

# LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL URBANO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO

Hacia una regulación más eficiente

RODRIGO ROBERT FUENTES\*

## INTRODUCCIÓN

La protección y conservación de los bienes que integran el patrimonio cultural urbano presenta serias dificultades. La primera se refiere a que, respecto de estos bienes, por regla general, confluyen regulaciones de distinta naturaleza. Por un lado, se aplican las normas urbanísticas, que se traducen en los instrumentos de planificación territorial, y por el otro, las normas especiales de protección del patrimonio cultural que son anteriores desde un punto de vista histórico.<sup>1</sup> Esta situación genera problemas de competencia entre diversos organismos públicos que tienen tutela sobre un mismo bien o zona y que, en algunos casos, alcanza porciones del territorio muy extensas.<sup>2</sup>

El segundo problema radica en que las restricciones que imponen las normas de protección del patrimonio cultural, hacen disminuir el valor de los inmuebles, lo que genera distorsiones en el mercado inmobiliario y no ayudan a su conservación.<sup>3</sup>

El desafío es cómo conjugar armónicamente estos dos tipos de normas, cómo disminuir los conflictos entre las autoridades competentes y cómo revertir la estigmatización que sufren los inmuebles que son protegidos.

Para comenzar a responder estas preguntas, el presente trabajo tiene por objeto realizar un análisis crítico del marco jurídico vigente de protección y conservación del patrimonio cultural urbano en Chile. Para estos efectos, se analizan las disposiciones pertinentes de la Constitución Política de la República, de la Ley N° 17.288 sobre Monumentos Nacionales, de la Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones y de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que constituyen las principales normas aplicables a la materia.

---

\* Ex-Asesor Jurídico del Consejo de Monumentos Nacionales y actual Abogado de la Unidad de Medio Ambiente del Consejo de Defensa del Estado.

1 Las primeras normas de protección del patrimonio cultural en Chile se remontan al año 1925, con la dictación del D.S. 3.500 y el D.L. 651. Por su parte las primeras disposiciones sobre urbanismo y construcciones datan del año 1931, con el D.F.L. 345 y D.L. 224 del año 1953. Este último, es el antecedente del actual D.S. 458, de 1976, conocido como Ley General de Urbanismo y Construcciones.

2 En Valparaíso, la zonas protegidas como Zona Típica o Pintoresca, comprenden una porción importante del Plano y de los Cerros Alegre y Concepción.

3 Este diagnóstico inicial fue extraído de "Urbanismo Sectorial (Las carreteras, el litoral, los cursos de agua, el patrimonio histórico)." José Luis González Berenguer Urrutia, Editorial Montecorvo S.A., Madrid, 1999, pág 325.

## 1. CONCEPTO DE PATRIMONIO CULTURAL URBANO

La palabra patrimonio viene del vocablo latino *patrimonium*, que significa lo que se hereda de los padres. En este sentido, el Diccionario de la Real Academia Española, la define, como "hacienda que una persona ha heredado de sus ascendientes." Estas definiciones, así como el concepto jurídico tradicional del término, aluden a un conjunto de bienes, muebles e inmuebles, tangibles e intangibles, relativos a una persona natural o jurídica.

Estos bienes tienen valor cultural cuando puede asociárseles un interés histórico, estético, científico y/o social. A modo de ejemplo, un inmueble tendrá relevancia histórica cuando en él hayan ocurrido hechos relevantes de la historia nacional o cuando representa en sí mismo una época histórica. Tendrá relevancia estética cuando posea atributos especiales de forma, escala, color, textura y/o materiales, todas cualidades apreciables por los sentidos, por lo que este concepto puede alcanzar incluso los olores y sonidos asociados al bien y a su utilización. Tendrá valor científico cuando tenga un potencial de investigación, que permita obtener información relevante para disciplinas como la historia o la arqueología. Por último, tendrá valor social, cuando el bien o lugar, se ha convertido en un foco de sentimientos espirituales, nacionales, políticos o culturales, para un grupo mayoritario o minoritario de la población.<sup>4</sup>

Cabe mencionar que algunos bienes comparten más de uno de estos valores. Por ejemplo, un inmueble de valor arquitectónico probablemente será de interés tanto histórico como estético. De la misma forma, un sitio arqueológico urbano tendrá relevancia desde un punto de vista histórico, científico y, eventualmente, social.

De esta manera y reuniendo los conceptos antes esbozados, podemos señalar que al hablar de patrimonio cultural urbano, se acude a la idea de **una herencia material o inmaterial, de valor estético, histórico, científico o social, identificable en la ciudad.**

Si bien el patrimonio cultural y todas sus relaciones y significaciones apenas han sido estudiados con profundidad en Chile, por el contrario de lo que pudiera pensarse, no son una excepción. Según información preliminar del Inventario de Patrimonio Cultural Inmueble que acaba de finalizar la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, existen 7.510 inmuebles o áreas de relevancia cultural a lo largo del territorio nacional.<sup>5</sup> De este total, un 85 % de los inmuebles inventariados, son de propiedad privada y un 15% de propiedad pública. Por otro lado, un 25% se encuentra protegido con alguna de las categorías de protección que contempla nuestro ordenamiento jurídico, y sólo un 60% se encuentra en buen estado.

