimonio requiere una visión más completa que incluye la perspectiva económica.

¹ En particular, el informe se refiere a los hallazgos arqueológicos no previstos que implican la paralización inmediata de la zona (p. 78).



4. Entendemos que una modificación profunda a una ley sobre patrimonio cultural no puede limitarse a impulsar el crecimiento económico, sino que debe equilibrar diversos objetivos, entre ellos -por supuesto- la protección de dicho patrimonio. El problema que vemos en el contenido de este proyecto es, de hecho, un marcado desequilibrio entre una mayor protección del patrimonio cultural y la falta de resguardo de otros objetivos de interés público.
5. El problema señalado lo describiremos a través de tres temas relevantes del proyecto:
 - Riesgo de protección desproporcionada del patrimonio cultural inmaterial frente a otros intereses;
 - Riesgo de desequilibrios en la protección del patrimonio cultural de los pueblos indígenas y tribales afrodescendientes.
 - Falta de claridad y densidad en la regulación de los hallazgos vinculados al patrimonio arqueológico.

Para cada uno de ellos, junto con las observaciones al texto en tramitación, planteamos sugerencias de mejora.

A. Riesgo de protección desproporcionada del patrimonio cultural inmaterial frente a otros intereses

1. La falta de equilibrio entre la protección del patrimonio cultural y otros aspectos de interés público y privado, como el desarrollo de infraestructura o la actividad económica, se evidencia en el caso del patrimonio cultural inmaterial, debido a la combinación de varios contenidos específicos.
2. En efecto, los problemas se generan por la combinación de cuatro factores: **(i)** definiciones amplias; **(ii)** participación ciudadana limitada; **(iii)** reconocimiento concentrado en un Ministerio y Consejo; y, **(iv)** amplias medidas de salvaguardia.

2.1. Definición amplia de patrimonio cultural inmaterial. La propuesta define patrimonio cultural inmaterial como:

“los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas, junto con los instrumentos, objetos, artefactos, insumos, espacios y paisajes culturales que les son inherente, que las personas o comunidades portadoras o legatarias reconocen como parte integrante de su patrimonio cultural” [Artículo 39].

2.2. Participación ciudadana limitada. El procedimiento para el reconocimiento del patrimonio cultural inmaterial considera la realización de una etapa de “investigación participativa” [Artículo 54], las que son desarrolladas por las Direcciones Regionales del



SNPC, en colaboración con los diferentes órganos de la Administración y con las personas o comunidades portadoras o legatarias de elementos, expresiones y manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial [Artículo 63].

El problema radica en las omisiones al regular esta materia: el procedimiento no contempla una instancia orientada a conocer la opinión de los terceros afectados por potenciales limitaciones a sus actividades que puedan derivarse de un reconocimiento de patrimonio inmaterial.

2.3. Reconocimiento concentrado en el Ministerio de las Culturas y el Consejo. Una vez realizadas las investigaciones participativas y emitido el informe por la Dirección Regional, la Dirección Nacional del SNPC elaborará un expediente y lo remitirá al Consejo de los Patrimonios Culturales. Este Consejo se pronunciará sobre el reconocimiento del patrimonio presentado y le solicitará al Ministerio de las Culturas que dicte el decreto supremo correspondiente. De esta forma:

- La decisión de formalizar vía decreto un reconocimiento de patrimonio cultural recae solo sobre el Ministerio de las Culturas, que naturalmente tiene una vocación favorable hacia dicha decisión, sin que intervengan otros ministerios.
- Recién frente a este decreto, que solo se conoce una vez publicado en el Diario Oficial, cabe la posibilidad de presentar un recurso de reposición [Artículo 64], el que por su naturaleza resuelve el mismo Ministerio que dictó el acto, con informe del Consejo. El proyecto no regula recursos judiciales que podrían proceder ante la decisión del Ministerio.
- Además, cabe señalar que el Consejo aumentará sus integrantes de 22 a 30 integrantes, donde se profundiza la representación de intereses asociados al patrimonio cultural, sin que se integren representantes de otras perspectivas [Artículo 9°].
- Finalmente, el procedimiento no contempla la obligación de requerir el pronunciamiento de otros órganos de la Administración que representen visiones distintas a las de la protección del patrimonio cultural y hagan ver los impactos sobre diversas actividades. El proyecto solo contempla que la Dirección Regional del SNPC decida con qué órganos se “coordina y colabora”, lo que es claramente insuficiente.



