BOLETÍN N° 364-10-S

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, ASUNTOS INTERPARLAMENTARIOS E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA SOBRE EL PROYECTO DE ACUERDO QUE "APRUEBA LA CONVENCIÓN SOBRE LAS MEDIDAS QUE DEBEN ADOPTARSE PARA PROHIBIR E IMPEDIR LA IMPORTACIÓN, LA EXPORTACIÓN Y LA TRANSFERENCIA DE PROPIEDADES ILÍCITAS DE BIENES CULTURALES", ADOPTADA POR LA CONFERENCIA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, EN SU DÉCIMO SEXTA REUNION CELEBRADA EN PARIS EL 12 DE NOVIEMBRE DE 1970.

HONORABLE CÁMARA:

Vuestra Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana pasa a informar sobre el Proyecto de Acuerdo del epígrafe, que se encuentra sometido a la consideración de la H. Cámara, en segundo trámite constitucional, sin urgencia, y de conformidad con lo establecido en los artículos 32, N° 15 y 54, N° 1, de la Constitución Política de la República.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

Para los efectos constitucionales, legales y reglamentarios correspondientes, y previamente al análisis de fondo de este instrumento, se hace constar lo siguiente:

1°) Que la idea matriz o fundamental de este Proyecto de Acuerdo, como su nombre lo indica, es aprobar la "Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedades ilícitas de bienes culturales", adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su Decimosexta Reunión celebrada en París el 12 de noviembre de 1970.

2°) Que este Proyecto de Acuerdo no contiene normas de carácter orgánico constitucional o de quórum calificado. Asimismo, no requiere ser conocido por la Comisión de Hacienda, de acuerdo con lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

3°) Que la Comisión aprobó el Proyecto de Acuerdo por la unanimidad (**9**) de la Diputada señora **Molina**, doña Andrea, y de los

señores **Arenas**, don Gonzalo; **Ascencio**, don Gabriel; **Cerda**, don Eduardo; **Delmastro**, don Roberto; **Diaz,** don Marcelo; **Edwards**, don José Manuel; **Jarpa,** don Carlos Abel; y **Moreira**, don Iván.

4°) Que Diputado Informante fue designado el señor **Cerda**, don Eduardo.

II.- ANTECEDENTES.

1.- Consideraciones preliminares.

Según señala el Mensaje enviado por S.E. el Presidente de la República el 22 de mayo de 1991, este instrumento, entre sus Propósitos y Funciones establece en su artículo 1° letra c) el mantenimiento e incremento de la difusión del conocimiento, asegurando la conservación y protección del patrimonio cultural mundial, constituido por lo que se denomina genéricamente "Bienes Culturales", pudiendo a tal efecto recomendar a las Naciones las convenciones internacionales que estime necesarias.

Agrega que la Convención se enmarca en estos postulados y tiene, por tanto, por objetivo fundamental asegurar la protección de los bienes culturales existentes en los territorios de los Estados Miembros.

Hace presente que, para este efecto, establece un conjunto de normas que conforman el estatuto jurídico que regirá su aplicación en los países Partes, en el que debe destacarse, primeramente, la definición del concepto de bienes culturales para los fines de la Convención, como "los objetos que, por razones religiosas o profanas, hayan sido expresamente designados por cada Estado como de importancia para la arqueología, la prehistoria, la historia, la literatura, el arte o la ciencia, que pertenezcan a determinadas categorías que para este objeto señala. Luego, declara ilícitas las importaciones, exportaciones y transferencias de dominio que se efectúen en contravención a sus disposiciones, y, finalmente, establece el compromiso de los Estados miembros de adoptar las medidas administrativas y legales que permitan establecer los servicios adecuados de protección del patrimonio cultural y la legislación interna que tipifique y sancione los hechos contemplados como ilícitos en la Convención. Esta es la obligación principal que adquieren los Estados al aceptar la Convención.

Señala, asimismo, que la aplicación de esta Convención es de una evidente conveniencia para la preservación de nuestro valioso patrimonio cultural e importa una forma eficaz de cooperación con la comunidad internacional a través de UNESCO.

2.- Tramitación en el H. Senado.

El Mensaje citado fue remitido, con fecha 5 de junio de

1991, por la Sala del H. Senado a la Comisión de Relaciones Exteriores para su estudio. Esta emitió su Informe con fecha 24 de marzo de 1992, recomendando su aprobación.