## 2. ASPECTOS CONSTITUCIONALES

La única disposición que se refiere expresamente al patrimonio cultural en la Constitución Política de la República, se encuentra en su Capítulo III, denominado "De los Derechos y Deberes Constitucionales." El numeral 10, del artículo 19, al garantizar el Derecho a la Educación, en su inciso 4, señala:

4 Este párrafo ha sido elaborado sobre la base de la Guía de la Carta para la Conservación de Lugares de Valor Cultural (Carta de Burra), adoptada por el Comité Nacional de ICOMOS en Australia, 1981. En Cuadernos del Consejo de Monumentos Nacionales, Serie 2, N° 21, 1997.

5 Para la elaboración del Inventario de la Dirección de Arquitectura, se clasificaron los inmuebles en atención a su valor histórico, sentimental, estético, ambiental y etnográfico.

“Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y **la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.**”

Esta norma es de gran importancia, pues no sólo entrega a los diversos órganos del Estado la tarea de proteger este tipo de bienes, sino que expresa el deber fundamental de aumentarlos, lo que debe entenderse no sólo como la construcción material de nuevos bienes culturales, sino también, como el conocimiento y difusión de elementos del patrimonio (tangibles e intangibles) de alcance local o de grupos específicos, en la generalidad de la población.

A continuación, el mismo artículo 19, en su numeral 24, al garantizar el Derecho de Propiedad, señala que “sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la nación, la seguridad nacional, la utilidad y salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.”

Enseguida, el precepto agrega que “nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de algunos de los atributos esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o interés nacional, calificada por el legislador.”

Las normas anteriores establecen el estatuto básico de la propiedad en nuestro país, que se caracteriza por una marcada protección del derecho de dominio y de las facultades que éste conlleva.

Por su parte, como es natural, las normas de protección del patrimonio cultural, lo que hacen, fundamentalmente, es imponer restricciones a los propietarios para hacer intervenciones en los inmuebles protegidos, quienes, en la práctica no pueden demolerlos ni destinarlos a usos incompatibles con los valores que se intenta preservar.

Se ha discutido si estas restricciones constituyen limitaciones al derecho de dominio fundadas en la función social de la propiedad o por el contrario, representan privaciones, al menos, a la facultad de abuso o disposición material, que es considerado un atributo esencial del dominio.<sup>6</sup> En este último caso, de acuerdo al texto constitucional, el particular estaría sufriendo una expropiación, por lo que debería ser indemnizado.

Esta cuestión parece ya estar zanjada, porque nuestros Tribunales Superiores de Justicia han señalado que “las normas de la Ley N° 17.288, no contrarían el texto constitucional vigente, ya que la declaración de monumento nacional, que permite efectuar dicha ley, sólo importa ciertas limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, al que la Carta Fundamental le atribuye una función social, y que no aparece conculcado por la referida ley ni en sí mismo, ni en sus atributos esenciales.”<sup>7</sup>

Por lo demás, la decisión anterior es concordante con la garantía contemplada en el N° 8 del artículo 19, que establece el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. En este sentido, el inciso 3° de esta norma señala que “la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”, concepto que, como veremos más adelante, incluye los bienes pertenecientes al patrimonio cultural.

---

6 “La facultad de abuso o disposición material es la que habilita para destruir materialmente la cosa, transformarla o degradarla. Destruir es inutilizar, aniquilar o dejar abandonada la cosa.” Alessandri, Somarriva, Vodanovic, Tratado de los Derechos Reales, Sexta edición, Tomo I, pág. 53.

7 Recurso de Protección, Bolsa de Comercio de Santiago con Ministro de Educación Pública, Rol 15352, Fallo de 21 de diciembre de 1982. En Revista de Derecho y Jurisprudencia Vol. LXXIX, Tomo 2, 1982, pág. 194.

### 3. LEY N° 17.288 SOBRE MONUMENTOS NACIONALES

Uno de los principales cuerpos legales que protege el patrimonio cultural tangible en nuestro país, es la Ley N° 17.288, sobre Monumentos Nacionales.<sup>8</sup> Esta ley, además de regular al Consejo de Monumentos Nacionales (CMN),<sup>9</sup> establece las categorías de protección del patrimonio cultural y natural siguientes:

- monumentos históricos.
- monumentos públicos.
- monumentos arqueológicos y paleontológicos.
- zonas típicas o pintorescas.
- santuarios de la naturaleza.

Al ser declarado un bien inmueble, en alguna de las categorías anteriores (salvo los monumentos públicos y los monumentos arqueológicos que no requieren declaración expresa, ya que son tales por la sola disposición de la ley), éste queda sujeto a un régimen especial que, en lo fundamental, implica que no puede ser intervenido sin autorización previa del CMN.

#### a. Monumentos históricos<sup>10</sup>

Los monumentos históricos están regulados en el Título III de la Ley N° 17.288. Son definidos como “los lugares, ruinas, construcciones, y objetos de propiedad fiscal, municipal o particular que por su calidad o interés histórico o artístico o por su antigüedad, sean declarados por Decreto Supremo, dictado a solicitud y previo acuerdo del Consejo.”<sup>11</sup>

Como se puede apreciar, los fundamentos de la declaración descansan en que el inmueble tenga valor histórico o artístico, conceptos que son aplicables a bienes de valor arquitectónico o urbanístico.

En relación al procedimiento de declaración, cualquier persona puede manifestar al CMN la existencia de un bien que reúna las condiciones para ser declarado monumento histórico. Con la presentación de una solicitud, o también, por iniciativa propia, el CMN abre un expediente para recopilar los antecedentes sobre el bien, los que son analizados por una comisión especial.<sup>12</sup> Luego, en sesión plenaria el CMN, en caso de existir acuerdo, recomienda al Ministerio de Educación la dictación del decreto correspondiente. Si bien esta Secretaría de Estado no puede dictar el decreto sin el acuerdo previo del CMN, es autónoma, en definitiva, para hacerlo o no.