2.4. Amplias medidas de salvaguardia. La propuesta faculta al SNPC para establecer medidas de salvaguardia respecto del patrimonio inmaterial reconocido. Estas medidas son *“acciones encaminadas a garantizar la viabilidad del patrimonio cultural inmaterial, y comprende [...] la preservación, protección, valorización y revitalización de este patrimonio”* [Artículo 66]. Es decir, una vez reconocido un patrimonio cultural inmaterial, se habilita al Servicio a cargo del tema tomar medidas de salvaguardia que pueden perjudicar a otras actividades de particulares o de interés público, sin conocer la opinión de los terceros afectados y sin la participación de órganos de la Administración a cargo de velar por esas actividades de interés público.

3. La combinación de estos cuatro aspectos impide la ponderación de otros intereses involucrados. La definición de patrimonio cultural inmaterial -que intenta reflejar aquella establecida en la Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO²- no es, por sí misma, problemática. También, visto en forma aislada, puede ser inevitable establecer la posibilidad de medidas de salvaguardia sin limitarlas *a priori*. Sin embargo -repetimos- es la combinación de los cuatro aspectos lo que genera el desequilibrio frente a otras actividades de interés público o privado.

Además de lo anterior, cabe tener presente que el reconocimiento de este y los otros tipos de patrimonio cultural se da junto con un reconocimiento de *“interés público en la protección y salvaguardia de los patrimonios culturales en sus distintas categorías”* [Artículo 5], sin que la manifestación de este interés público quede precisada en la ley.

4. En este sentido, recomendamos incorporar mecanismos que permitan ponderar otros intereses en juego:

4.1. Análisis de impacto económico y social. Proponemos que la Dirección Regional del Servicio deba elaborar un análisis del impacto económico y social que generará el reconocimiento del patrimonio cultural inmaterial y las posibles medidas de salvaguardia. Este tipo de análisis ya se contempla, por ejemplo, en la elaboración de normas de calidad y de emisión en asuntos ambientales. Con esto, al resolver el reconocimiento, el Ministerio deberá incluir una ponderación de los diversos intereses en juego.

4.2. Participación ciudadana amplia y obligatoria. La Dirección Regional debería desarrollar esta participación con el objetivo de conocer si, además de las personas interesadas en el reconocimiento de un patrimonio inmaterial, hay terceros afectados negativamente.

² **UNESCO: Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial.** Artículo 2°. Se entiende por “patrimonio cultural inmaterial” los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural.



- 4.3. Involucrar a otros ministerios.** Considerando que el reconocimiento podría afectar intereses de competencia de ministerios distintos al de Cultura, es necesario notificar a otros ministerios para requerir su pronunciamiento.
- 4.4. Conformación del Consejo.** Sugerimos volver a la conformación propuesta por el proyecto de ley presentado en 2019, que incluía reducir el número de integrantes de 22 a 17 (en vez del aumento a 30 que propone ahora el Ejecutivo), cuya integración estaba debidamente justificada en el texto.

