

## NUEVA LEY DE PATRIMONIO CULTURAL: NECESARIA, PERO MAL ENFOCADA

- El Consejo de Monumentos Nacionales (CMN) ha estado en el último tiempo bajo la lupa por las demoras que ha exhibido en la entrega de permisos, así como por el contenido de sus resoluciones.
- Según un estudio de la CNEP del 2023, el CMN es de los organismos que exhibe mayores demoras de respuesta en el otorgamiento de permisos. Por ello, existe cierto consenso en que es urgente actualizar la legislación patrimonial, así como reformular este organismo.
- Pese a que el Ejecutivo ha priorizado la tramitación legislativa de la nueva Ley de Patrimonio Cultural, sus indicaciones introducidas al proyecto parecieran ir en sentido contrario a agilizar la obtención de permisos y entregar mayores certezas.
- La modernización de la legislación patrimonial es necesaria, pero ella debe implicar descentralizar la toma de decisiones y acotar las categorías de protección. Asimismo, al tratarse de una materia compleja, requiere una discusión legislativa seria que pondere todas las variables involucradas, buscando un equilibrio entre la protección de nuestro patrimonio y el desarrollo de proyectos y actividades.

La polémica desatada recientemente entre la Contralora General de la República y la Subsecretaría del Patrimonio Cultural, en torno a las cifras que mostrarían un supuesto rezago por parte del Consejo de Monumentos Nacionales (CMN) en la tramitación de solicitudes de permisos y autorizaciones asociadas a obras públicas, pone sobre la palestra la urgencia de reformar el CMN y actualizar la legislación patrimonial.

Es un hecho que el CMN ha estado en el último tiempo bajo la lupa por las demoras que ha exhibido en la entrega de permisos, así como por el contenido de sus resoluciones. Por lo mismo, el propio Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, ha considerado la nueva Ley de Patrimonio Cultural entre los diez proyectos de ley prioritarios para impulsar la actividad económica y el crecimiento de largo plazo. Sin embargo, como se verá, pese a ser una reforma necesaria y urgente para dar mayor certeza a quienes buscan invertir, las indicaciones propuestas por el Gobierno apuntan precisamente en sentido contrario.

## **LEY DE MONUMENTOS NACIONALES: UNA LEGISLACIÓN OBSOLETA**

Existe consenso en la necesidad de actualizar la legislación de patrimonio cultural que data de 1970 y cuyos orígenes se remontan a 1925. Este marco normativo corresponde a la Ley N°17.288, sobre Monumentos Nacionales y su Reglamento, sobre Excavaciones y/o Prospecciones Arqueológicas, Antropológicas y Paleontológicas.

Este marco legal de casi 100 años no ha sido capaz de evolucionar a la par del concepto de patrimonio cultural, incluyendo, por ejemplo, categorías de protección obsoletas y poco eficaces, junto a una institucionalidad y estructura orgánica centralista, desconectada de la realidad local de las regiones, lo que incide en la lentitud en los tiempos de respuesta e ineficiencia en la gestión efectiva del patrimonio. Estas, entre otras razones, motivaron a que el presidente Piñera ingresara el año 2019 un proyecto de ley para proponer una nueva Ley de Patrimonio Cultural<sup>1</sup>, cuyos ejes centrales eran actualizar las categorías de protección, simplificar los procedimientos de autorización y reformular el CMN, desconcentrando las funciones para la gestión local del patrimonio.

## **LA ARISTA DE LA PERMISOLOGÍA DEL CONSEJO DE MONUMENTOS NACIONALES**

Fuera de tratarse de una ley con categorías de protección obsoletas, la reformulación del CMN es urgente desde la arista de la permisología. El CMN, organismo técnico, dependiente del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio e integrado por 23 miembros, tiene la atribución de conceder los permisos o autorizaciones para excavaciones de carácter histórico, arqueológico, antropológico o paleontológico en cualquier punto del territorio nacional, entre otras atribuciones.