8 Publicada en el Diario Oficial el 4 de febrero de 1970.

9 El CMN es un organismo técnico, colegiado, dependiente del Ministerio de Educación. Está conformado por 19 miembros que representan tanto a instituciones públicas como privadas. Lo preside el Ministro de Educación y su Vice -Presidente Ejecutivo es el Director de Bibliotecas, Archivos y Museos.

En el proceso de descentralización que se encuentra impulsando el CMN, se han ido creando Consejos Asesores en diversas regiones, provincias y comunas de Chile. Estos Consejos, que sólo tienen funciones asesoras, en general siguen una estructura similar al CMN central, siendo presididos por el Intendente, Gobernador o Alcalde, según corresponda.

10 Hasta la fecha se han declarado 544 monumentos históricos en bienes inmuebles, entre los que se encuentran construcciones y sitios de las más variadas características, estilos y usos. Destacan edificios públicos, iglesias, casas patronales y estancias, construcciones militares, ferroviarias, industriales, mineras, funerarias, etc.

11 Artículo 9°.

12 El CMN se organiza en las Comisiones de Arquitectura, Arqueología, Monumentos Públicos y Préstamos, Patrimonio Natural y Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Aunque la ley no lo señala expresamente, este mismo procedimiento debe aplicarse para la desafectación de monumentos históricos, es decir, no es posible desafectar monumentos históricos u otras categorías de monumentos nacionales sin la aprobación del CMN. Lo anterior ha sido ratificado por la Contraloría General de la República.<sup>13</sup>

Una fuente de conflicto ha sido el hecho de que la Ley 17.288 no contempla la obligación de informar al propietario de la existencia de una declaración de monumento en trámite. Esta situación es compleja, porque si bien pareciera ser de toda justicia que se le informe al titular de esta intención, no son pocos los casos en que se han demolido inmuebles ante la sola sospecha de la declaración. En todo caso, actualmente el Ministerio de Educación no sólo requiere la opinión de todos los propietarios involucrados, sino que en la mayoría de los casos, no procede sin su consentimiento.<sup>14</sup>

Al ser declarado un bien como monumento histórico, éste queda bajo la tuición del CMN y todo trabajo de conservación, reparación o restauración en él estará sujeto a autorización previa de este Organismo. En el caso específico de propietarios particulares, la ley les impone la obligación de conservarlos en buen estado y no pueden destruirlos, transformarlos o repararlos, ni hacer en sus alrededores construcción alguna, sin haber obtenido previamente autorización del CMN.<sup>15</sup>

Un defecto de esta norma es que la prohibición de realizar construcciones en los alrededores del monumento sólo está establecida para su propietario, pero no, por ejemplo, para un vecino, que podría construir a pocos metros del inmueble, sin requerir la autorización del CMN.

Cabe mencionar que en caso de venta del monumento, el propietario debe ofrecerlo en primer término al Estado, ya que este último tiene un derecho preferente de compra. El precio se fija por peritos que son designados de común acuerdo entre el titular y el CMN. En caso de desacuerdo, los peritos son nombrados por el juez de letras del domicilio del vendedor.<sup>16</sup>

## b. Zonas típicas o pintorescas<sup>17</sup>

El Título VI de la Ley N° 17.288, denominado "De la Conservación de los Caracteres Ambientales" se refiere a las zonas típicas o pintorescas. El objetivo de estas últimas es resguardar el carácter ambiental y propio de ciertas poblaciones o lugares donde existieren ruinas arqueológicas, o ruinas y edificios declarados monumentos históricos.

Al igual que los monumentos históricos, la declaración de una zona típica o pintoresca se realiza a través de decreto expedido por el Ministerio de Educación y, su efecto es que para realizar construcciones nuevas o, para ejecutar obras de reconstrucción o de mera conservación en ellas, se requiere autorización previa del CMN.<sup>18</sup>

13 Dictamen N°8.293, de 30 de marzo de 1989.

14 Al respecto, se dictó la Resolución Exenta N°5415, de 6 de diciembre de 1993, que establece la facultad del Ministerio de Educación de requerir mayores antecedentes sobre las solicitudes de declaratoria antes de dictar el decreto correspondiente.

15 Artículos 11° y 12°.

16 Artículo 15°.

17 Hasta la fecha se han declarado 87 zonas típicas o pintorescas. Si bien muchas de estas zonas, se encuentran en los centros históricos de nuestras ciudades, cada vez más se están protegiendo áreas de barrios específicos, que reúnen cualidades arquitectónicas o urbanísticas especiales. Cabe destacar la declaración como Zona Típica de Caleta Tortel en la XI Región y, recientemente, la calle principal de la ciudad de Putaendo.

18 Artículo 30°.

Esta categoría de protección, se refiere a conjuntos de inmuebles y puede abarcar extensiones de territorio bastante amplias, incluso pueblos enteros.<sup>19</sup> Ello ha generado diversas dificultades interpretativas que van desde la determinación de los supuestos para su declaración y su naturaleza jurídica (si corresponden a otra categoría de monumentos nacionales o simplemente constituyen una categoría más de protección contemplada en la Ley N° 17.288), hasta la definición de cuáles son las atribuciones del CMN al revisar proyectos de intervención en estas áreas.