B. Riesgo de desequilibrios en materia de patrimonio cultural de pueblos indígenas y tribales afrodescendientes

1. En esta materia aplica todo lo señalado anteriormente respecto del patrimonio cultural inmaterial. Esto es, una combinación de factores del proyecto de ley que derivan en un desequilibrio entre la protección del patrimonio cultural y la afectación de actividades de terceros. Estos factores, que acá solo se enumeran para no repetir los argumentos desarrollados previamente, son:
 - Una definición amplia del patrimonio cultural de pueblos indígenas y tribales afrodescendientes [Artículo 4°];
 - La falta de un procedimiento de participación ciudadana amplio y obligatorio;
 - Reconocimiento concentrado en el Ministerio de las Culturas y el Consejo;
 - Amplitud en la determinación de las medidas de salvaguardia.
2. Por otra parte, la regulación del patrimonio indígena plantea una observación adicional referida a la creación de **protocolos para el ejercicio del derecho colectivo de participación de los pueblos indígenas y tribal afrodescendiente**. El Artículo 44 establece que las medidas administrativas del SNPC en materia de excavaciones arqueológicas, re-entierros y restituciones de bienes patrimoniales, que sean susceptibles de afectar a los pueblos indígenas, se sujetarán a los protocolos que se creen al efecto, los que se elaborarán con la participación de dichos pueblos, de acuerdo con los estándares vigentes.

Entendemos que con esto se buscó dar una solución intermedia frente a la alternativa de aplicar a cada decisión del SNPC una consulta indígena del Convenio 169 de la OIT, como ha ocurrido a propósito de la decisión reciente de la Corte Suprema frente a un caso específico. Sin embargo, para los proyectos que debieron realizar su consulta indígena en el marco del SEIA se estaría duplicando el proceso de participación.



3. Por lo anterior, nuestras propuestas son las siguientes:

- 3.1. **Mejorar el procedimiento en los mismos términos propuestos para el patrimonio cultural inmaterial.** En concreto, sugerimos establecer la obligatoriedad de realizar un análisis de impacto económico y social; una participación ciudadana amplia y obligatoria, e; involucrar a otros ministerios con competencia en las actividades afectadas por la declaratoria de patrimonio cultural.
- 3.2. **Exceptuar del procedimiento de protocolo a los proyectos que ya fueron objeto de una consulta indígena en el marco del SEIA.** Para estos proyectos basta que en esa misma consulta se defina cómo se actuará en caso de excavaciones arqueológicas que puedan afectar a los pueblos consultados, sin necesidad de crear instancias adicionales para definir protocolos.

C. Falta de claridad y densidad en la regulación de los hallazgos vinculados al patrimonio arqueológico

1. La regulación del patrimonio arqueológico comparte algunos de los problemas antes señalados y se hace cargo de otros. Además, hay dos aspectos específicos que nos preocupan.
2. Primero, el proyecto no define completamente que será entendido como patrimonio arqueológico. En efecto, el proyecto establece que será considerado como patrimonio arqueológico por el solo ministerio de la ley, a los objetos o lugares que correspondan a la etapa prehispánica y hasta la colonia. Sin embargo, dicha limitación se ve superada inmediatamente al establecer que también será considerado patrimonio arqueológico aquellos que *“de acuerdo con criterios científicos, culturales y técnicos, definidos por el reglamento señalado en el artículo 33, posean un significativo valor patrimonial, actual o potencial, conforme a su naturaleza arqueológica o bioarqueológica”* [Artículo 30].

Tal como comentamos al comienzo de esta presentación, valoramos que el reglamento señalado deba ser suscrito, además de Cultura, por Economía y Hacienda, pero ello no disipa la preocupación frente a la falta de una delimitación legal clara para determinar cuál es el patrimonio arqueológico de relevancia.

3. Segundo, consideramos que no se solucionan los problemas de los que adolece el procedimiento para autorizar una intervención frente a hallazgos arqueológicos [Artículo 37]. El proyecto dispone que, frente a un hallazgo, si la Dirección no se pronuncia en plazo respecto a si corresponde pedir una autorización, el titular puede presentar un diagnóstico con las medidas a adoptar, elaborado por un profesional inscrito en un registro que la misma ley crea. El problema es que nada se dice para el caso en que la Dirección tampoco se pronuncie sobre ese diagnóstico



y las medidas presentadas por el titular. Esto puede generar que la actividad, obra de infraestructura o proyecto productivo quede paralizado.