Un estudio realizado en 2023 por la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP)<sup>2</sup>, tras una revisión exhaustiva de los permisos sectoriales clave para el desarrollo de proyectos de inversión -excluyendo aquellos que se tramitan dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)-<sup>3</sup>, concluyó que el CMN es de los

---

<sup>1</sup> Boletín 12.712-24. Este proyecto de ley se encuentra actualmente en segundo trámite constitucional, en la Comisión de Cultura, del Senado.

<sup>2</sup> CNEP (2023), [“Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile”](#).

<sup>3</sup> La CNEP concluyó que, pese a la heterogeneidad de estos permisos, a mayor complejidad se observa una notable extensión en los plazos de tramitación, alcanzando un promedio de 17 meses en el caso de los permisos de mayor complejidad, con una tasa de rechazo cercana al 40%. A contrario sensu, los permisos de menor complejidad, que se utilizan de manera intensiva, se tramitan en plazos cortos (aproximadamente 2 meses en promedio) y tienen una baja tasa de rechazo (15%).

organismos que exhibe mayores demoras de respuesta en el otorgamiento de permisos. De hecho, siendo el CMN el tercer organismo con mayor cantidad de solicitudes de permiso recibidas durante el período estudiado<sup>4</sup>, en dos de sus permisos con mayor intensidad de uso (Intervención en Monumento Histórico y Zona Típica), 467 tramitaciones se encontraban en estado pendiente de resolución<sup>5</sup>.

En la misma línea, según la Contraloría, a mayo de este año permanecían pendientes de resolución 1.096 solicitudes ingresadas, de las cuales 86 estarían asociadas a obras públicas; y, a octubre 2024, 704 solicitudes de autorización para la ejecución de obras públicas aún no habían sido contestadas por el CMN, advirtiéndose de la existencia de peticiones que llevaban hasta 878 días sin ser resueltas<sup>6</sup>. Pese a que las cifras fueron desmentidas por la Subsecretaría del Patrimonio Cultural, la Contraloría insistió en su punto y ofició a la respectiva Subsecretaría y al CMN, dando cuenta que dicho comunicado no se condice con la información y documentación proporcionada por el mismo organismo.

Más allá de esta controversia, la tendencia en los últimos años ha reflejado retraso por parte del CMN en el otorgamiento de los permisos y autorizaciones. Por ello, el mismo informe de la CNEP citado sugiere una reformulación sustantiva del accionar del CMN, identificando dos debilidades de la institucionalidad actual:

- No parece apropiado que, frente al importante volumen de solicitudes de permisos que recibe el CMN, éste solo pueda concederlos a través de acuerdos adoptados con frecuencia baja, llegando a celebrar reuniones mensuales.
- Resulta inadecuado que el CMN no cuente con una estructura orgánica independiente y que su Secretaría Técnica dependa de otro organismo con competencias no relacionadas con la emisión de permisos.

### **LAS INDICACIONES DEL GOBIERNO: EL FOCO MAL PUESTO**

Queda claro entonces que actualizar la legislación sobre patrimonio cultural y reformular el CMN, resulta fundamental para la inversión y reactivar el crecimiento económico. Sin embargo, las indicaciones ingresadas por el Gobierno al proyecto referido, que se discuten actualmente en la Comisión de Cultura del Senado<sup>7</sup>, parecen no contribuir a ese último objetivo. Por lo demás, llama la atención cómo se ha desarrollado la discusión legislativa de este proyecto, donde comenzó a votarse el

<sup>4</sup> 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2022.

<sup>5</sup> CNEP (2023), ob. cit., p. 67.

<sup>6</sup> Información contenida en Oficio de la Contraloría General de la República dirigido a la Subsecretaría de Patrimonio Cultural y al Consejo de Monumentos Nacionales, de fecha 16 de octubre de 2025.

<sup>7</sup> Boletín 12.712-24.

articulado incluso antes de escuchar intervenciones de expertos o potenciales afectados con los cambios propuestos.