Sin duda una explicación para estas imprecisiones es que como en otras materias de la Ley N° 17.288, aún no se ha dictado el reglamento de las zonas típicas, según lo dispone su artículo 30. Para paliar esta situación, y en uso de sus facultades normativas, el CMN ha elaborado normas generales para precisar el procedimiento de declaración de estas zonas y regular las solicitudes de intervención que deben presentarse para su revisión. Además, se están elaborando instructivos de intervención específicos para cada zona típica ya declarada, con el objeto de que los interesados en presentar proyectos de intervención en ellas conozcan con antelación los criterios que empleará el CMN al revisarlos. Cabe mencionar que estos instructivos son elaborados sobre la base de las normas establecidas en el plan regulador comunal, sirviendo de complemento en materias de orden patrimonial.

En relación a los presupuestos de la declaración de una zona típica, es interesante un fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago,<sup>20</sup> con motivo de la declaración de la Zona Típica Población Los Castaños, en la comuna de Santiago, que señala que la exigencia de que existan monumentos arqueológicos o históricos para declarar una zona típica de acuerdo a la redacción del artículo 29 de la Ley, sólo es un requisito para los lugares, pero no así, para ciertas poblaciones, que pueden ser declaradas bajo esta categoría de protección, no obstante no constituir los entornos de monumentos arqueológicos o históricos. En virtud de esta interpretación de la norma, ha sido posible declarar zonas típicas que no contemplan alguno de los monumentos antes señalados.<sup>21</sup>

### c. Monumentos públicos

Sin duda, otra categoría de protección del patrimonio cultural urbano contemplada en la Ley N° 17.288, la representan los monumentos públicos. Estos, están regulados en su Título IV y son definidos como "las estatuas, columnas, fuentes, pirámides, placas, coronas, inscripciones y, en general, todos los objetos que estuvieren colocados o se colocaren para perpetuar memoria en campos, calles, plazas y paseos o lugares públicos."<sup>22</sup>

De acuerdo a la disposición anterior, se puede señalar que los elementos que definen a este tipo de monumentos son:

- i) que tengan por objeto conmemorar a una persona o un hecho ocurrido en el pasado;
- ii) que se ubiquen en un bien nacional de uso público.

Es interesante señalar que respecto de estos bienes, el cuerpo legal en comento entrega

19 Por ejemplo: La Tirana, Parinacota, San Pedro de Alcántara, Alhué, entre otros.

20 Corte de Apelaciones de Santiago, N° Ingreso 2001-96, de 16 de septiembre de 1996.

21 A modo de ejemplo, se pueden mencionar la Población William Noon y calle Keller, en la comuna de Providencia y la Caleta Tortel, en la XI Región.

22 Artículo 17°.



competencias a tres organismos públicos diversos. En primer término, al CMN que debe autorizar el monumento o el objeto conmemorativo y su ubicación, para lo cual el interesado debe presentar al Consejo los planos o bocetos de la obra.<sup>23</sup>

En segundo lugar, se entrega competencia a los Municipios, que son responsables de la mantención de los monumentos públicos que se instalen en sus respectivas comunas, y por último a los Intendentes y Gobernadores, que deben velar por su buen estado de conservación, debiendo dar cuenta al CMN de cualquier deterioro o alteración que se produzca en ellos.<sup>24</sup>

Esta última norma, debe complementarse con el artículo 19, letra f) del Decreto N° 291, que fijó el texto refundido de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, que señala: “En materia de desarrollo social y cultural, corresponderá al gobierno regional:

f) Fomentar las expresiones culturales, cautelar el patrimonio histórico, artístico y cultural de la región, incluidos los monumentos nacionales, y velar por la protección y el desarrollo de las etnias originarias.”

Por último, sobre este tipo de monumentos, además de los cuerpos legales antes citados, es necesario considerar el artículo 60 de la Constitución Política, que al señalar aquellas materias que deben ser objeto de ley, menciona en su numeral 5, **“las que regulen honores públicos a los grandes servidores.”**

De acuerdo a esta disposición constitucional, que tiene su antecedente en la Constitución de 1925,<sup>25</sup> se requiere de una ley para instalar un monumento (que corresponde a una forma de honor público), cuando tenga por objeto honrar a grandes servidores de nuestro país. En caso contrario, sólo se requeriría obtener la autorización del CMN, de acuerdo a la Ley N° 17.288.

La determinación de si el homenajado fue un gran servidor de la patria o no, es una cuestión eminentemente subjetiva, por lo que para clarificar aquellos monumentos que requieren de una ley para su instalación y aquellos que estarían exentos de esta exigencia, debiera dictarse una ley general que regule la norma constitucional antes citada. De esta manera se evitaría que cada vez que se pretenda honrar a una persona determinada deba dictarse una ley especial.

#### d. Monumentos arqueológicos

Otra categoría de protección del patrimonio cultural contemplado en la Ley N° 17.288, la constituyen los monumentos arqueológicos, que están regulados en su Título V. Estos son bienes inmuebles (cementeros, lugares, ruinas, yacimientos) y muebles (piezas u objetos) de interés arqueológico, que se encuentran sobre o bajo la superficie del territorio nacional y cuya conservación interesa a la historia, el arte o a la ciencia.<sup>26</sup>

Es importante mencionar que según la Ley, este tipo de bienes son de propiedad del Estado y a diferencia de los monumentos históricos y zonas típicas, no requieren declaración expresa por la autoridad, ya que son tales por la sola disposición de la ley.