Durante su discusión general, de fecha 31 de marzo del mismo año, la Sala del H. Senado, ante algunas dudas sobre la constitucionalidad de sus normas referidas a las garantías constitucionales relativas al derecho de propiedad, acordó remitirlo a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento para que lo informara, lo que hizo con fecha 17 de junio de 1993, recomendando, asimismo, su aprobación, siempre que en nuestra legislación interna se regularan, a lo menos, las siguientes materias:

"a) La definición de los "bienes culturales", a que se refiere el artículo 1º, de la Convención, y del "patrimonio cultural", a que alude el artículo 4º de la misma, armonizando las reglas que se dicten con la normativa vigente relativa a monumentos nacionales y a obras de arte que no pueden ser sacadas del país libremente;

b) La prohibición de importar, exportar y transferir la propiedad de los bienes que indica, así como las demás prohibiciones específicas contempladas en ella, como es el caso de la prevista en la letra b) del artículo 6º de la misma, esto es, la salida del territorio nacional de los bienes culturales no acompañados de un certificado de exportación expedido por el Estado;

c) Las penas u otras sanciones aplicables a quienes incurran en las conductas ilícitas que contempla la Convención o que infrinjan las prohibiciones establecidas en ella, y

d) Las demás obligaciones que impone la Convención, como la del artículo 6º, letra a), que consiste en establecer un certificado adecuado en el cual el Estado exportador autorice la exportación del bien cultural de que se trate.".

Señala dicho Informe que el criterio anteriormente expuesto, se funda, por una parte, en las reiteradas remisiones que la Convención hace al derecho interno de los Estados Partes, por lo que no parece posible que ella opere con la obligatoriedad jurídica de un tratado internacional, sin la dictación de normas legales complementarias, como las ya señaladas y, por otra, en que los preceptos constitucionales aludidos facultan expresamente al legislador -y sólo a él- para establecer limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes; para contemplar limitaciones y obligaciones al derecho de propiedad, que deriven de su función social, y para regular o limitar las garantías constitucionales.

Finalmente, con fecha 15 de septiembre de 1993, la Comisión de Relaciones Exteriores del H. Senado emitió un nuevo Informe recomendando, nuevamente, su aprobación, pero declarando que se requerirá de una ley para complementar dicho instrumento internacional, al menos, en las materias señaladas por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, de esa Corporación.

No obstante, con fecha 31 de mayo de 1995, por acuerdo unánime de los Comités Parlamentarios del H. Senado se mandó archivar el Proyecto de Acuerdo, estado en el que permaneció hasta el 30 de julio de 2013 cuando, por petición de S. E. el Presidente de la República, la Sala de dicha Corporación acordó su desarchivo y posterior aprobación.

III.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ACUERDO.-

Este Acuerdo, que fue aprobado por el H. Senado en los mismos términos propuestos por S.E. el Presidente de la República, con la excepción de reemplazar la palabra "propiedades" por la palabra "propiedad", para hacerla coincidente con la expresión consignada en el texto mismo de la Convención original, consta de un Preámbulo, el cual consigna el motivo por el cual las Partes decidieron suscribirlo, y veintiséis Artículos, donde se despliegan las normas que conforman su cuerpo principal y dispositivo.

Por su artículo 1° los Estados miembros acuerdan que, para los efectos de la Convención, se consideran "bienes culturales los objetos que, por razones religiosas o profanas, hayan sido expresamente designados por cada Estado como de importancia para la arqueología, la prehistoria, la historia, la literatura, el arte o la ciencia" y a condición que, junto con lo anteriormente señalado, dichos objetos pertenezcan a alguna de las categorías que la misma disposición señala. En cuanto a estas últimas, la Convención enumera, en síntesis, las siguientes:

a) las colecciones y ejemplares raros de zoología, botánica, mineralogía, anatomía, y los objetos de interés paleontológico;
b) los bienes relacionados con la historia;
c) el producto de las excavaciones o de los descubrimientos arqueológicos;
d) los elementos procedentes de la desmembración de monumentos artísticos o históricos y de lugares de interés arqueológico;
e) las antigüedades que tengan más de cien años;
f) el material etnológico;
g) los bienes de interés artístico;
h) los manuscritos raros e incunables, libros, documentos y publicaciones antiguos de interés especial;
i) los sellos;
j) los archivos, y
k) los objetos de mobiliario que tengan más de cien años e instrumentos de música antiguos.

En su artículo 2° los Estados Partes declaran que las operaciones ilícitas de importación, exportación y transferencia de dominio de los bienes culturales, son una de las principales causas del empobrecimiento del patrimonio cultural de los países de donde éstos provienen. Asimismo, estiman que la cooperación internacional representa uno de los medios más eficaces para protegerlos.