A continuación, se exponen tres elementos de los cambios propuestos que parecieran ir en sentido contrario a entregar más certeza y agilizar las autorizaciones:

### **1. Nuevas categorías de protección: conceptos amplios e indeterminados**

Uno de los principios fundantes del proyecto de ley original y de las indicaciones del Gobierno es la reconceptualización de las categorías de protección, transitando hacia un concepto de patrimonio cultural más dinámico e integral, que abarca incluso expresiones del patrimonio inmaterial. En la Ley 17.288 vigente, se contemplan las categorías de Monumentos Históricos, Monumentos Públicos, Zonas Típicas, Santuarios de la Naturaleza y Monumentos Arqueológicos. En la indicación del Gobierno se amplían, en cambio, considerablemente las categorías de protección. Ello, pues, además de subsumir las categorías vigentes, -aunque con otras definiciones-, en la nueva categoría de bienes pertenecientes al patrimonio cultural material, que a su vez amplía los objetos de protección<sup>8</sup>, la indicación del Ejecutivo incorpora dos categorías de protección nuevas: los elementos, expresiones y manifestaciones representativas del patrimonio cultural inmaterial y patrimonios culturales de los pueblos indígenas y del pueblo afrodescendiente.

Si bien la incorporación de patrimonio inmaterial responde en parte a normas internacionales vigentes sobre la materia, muchos de los conceptos que se proponen son tan amplios y difusos, que puede conducir a arbitrariedad por parte de la autoridad. Ello cobra relevancia especialmente por cuanto esta nueva categoría podrá estar sujeta a “medidas de salvaguardia”, que tampoco están bien definidas en el proyecto. Por ejemplo, por patrimonio cultural inmaterial se entenderá “los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas, junto con los instrumentos, objetos, artefactos, insumos, espacios y paisajes culturales que les son inherentes, que las personas o comunidades portadoras o legatarias reconocen como parte integrante de su patrimonio cultural”. Este patrimonio inmaterial se manifiesta, de acuerdo a la indicación, en los ámbitos de tradiciones y expresiones orales, incluyendo los idiomas, lenguas y dialectos; en las artes y sus expresiones; en usos

---

<sup>8</sup> De acuerdo a la indicación, son bienes pertenecientes al patrimonio cultural material aquellos comprendidos en las categorías de Patrimonio Mueble, Patrimonio Inmueble, Zona Patrimonial, Paisaje e Itinerario Cultural y Sitios de Memoria, declarados como tales por decreto supremo del Ministerio de Cultura, previo acuerdo del Consejo. Asimismo, también lo son por el sólo ministerio de la ley las categorías de Monumento Público y Memorial, Patrimonio Arqueológico, Patrimonio Paleontológico y Patrimonio Mueble, este último en determinados casos indicados en el artículo 20 de la indicación.

sociales, prácticas, rituales y actos festivos; etc. Es decir, lejos de acotar conceptos, muchos elementos podrían catalogarse como parte del patrimonio inmaterial, con las consecuentes limitaciones que ello implica.

En lo que respecta a la categoría especial de pueblos indígenas y pueblo tribal afrodescendiente, llama la atención este intento por relevar los patrimonios culturales de estos pueblos en específico, que se percibe en diversas normas del texto del proyecto. Ello supone una cierta contradicción con el principio de igualdad ante la ley consagrado en la Constitución. Al existir estas normas o protecciones especiales a estos pueblos en particular, sin mayor justificación que lo amerite, ¿qué impide que otras culturas no busquen el mismo trato o reconocimiento? En ese sentido, parece más conveniente una mirada más global como la que provenía del texto emanado de la Cámara de Diputados, que no hace distinciones en razón de la etnia o raza.

Por último, y en relación a acotar a nivel legal el concepto de patrimonio arqueológico, si bien se observa un intento por delimitarlo, al menos utilizando un criterio de antigüedad – objetos y lugares representativos de los períodos prehispanico y colonial-, ello no queda bien resuelto, pues acto seguido se indica que también serán considerados aquellos objetos 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 (...)”.