23 Artículo 18°.

24 Artículo 20°.

25 El artículo 44 N° 5 de la Constitución de 1925, establecía que sólo en virtud de una ley se podía “crear o suprimir empleos públicos; determinar o modificar sus atribuciones, aumentar o disminuir sus dotaciones; dar pensiones y “decretar honores públicos a los grandes servidores.”

26 Al respecto ver los artículos 1° y 21°. En todo caso un bien, mueble o inmueble, es considerado arqueológico cuando se encuentra en contexto arqueológico, es decir, cuando ya no se encuentra en uso por comunidades vivas.

Respecto de sus normas de protección, cualquier prospección o excavación que se realice en monumentos arqueológicos o paleontológicos, debe ser autorizada previamente por el CMN, y en caso de realizarse hallazgos de bienes de este tipo con motivo de excavaciones de cualquier naturaleza, debe informarse a la Gobernación correspondiente el descubrimiento, quien ordenará a Carabineros que se haga responsable de su vigilancia, hasta que el CMN se haga cargo de él.<sup>27</sup>

Desde un punto de vista urbano, la arqueología permite conocer la evolución de las ciudades. En el caso de capitales americanas, como Ciudad de México, Quito, Buenos Aires o Santiago, por nombrar algunas, este conocimiento se extiende desde los primeros asentamientos indígenas que poblaron estas áreas, pasando por el período colonial y republicano, hasta nuestros días.

Cabe mencionar que en la gran mayoría de los casos, los descubrimientos arqueológicos han sido fortuitos, con motivo de la realización de obras de infraestructura, tales como construcción de calles, estacionamientos subterráneos, líneas del metro, etc.<sup>28</sup>

#### 4. LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES

No es aventurado señalar que la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y los instrumentos de planificación urbana que contempla, se han caracterizado por una falta de preocupación por la protección del patrimonio cultural de las ciudades. Prueba de lo anterior es constatar, en primer término, que la única referencia expresa a este tipo de bienes, está indicada en el inciso segundo de su artículo 60, el cual expresa:

“Igualmente, el Plan Regulador Comunal señalará los inmuebles o zonas de conservación histórica, en cuyo caso edificios existentes no podrán ser demolidos o refaccionados sin previa autorización de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo correspondiente.”

Como se puede apreciar, esta disposición introdujo dos nuevas categorías de protección del patrimonio histórico en nuestro ordenamiento jurídico, que vienen a sumarse a las categorías de protección contempladas en la Ley N° 17.288.

La identificación de estos inmuebles y zonas de conservación histórica a que alude la disposición debe realizarse en los Planes Reguladores.<sup>29</sup> Estos son instrumentos de planificación generales, cuya función esencial es promover el desarrollo armónico del territorio por medio de la fijación de normas urbanísticas. Son elaborados por las Municipalidades, para lo cual se deben realizar diversos estudios que normalmente se prolongan por más de un año. Una vez que se encuentra elaborada la propuesta de plan, debe exponerse al público para observaciones, luego ser aprobado por el Concejo Municipal, por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo y por el Concejo Regional, además de ingre-

27 Artículos 22°, 23° y 26°.

28 Con ocasión de la excavación de la Plaza de Armas de Santiago, para la construcción de la extensión de la Línea 5 del Metro, fueron descubiertos gran cantidad de restos arqueológicos precolombinos. Recientemente, con motivo de la construcción de la Costanera Norte en el lecho del Río Mapocho, se descubrieron más de 100 metros de Tajamares, que fueron construidos entre 1792 y 1805, para contener los desbordes por las crecidas del río.

29 A lo largo de Chile no se han declarado más de 20 Zonas de Conservación Histórica. La mayoría se encuentra en la comuna de Santiago.



sar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>30</sup> y, finalmente, ser enviado a la Contraloría General de la República para su toma de razón.

Este proceso de aprobación, que puede durar varios años, ha significado que la dictación de planes reguladores y su actualización o modificación, que debe seguir el mismo procedimiento antes esbozado, sea lenta, lo cual ha generado pocos avances en la identificación y protección del patrimonio histórico a través de esta vía.<sup>31 32</sup>

En segundo término, es sintomático de la falta de preocupación de la legislación urbanística por la protección del patrimonio cultural, el hecho de que la LGUC omite cualquier referencia a la Ley N° 17.288, la que a través de sus categorías de protección del patrimonio cultural, contempla disposiciones que inciden directamente en las intervenciones en los edificios protegidos y, por consiguiente, en la planificación urbana. La cuestión central del problema es, justamente, cómo compatibilizar en forma eficiente estas normas de naturaleza distinta.

La omisión que hace la LGUC en un comienzo fue interpretada en el sentido de que con su dictación se habían derogado, en forma tácita, las disposiciones pertinentes de la legislación sobre monumentos nacionales.

Resolviendo la cuestión, en un Dictamen del año 2000<sup>33</sup>, la Contraloría General de la República, expresa: "La interpretación armónica de ambos cuerpos legales permite sostener que entre las normas derogadas, de un modo general, y no especial, por el artículo 169 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, no están incluidas las reglas contenidas en la Ley N°17.288, que atribuyen una competencia especial al Consejo de Monumentos Nacionales.»

30 Hasta la fecha se han aprobado 286 instrumentos de planificación territorial en el SEIA (274 DIA y 12 EIA). Sólo 8 se han rechazado (7 DIA y 1 EIA).