Agregan que asumen el compromiso de combatir, con los medios de que dispongan, las operaciones mencionadas en el párrafo anterior.

En virtud de su artículo 3° las Altas Partes Contratantes declaran "ilícitas la importación, la exportación y la transferencia de propiedad de los bienes culturales que se efectúen infringiendo las disposiciones adoptadas" por ellas en este instrumento internacional.

En su artículo 4° los Estados Partes acuerdan - para los efectos de la Convención- considerar que integran el patrimonio cultural de cada país los bienes que, por sus características, puedan ser encasillados dentro de alguna de las siguientes categorías:

"a) bienes culturales debidos al genio individual o colectivo de nacionales de Estados de que se trate y bienes culturales importantes para ese mismo Estado y que hayan sido creados en su territorio por nacionales de otros países o por apátridas que residan en él;

b) bienes culturales hallados en el territorio nacional;

c) bienes culturales adquiridos por misiones arqueológicas, etnológicas o de ciencias naturales con el consentimiento de las autoridades competentes del país de origen de esos bienes;

d) bienes culturales que hayan sido objeto de intercambios libremente consentidos;

e) bienes culturales recibidos a título gratuito o adquiridos legalmente con el consentimiento de las autoridades competentes del país de origen de esos bienes.".

En su artículo 5° los Estados miembros, con el objeto de asegurar que sus bienes culturales serán protegidos contra la importación, exportación y transferencia de propiedad, ilícitas, se obligan a establecer, en su territorio, uno o varios servicios de protección del patrimonio cultural, si esos servicios no existen aún.

Estos servicios tendrán las funciones que -resumidamente- se indican a continuación:

a) contribuir a la preparación de proyectos de ley y de reglamentos que tiendan a proteger el patrimonio cultural;

b) confeccionar, a partir de un inventario nacional de protección, una lista de bienes culturales importantes, cuya exportación constituiría un empobrecimiento considerable del patrimonio cultural nacional;

c) fomentar el desarrollo o la creación de instituciones científicas y técnicas que sean necesarias para garantizar la conservación y la valorización de los bienes culturales;

d) organizar el control de las excavaciones arqueológicas, garantizar la conservación "in situ" de determinados bienes culturales y proteger ciertas zonas reservadas para futuras investigaciones arqueológicas;

e) dictar normas que se ajusten a los principios éticos formulados en la Convención, y velar por su respeto.

f) ejercer una acción educativa orientada a respetar el patrimonio cultural, y

g) velar que se publicite adecuadamente cualquier desaparición de un bien cultural.

Por su artículo 6° los Estados Partes asumen la obligación de establecer un certificado adecuado para la exportación de bienes culturales.

Dicho documento de exportación deberá acompañar a todos los bienes culturales regularmente exportados. En el caso que lo anteriormente señalado no ocurra, deberán prohibir su salida del territorio.

Además, se comprometen a dar oportuna difusión de tal prohibición.

Por su artículo 7°, los Estados Partes convienen en asumir, ad litteram, las siguientes obligaciones:

"a) A tomar todas las medidas necesarias, conformes a la legislación nacional, para impedir la adquisición de bienes culturales procedentes de otro Estado Parte en la Convención, por los museos y otras instituciones similares situados en su territorio, si esos bienes se hubieren exportado ilícitamente después de la entrada en vigor de la Convención; y en lo posible, a informar al Estado de origen, Parte en la Convención de toda oferta de bienes culturales exportados ilícitamente de ese Estado después de la entrada en vigor de la presente Convención en ambos Estados;

b)i) A prohibir la importación de bienes culturales robados en un museo, un monumento público civil o religioso, o una institución similar, situados en el territorio de otro Estado Parte en la Convención, después de la entrada en vigor de la misma en los Estados en cuestión, siempre que se pruebe que tales bienes figuran en el inventario de la institución interesada;

ii) A tomar medidas apropiadas para decomisar y restituir, a petición del Estado de origen Parte en la Convención, todo bien

cultural robado e importado después de la entrada en vigor de la presente Convención en los dos Estados interesados, a condición de que el Estado requirente abone una indemnización equitativa a la persona que lo adquirió de buena fe o que sea poseedora legal de esos bienes. Las peticiones de comiso y restitución deberán dirigirse al Estado requerido por vía diplomática. El Estado requirente deberá facilitar, a su costa, todos los medios de prueba necesarios para justificar su petición de decomiso y restitución. Los Estados Partes se abstendrán de imponer derechos de aduana, u otros gravámenes, sobre los bienes culturales restituidos con arreglo al presente artículo. Todos los gastos correspondientes a la restitución del o de los bienes culturales en cuestión, correrá a cargo del Estado requirente.".