De esta forma, las nuevas categorías propuestas, en vez de entregar mayor claridad, abren una puerta amplia de incertidumbre. Es recomendable acotar conceptos e incorporar a nivel legal umbrales mínimos de antigüedad y de significancia cultural, para dar mayor certeza a la ciudadanía.

## **2. Nueva institucionalidad: más burocracia**

Se propone distinguir entre aquella institucionalidad que operará a nivel nacional, de aquella que operará a nivel regional.

A nivel nacional, el actual Ejecutivo propone reemplazar el CMN por un Consejo de los Patrimonios Culturales, aumentando de 23 a 30 el número de sus integrantes, pudiendo sumarse incluso un integrante adicional del pueblo afrodescendiente chileno cuando se someta a consulta una materia de su interés. Cabe recordar que el proyecto original del presidente Piñera disminuía a 17 los integrantes del Consejo. En este nuevo Consejo, recaerán, entre otras, nuevas funciones, tales como la de pronunciarse sobre la conveniencia de declarar bienes pertenecientes al patrimonio

cultural material, sobre la instalación o remoción de bienes pertenecientes a la categoría de monumento público y memoriales; pronunciarse sobre solicitudes de demolición en los bienes del patrimonio material, sobre la conveniencia de reconocer elementos del patrimonio cultural inmaterial; etc.

A nivel regional, por su parte, las Direcciones Regionales del Servicio Nacional de los Patrimonios Culturales (“Servicio”), tendrán la función de resolver las solicitudes de intervención en ciertos bienes declarados por el nuevo Consejo en algunas de las categorías de protección<sup>9</sup>, respecto de la región en que se encuentren.

Aumentar el número de integrantes del Consejo de los actuales 23 a 30 resulta un contrasentido, pues no solo agravaría la lentitud y complejidad en la emisión de pronunciamientos, sino que también es una composición muy disonante con la de otros consejos u órganos colegiados del país. Adicionalmente, es lamentable que, al igual como ocurre hoy, muchos de los perfiles de sus integrantes no son especialistas en la materia, sino representantes de intereses particulares.

Si el objetivo es agilizar los procesos y dar más certeza, una medida más apropiada, en cambio, sería reducir el número de integrantes a no más de 10 personas, que sean elegidas por el Presidente de la República de una terna elaborada por el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP), previo concurso público, donde exista un perfil que defina nítidamente los conocimientos y experiencia para integrar dicho consejo. Ello contribuiría a simplificar el proceso de toma de decisiones y garantizar una mayor imparcialidad y *expertise* de sus miembros.

En cuanto a la desconcentración de ciertas funciones, si bien es deseable el acercar más la decisión de la autoridad a la realidad local, es importante evaluar bien los costos y requerimientos técnicos que ello implica.

### **3. Posibles duplicidades: necesidad de que el proyecto converse con otras legislaciones y se ponderen todos los intereses involucrados**

Un riesgo que se hizo ver por algunos actores durante la discusión del proyecto de ley<sup>10</sup>, es que el proyecto omite toda referencia al SEIA. Esta desconexión puede generar superposición de competencias, inconsistencias normativas y duplicidad de sanciones entre la institucionalidad patrimonial, ambiental (SMA) y penal. Por

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, resolver solicitudes de intervención en los bienes pertenecientes al patrimonio cultural y en los bienes patrimoniales arqueológicos y paleontológico, cuando fuere procedente (artículo 17 inciso segundo, numerales 1 y 3 de la indicación).

<sup>10</sup> Consejo Minero, Sofofa.

ejemplo, ¿qué ocurre con la exigencia de protocolos indígenas para proyectos que ya cumplieron con consulta indígena en el SEIA? En ese sentido, es importante que el proyecto de Ley de Patrimonio Cultural se coordine con la nueva Ley Marco de Permisos y con el SEIA.

Por otra parte, es necesario que se ponderen todos los intereses involucrados, a fin de propender a una efectiva protección del patrimonio, pero que ésta no sea desproporcionada ni a costa del desarrollo de proyectos de inversión.