31 Actualmente, el Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Construcciones, está estudiando una nueva reforma a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que entre otras modificaciones, establece un procedimiento simplificado, vía enmienda, para la declaración de inmuebles y zonas de conservación histórica y para la definición de las normas de protección aplicables.

32 En relación a la forma en que los planes reguladores pueden proteger el patrimonio cultural, se debe señalar que este tipo de instrumentos fija normas de carácter constructivo y/o urbanístico. Aquellas normas más utilizadas son las siguientes:

|  |  |
|--|--|
| • usos de suelo  | • densidades   |
| • adosamientos, distanciamientos, antejardines, ochavos y rasantes | • coeficiente de ocupación de suelo                                  |
| • sistemas de agrupamiento   | • alturas de cierros   |
| • superficie de subdivisión predial mínima                         | • alturas de edificación expresada en metros o número de pisos       |
| • coeficiente de constructibilidad                                 | • exigencias de estacionamiento para cada uno de los usos permitidos |

Si bien la mayoría de las normas anteriores tienen incidencia en la conservación de los valores patrimoniales de un inmueble determinado, aquellas consideradas esenciales son las normas referidas a alturas de edificación y a los sistemas de agrupamiento (continuo o discontinuo o pareado).

Además, son significativos los usos permitidos en el inmueble, ya que ciertos destinos pueden ser incompatibles con la preservación de sus valores patrimoniales. A modo de ejemplo, la habilitación del edificio de la Biblioteca Nacional como centro comercial o la instalación de una industria molesta en una zona típica o pintoresca, no parecen ser los usos más adecuados. Por el contrario, usos tales como vivienda, establecimientos de apoyo al turismo (restaurantes, hoteles, cafeterías), culto y cultura, áreas verdes, etc., son todos destinos que potencian los valores patrimoniales de un área determinada. Por último, tienen gran relevancia las normas referidas a la expresión exterior del inmueble, tales como los tipos de materiales, el diseño y tratamiento de las fachadas, colores, terminaciones, elementos ornamentales, cierros, etc, que serán propias de cada zona que se intenta proteger.

33 Dictamen N° 8.293 del 30 de marzo de 2000.

En la práctica, la desvinculación entre estos dos cuerpos legales, ha significado que se superpongan las zonas típicas y las zonas de conservación histórica, lo que implica que muchos inmuebles estén protegidos por ambas categorías y por consiguiente, cualquier proyecto de intervención en ellos, requiera autorización de tres organismos que tienen poca coordinación entre sí. Estos son: (i) el Consejo de Monumentos Nacionales, (ii) las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo y, (iii) las Direcciones de Obras Municipales. Esta excesiva burocracia, sin duda genera desincentivos para los interesados en presentar proyectos y atenta contra una eficiente gestión del patrimonio. Sin perjuicio de lo anterior, cabe mencionar que estos problemas debieran tender a desaparecer respecto de los proyectos que impacten el patrimonio cultural y que han ingresado al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, ya que en estos casos, las Comisiones Regionales del Medio Ambiente, actúan como coordinadoras de los organismos técnicos competentes.

Por otro lado, se debe agregar que no son pocas las municipalidades que desconocen o parecen desconocer en sus propias comunas, los bienes protegidos por la Ley N°17.288, lo que se ha traducido en innumerables infracciones a esta Ley y por consiguiente, en el deterioro del patrimonio arquitectónico y urbano.

## 5. ORDENANZA GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES

Sin duda un impulso importante orientado a armonizar las disposiciones de la LGUC y de la Ley sobre Monumentos Nacionales, se produjo con la dictación del D.S. N° 75, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo,<sup>34</sup> que modificó la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC).

Al respecto, se deben destacar las siguientes modificaciones:

### a. Definiciones

En primer término, se incorporaron en la OGUC, las definiciones de Inmueble de Conservación Histórica, Zona de Conservación Histórica y Monumento Nacional. Al respecto, el artículo 2 de la OGUC, señala:

- **Inmueble de Conservación Histórica:** el individualizado como tal en un instrumento de Planificación Territorial dadas sus características arquitectónicas, históricas o de valor cultural, que no cuenta con declaratoria de monumento nacional.
- **Zona de Conservación Histórica:** área o sector individualizado como tal en un instrumento de Planificación Territorial, conformado por uno o más conjuntos de inmuebles de valor urbanístico o cultural cuya asociación genera condiciones que se quieren preservar y que no cuenta con declaratoria de monumento nacional.
- **Monumento Nacional:** edificio, conjunto o área declarada como tal conforme a la Ley N° 17.288 sobre Monumentos Nacionales, mediante decreto del Ministerio de Educación.

La primera conclusión de estas definiciones, se refiere a que pareciera ser que la autoridad

---

34 Publicado en el Diario Oficial el 25 de Junio de 2001

está buscando que no se superpongan ambas categorías de protección. Es decir, en los planes reguladores no se debieran definir inmuebles o zonas de conservación histórica si ya cuentan con la declaración de monumento histórico o zona típica.

Una cuestión que queda por clarificar es qué bienes deben ser protegidos como monumento nacional y cuáles como inmuebles o zonas de conservación histórica. En este sentido parece primar la idea de que las categorías de la Ley 17.288, deben limitarse a aquellos bienes de alcance nacional y de gran relevancia cultural, y las categorías de la LGUC a los entornos de estos últimos y a los bienes de relevancia local.