Por su artículo 8°, las Altas Partes contratantes se obligan a imponer sanciones a las personas responsables de infringir la prohibición de salida de su territorio de origen impuesta a los bienes culturales que no cuenten con un certificado de exportación y a los responsables de infringir las prohibiciones contenidas en la letra b) del artículo 7, anteriormente transcrito.

En su artículo 9° las Partes consagran el derecho de todo Estado que integre la Convención objeto de este informe, de dirigir un llamado a los Estados interesados cada vez que su patrimonio cultural se encuentre en peligro a consecuencia de pillajes arqueológicos o etnológicos. Asimismo, acuerdan las medidas que se deberán adoptar ante tales circunstancias.

En virtud de su artículo 10°, las Partes asumen, resumidamente, los siguientes dos grupos de obligaciones:

a) Restringir la transferencia de bienes culturales ilegalmente sacados de cualquier Estado Parte en la Convención; e imponer a los anticuarios la obligación de llevar un registro que indique la procedencia de cada bien cultural -y otros datos relacionados con el mismo-, así como, el deber de informar al comprador de estos bienes de la prohibición de exportación de que pudiere ser objeto el bien que adquiere.

b) Esforzarse en crear en el público el sentimiento del valor de los bienes culturales y el peligro que representan para el patrimonio cultural las operaciones ilícitas.

Por su artículo 11, los Estados Partes establecen que "consideran ilícitas la exportación y la transferencia de propiedad forzadas de bienes culturales que resulten directa o indirectamente de la ocupación de un país por una potencia extranjera.".

En su artículo 12, las Partes convienen en respetar el patrimonio cultural de los territorios cuyas relaciones internacionales tienen a su cargo.

Por su artículo 13, los Estados Partes, en armonía con

las legislaciones internas de cada país, se obligan a ejecutar los siguientes planes de acción:

"a) a impedir por todos los medios adecuados, las transferencias de propiedad de bienes culturales que tiendan a favorecer la importación o exportación ilícitas de esos bienes;

b) a hacer que sus servicios competentes colaboren para efectuar lo antes posible, la restitución a quien corresponda en derecho, de los bienes culturales exportados ilícitamente;

c) a admitir una acción reivindicatoria de los bienes culturales perdidos o robados, ejercitada por sus propietarios legítimos o en nombre de los mismos;

d) a reconocer, además, el derecho imprescriptible de cada Estado Parte en la presente Convención de clasificar y declarar inalienables determinados bienes culturales, de manera que no puedan ser exportados, y a facilitar su recuperación por el Estado interesado si lo hubieren sido.".

En virtud del artículo 14 las Altas Partes Contratantes, con el propósito de prevenir las exportaciones ilícitas de los bienes de que trata el Convenio y para cumplir las obligaciones que asumen en virtud de este instrumento internacional, dotarán -en la medida de sus posibilidades- a sus respectivos servicios nacionales de protección de su patrimonio cultural, de un presupuesto adecuado para que puedan cumplir las funciones que les sean propias.

Por su Artículo 15 los Estados Partes convienen en que podrán concertar entre sí acuerdos particulares y, asimismo, podrán continuar aplicando acuerdos ya concertados, relativos a la restitución de bienes culturales salidos de su territorio de origen, antes de la entrada en vigencia, en los Estados interesados, de la Convención que os informamos.

En su Artículo 16 los Estados Partes acuerdan informar, periódicamente, a la Conferencia General de la UNESCO - en las fechas y en la forma que ésta determina- la adopción de disposiciones legales y reglamentarias, así de como otras medidas, cuyos objetivos sean la aplicación de la Convención.

En virtud del Artículo 17 se establece que las Partes podrán recurrir a la ayuda técnica de la UNESCO, en especial, en lo relativo a:

"a) la información y la educación;

b) la consulta y el dictamen de expertos;

c) la coordinación y los buenos oficios.".

Podrá la UNESCO, por propia iniciativa:

- Realizar investigaciones y publicar estudios sobre asuntos relacionados con la circulación ilícita de bienes culturales, pudiendo recurrir a la cooperación de organizaciones no gubernamentales;

- Presentar propuestas a los Estados Partes con miras al cumplimiento de la Convención, y

- Ofrecer sus buenos oficios -cuando así lo soliciten a lo menos dos Estados Partes- para que se llegue a un arreglo frente a una controversia suscitada en materia de aplicación de la Convención.