4. Para mitigar ambos problemas, sugerimos lo siguiente:

- 4.1. Establecer en el proyecto **umbrales mínimos de antigüedad, singularidad y valor científico a los hallazgos** que serán considerados patrimonio arqueológico en el artículo 30. Esto implicaría ser más precisos en el proyecto de ley respecto de dichos criterios, para darle mayor estabilidad a los mismos y, con ello, certeza jurídica a los involucrados.
- 4.2. **Completar el procedimiento dispuesto en el artículo 37.** Sugerimos que, si la Dirección no se pronuncia en plazo sobre el diagnóstico y las medidas presentadas por el titular, dado que requirió la elaboración por un profesional inscrito en un registro que la misma ley crea, pueda continuar con la implementación de esas medidas, sin perjuicio de que en cualquier momento posterior la Dirección pueda hacer correcciones.

Conclusiones

1. El impulso de este proyecto de ley es una señal relevante por las implicancias que el Ejecutivo le ha dado, al ser incluido entre las 10 prioridades legislativas por su impulso el crecimiento económico. De acá se desprende que la actual institucionalidad, centrada en el Consejo de Monumentos Nacionales, constituye efectivamente un cuello de botella para el desarrollo de proyectos de inversión, situación que ha sido documentada y respecto de la cual parece haber amplio consenso.
2. Valoramos dos innovaciones del proyecto que contribuirán a racionalizar procedimientos y criterios:
 - (i) La radicación de las autorizaciones arqueológicas y paleontológicas en las Direcciones Regionales del Servicio Nacional de Patrimonios Culturales;
 - (ii) La participación de los Ministerios de Economía y Hacienda en la elaboración del reglamento que determinará la relevancia del patrimonio arqueológico.

Estas medidas representan un reconocimiento explícito de que la gestión patrimonial requiere una perspectiva territorial descentralizada y una visión integral que considere las implicancias económicas de las decisiones.

3. Sin embargo, estas mejoras son anuladas con creces por otros contenidos del proyecto. La combinación de definiciones patrimoniales excesivamente amplias, procedimientos de reconocimiento concentrados exclusivamente en el ámbito cultural, ausencia de participación



ciudadana efectiva para terceros afectados y la posibilidad de establecer medidas de salvaguardia del patrimonio sin límites, configura un marco normativo que favorece desproporcionadamente la protección patrimonial en desmedro de otros intereses legítimos como el desarrollo económico, social y de infraestructura.

4. Resulta particularmente preocupante la regulación del patrimonio cultural inmaterial y del patrimonio indígena, donde la amplitud de sus definiciones combinada con la falta de integración de otros intereses en sus procedimientos de reconocimiento puede generar desequilibrios importantes en la ponderación de diversos intereses públicos y privados. Asimismo, la creación de protocolos indígenas adicionales para los proyectos que ya cumplieron con la consulta indígena en el SEIA, introduce duplicidades injustificadas que prolongarán innecesariamente los tiempos de tramitación.
5. Para que este proyecto cumpla efectivamente su objetivo de impulsar el crecimiento económico mientras protege adecuadamente el patrimonio cultural, recomendamos considerar las siguientes propuestas: **(i)** análisis obligatorios de impacto económico y social antes de un reconocimiento de patrimonio cultural; **(ii)** participación ciudadana amplia para todos los posibles afectados por ese reconocimiento ; **(iii)** intervención de otros ministerios, distintos al de Cultura, en decisiones que los involucren; **(iv)** reducir a 17 el número de integrantes del Consejo de los Patrimonios Culturales, tal como proponía el proyecto de 2019; **(v)** establecimiento de criterios más precisos para determinar relevancia patrimonial; **(vi)** exceptuar del procedimiento de protocolo indígena a los proyectos que ya fueron objeto de una consulta indígena en el SEIA, y; **(vii)** completar las reglas de silencio positivo frente a hallazgos arqueológicos.