Además de lo anterior, es positiva la incorporación de algunos conceptos de utilización común en el ámbito patrimonial, tales como el de "fachada", "reconstrucción", "rehabilitación", "remodelación" y "restauración de inmuebles", los que permitirán agrupar y precisar con mayor detalle las obras que se autoricen en este tipo de bienes.<sup>35</sup>

## b. Planes Reguladores

En segundo término, la modificación a la OGUC que se viene comentando, estableció que los planes reguladores deben identificar los inmuebles declarados monumentos históricos o zonas típicas, con sus respectivas normas urbanísticas especiales.<sup>36</sup> Si bien en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, los instrumentos de planificación territorial ya estaban incluyendo estas categorías de protección, la existencia de una norma expresa al respecto otorga mayor claridad para su elaboración.

Además de lo anterior, se incorporó una disposición que permite que en los planes reguladores se definan "áreas de protección de recursos de valor natural o patrimonial", entendiéndose por estos últimos "aquellas áreas o construcciones declaradas de conservación histórica, incluidas aquellas declaradas zonas típicas y monumentos nacionales."<sup>37</sup>

En la práctica, esta disposición viene a crear una nueva categoría de protección del patrimonio cultural, cuyo objeto sería proteger el entorno de inmuebles o zonas de conservación histórica o de monumentos nacionales.

Por último, la reforma agregó que, en los planes seccionales, se pueden establecer características arquitectónicas determinadas para proyectos que se realicen en sectores ligados a monumentos nacionales<sup>38</sup> y que la colocación de placas, cierros o cualquier elemento en fachadas se regirá por el plan regulador comunal o, en su defecto, por lo que establezca la Dirección de Obras Municipales y no podrá afectar el aspecto decorativo de los edificios, especialmente de los de valor patrimonial.<sup>39</sup>

## c. Certificado de informaciones previas

Un documento de gran importancia para cualquier interesado en elaborar proyectos de edificación o urbanización, es el llamado Certificado de Informaciones Previas (CIP). Estos últimos, son entregados por la Dirección de Obras Municipales e informan de todas las

---

35 Artículo 1.1.2. OGUC.

36 Artículo 2.1.10. OGUC.

37 Artículo 2.1.18. OGUC.

38 Artículo 2.7.8. OGUC.

39 Artículo 2.7.10. OGUC.

normas urbanísticas aplicables a un predio determinado, derivadas del instrumento de planificación territorial respectivo.

Sobre este documento, la modificación en comento estableció que los CIP deben indicar las zonas típicas y monumentos nacionales, con sus respectivas reglas urbanísticas especiales.<sup>40</sup> Como se señaló en el punto 3.2. anterior, el Consejo de Monumentos Nacionales (CMN), en uso de sus facultades normativas, está elaborando normas de intervención en las zonas típicas y pintorescas, las que en virtud de la disposición antes señalada, debieran incorporarse en estos certificados.

#### d. Permisos de restauración, rehabilitación, remodelación y demolición

Respecto de la obtención de permisos de restauración, rehabilitación, remodelación y demolición en bienes declarados monumentos nacionales o de conservación histórica, la reforma de la OGUC clarificó que en forma previa al otorgamiento del permiso municipal, el interesado debe acompañar la autorización del CMN o de la SEREMI MINVU correspondiente.<sup>41</sup>

De lo anterior, se concluye que el interesado debe tramitar por su cuenta, según el caso, los permisos del CMN, de la SEREMI y de la Dirección de Obras Municipales respectiva. Sin duda este es un proceso engorroso y podría ocurrir que respecto de un mismo proyecto, por un lado el CMN lo rechazara y, por otro, la SEREMI lo aprobara, o viceversa. Al respecto y, considerando que la Ley N° 17.288 es una ley especial sobre la materia, en asuntos de orden patrimonial debiera primar la decisión del CMN.

Para agilizar el proceso de otorgamiento de estos permisos, se debe estudiar la conveniencia de impulsar un sistema de "ventanilla única", donde las Direcciones de Obras Municipales establezcan la relación con los interesados y se coordinen internamente con el CMN y la SEREMI de Vivienda y Urbanismo, para la revisión que deben realizar estos últimos.

## 6. INSTRUMENTOS PARA INCENTIVAR LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL URBANO

Como se ha señalado en los puntos anteriores, nuestro ordenamiento jurídico permite identificar y proteger el patrimonio cultural urbano a través de la Ley N° 17.288, sobre Monumentos Nacionales, y a través de los Planes Reguladores Comunales.

Cuando opera alguno de los mecanismos anteriores, lo que surge es una manifestación explícita por parte del Estado de que estos bienes se conserven en el tiempo. Paradójicamente, la responsabilidad de esta conservación, al igual que cualquier bien, se mantiene íntegramente en su propietario, sea público o privado.

Lo anterior, considerando los altos costos que significa la conservación de un bien de valor patrimonial, ha significado en muchos casos el completo abandono de estos inmuebles, e incluso, su destrucción intencional, con el objeto de que ante el estado ruinoso del edificio,

---

40 Artículo 1.4.4., N°5. OGUC.

41 Artículo 5.1.4. N° 2 y 4. OGUC.

se autorice la demolición. Como es natural, el Estado a través del CMN, difícilmente autorizará la demolición o desafectación del inmueble.

Esta realidad, en la práctica, ha generado situaciones sin solución, donde los monumentos se constituyen en ruinas históricas, con las consiguientes externalidades negativas, tales como pérdida de valor histórico, desvalorización de los inmuebles del entorno, riesgo de accidentes, etc.<sup>42</sup>

En este sentido, ¿es equitativo que los particulares deban asumir íntegramente el costo de mantenimiento de sus inmuebles, cuando su conservación reviste un claro beneficio social?