En los Artículos 18, 19, 20 y 21 los Estados Partes acuerdan las disposiciones de rigor -en este tipo de instrumentos internacionales- relativas a textos auténticos; ratificación; adhesión; y entrada en vigor, respectivamente, de la Convención objeto de este informe.

Su Artículo 22 contiene una disposición atinente a los Estados Partes que tienen a su cargo las relaciones internacionales de otros territorios, situación que no ostenta nuestro país.

En su Artículo 23 los Estados Partes reconocen que cada país miembro de la convención tiene la facultad de denunciarla, estableciendo un procedimiento para tal efecto.

El Artículo 24 le impone al Director General de UNESCO la obligación de informar acerca del depósito de los instrumentos de ratificación, de aceptación o de adhesión, y de las modificaciones y denuncias de que pueda ser objeto la Convención.

Por el Artículo 25 los Estados Partes facultan a la Conferencia General de la UNESCO para revisar la Convención. Sin embargo, la revisión sólo obligará a los Estados que lleguen a ser Partes en la Convención revisada.

Finalmente su Artículo 26 dispone que, conforme a lo dispuesto por el artículo 102 de la Carta de la O.N.U., la Convención se registrará en la Secretaría de dicha organización internacional a petición del Director General de UNESCO.

IV.- DISCUSIÓN EN LA COMISIÓN Y DECISIÓN ADOPTADA.

En el estudio de este Proyecto de Acuerdo la Comisión resaltó la importancia de este instrumento internacional toda vez que él representa un medio eficaz para asegurar la protección del valioso patrimonio cultural del país e importa una forma destacada de cooperación con la comunidad internacional a través de UNESCO, estableciendo un conjunto de normas que conforman el estatuto jurídico que regirá su

aplicación entre las Partes.

Del mismo modo, se hizo presente en su seno que, si bien es cierto, las prevenciones formuladas por ambas Comisiones del H. Senado que informaron este Proyecto de Acuerdo, en el momento en que fueron hechas encontraban justificación en la ausencia de normas legales que posibilitaran su implementación, al día de hoy, con la dictación de la ley N° 20.021, que modifica la ley N° 17.288 sobre Monumentos Nacionales, ellas se encuentran mayoritariamente subsanadas.

Por ello, los señores Diputados presentes expresaron unánimemente su decisión favorable a la aprobación de este Proyecto de Acuerdo, en los mismos términos propuesto por el H. Senado, y por 9 votos a favor, 0 votos en contra y ninguna abstención prestaron su aprobación la Diputada señora **Molina**, doña Andrea, y los señores **Arenas**, don Gonzalo; **Ascencio**, don Gabriel; **Cerda**, don Eduardo; **Delmastro**, don Roberto; **Diaz,** don Marcelo; **Edwards**, don José Manuel; **Jarpa,** don Carlos Abel; y **Moreira**, don Iván.

V.- MENCIONES REGLAMENTARIAS.

En conformidad con lo preceptuado por el artículo 289 del Reglamento de la Corporación, se hace presente que vuestra Comisión, al igual que el H. Senado, no calificó como normas de carácter orgánico o de quórum calificado ningún precepto contenido en el Proyecto de Acuerdo en informe. Asimismo, ella determinó que sus preceptos no deben ser conocidos por la Comisión de Hacienda por no tener incidencia en materia presupuestaria o financiera del Estado.

Como consecuencia de los antecedentes expuestos y visto el contenido formativo del Acuerdo en trámite, la Comisión decidió por la unanimidad antes señalada recomendar a la H. Cámara aprobar dicho instrumento, para lo cual propone adoptar el artículo único del Proyecto de Acuerdo, cuyo texto es el siguiente:

“PROYECTO DE ACUERDO

"ARTICULO ÚNICO.- Apruébase la Convención sobre las Medidas que deben adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales, adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su Decimosexta Reunión, celebrada en Paris el 12 de noviembre de 1970.".

Discutido y despachado en sesiones de fechas 10 de septiembre, y 1° de octubre de 2013, celebradas bajo la presidencia del H. Diputado don Gabriel **Ascencio** Mansilla, y con la asistencia de las Diputadas señoras Molina, doña Andrea, y Zalaquett, doña Mónica, y de los Diputados señores Arenas, don Gonzalo; Cerda, don Eduardo; Delmastro, don Roberto; Díaz, don Marcelo; Edwards, don José Manuel; Jarpa, don Carlos Abel; y Moreira, don Iván.

Se designó como Diputado Informante al señor **Cerda**, don Eduardo.

SALA DE LA COMISIÓN, a 10 de septiembre de 2013.

Pedro N. Muga Ramírez,
Abogado Secretario de la Comisión