Actualmente, la respuesta a esta pregunta en nuestro país parece ser afirmativa. Sin perjuicio de lo anterior, lentamente han comenzado a desarrollarse algunos instrumentos de fomento a la inversión privada aplicables a inmuebles de este tipo, que podrían comenzar a revertir la realidad antes descrita. A continuación se analizan brevemente estos instrumentos.

#### a. Ley de donaciones con fines culturales

En virtud de la última modificación de la Ley de Donaciones con Fines Culturales,<sup>43</sup> el CMN puede recibir donaciones para ejecutar proyectos de conservación, restauración o reparación de monumentos históricos, monumentos públicos, monumentos arqueológicos y zonas típicas, que sean de propiedad fiscal o pública, o bienes nacionales de uso público.

Los donantes pueden ser contribuyentes del Impuesto a la Renta de Primera Categoría (personas jurídicas) o del Impuesto Global Complementario (personas naturales) y el beneficio consiste en un crédito del 50% de la donación, imputable al Impuesto de Primera Categoría o Global Complementario, según corresponda. En el caso de las empresas, lo que no pueda deducirse como crédito se considera un gasto necesario para el cálculo del impuesto.

Sin duda esta ley representa un avance importante para posibilitar alianzas entre el sector público y privado con el objeto de conservar edificios patrimoniales de propiedad pública o que sean bienes nacionales de uso público. Tal vez, el gran defecto de la ley es que se excluyen los monumentos de propiedad privada. El argumento para esta exclusión es que no sería equitativo que un privado utilice recursos estatales para aumentar el valor de su inmueble, que luego podría vender.

Es evidente que la utilización de este tipo de leyes genera menor recaudación fiscal y, por consiguiente, menores recursos para responder a otras demandas sociales que son percibidas como prioritarias. Sin embargo, parece persistir la idea de que la orientación de recursos hacia la preservación patrimonial representa un gasto más que una inversión que, como se ha demostrado, especialmente en Europa, puede ser muy rentable en el mediano y largo plazo.<sup>44</sup>

42 La lista es larga. En Santiago son ilustrativos los casos del Palacio Pereira, ubicado en Huérfanos esq. San Martín y el terreno de El Mercurio, en Morandé esq. Compañía, donde sólo se conserva la fachada. En Puente Alto, la ex Bodega San Carlos. En Valparaíso, el Palacio Luis Cousiño.

43 Artículo 1° de la Ley N° 19.721, D. Of. 5 de mayo de 2001, que modifica el artículo 8° de la Ley N° 18.985, D. Of. 28 de junio de 1990.

44 Un interesante artículo sobre esta materia es La dimensión económica del patrimonio arquitectónico: Punto de partida para soluciones nuevas. Fernando Moreno de Barreda, en "Revista Patrimonio Cultural y Derecho" N°1, 1997, Asociación Hispania Nostra, Madrid.

### b. Subsidio de rehabilitación patrimonial

Otro instrumento vigente en Chile desde el año 2001 es el llamado subsidio de rehabilitación,<sup>45</sup> que al igual que el subsidio de renovación urbana, de gran aplicación en la Región Metropolitana, está destinado a incentivar la demanda de inmuebles de valor patrimonial.

Para su aplicación es necesario rehabilitar un inmueble de conservación histórica o un edificio ubicado en una zona de conservación histórica que estén identificados en el Plan Regulador Comunal, generando dos o más viviendas. Luego, los compradores de estas últimas, son beneficiados con un subsidio de hasta 250 Unidades de Fomento.

Este instrumento es administrado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, debiendo los interesados postular al beneficio. Cabe mencionar que según lo dispone su Artículo Transitorio, también puede ser utilizado hasta el 2004, en inmuebles insertos en zonas típicas o pintorescas.

### c. Certificados de constructibilidad transables (No vigente)

La ordenación del territorio a través de los planes reguladores, entre otras acciones, implica definir alturas máximas permitidas para las edificaciones que se realicen en el área normada. Al declarar monumento histórico, por ejemplo, un inmueble de 10 metros de altura (2 pisos), en una zona en que la altura máxima es de 20 metros, se genera una diferencia de metros que no podrán ser construidos. Para paliar esta distorsión, en diversas ciudades del mundo se aplican los llamados «certificados de constructibilidad transables», que pueden ser transados en el mercado inmobiliario, permitiendo al titular superar la norma de altura en otras zonas del plan previamente determinadas.

Sin bien este tipo de instrumento aún no se encuentra vigente en nuestro país, un proyecto de ley que modificaba íntegramente la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Mensaje N° 351-339), ingresado al Congreso Nacional en mayo de 1999 y retirado un año después, los contemplaba. El mismo proyecto en comento, proponía importantes avances en lo que se refiere a la coordinación entre la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ley N° 17.288, sobre Monumentos Nacionales, los cuales iban en la misma línea de las modificaciones que se han impulsado en la Ordenanza.

Cabe señalar que el gran defecto de este instrumento económico, es que para su operación, es necesario definir excepciones a las normas de alturas u otras disposiciones urbanísticas establecidas en el plan regulador,<sup>46</sup> lo que sin duda atenta contra la seguridad jurídica y contra una adecuada planificación de la ciudad.

Por último, no se puede dejar de mencionar la similitud de los certificados de constructibilidad, con los permisos de emisión transables, que son instrumentos económicos de política ambiental, en virtud del cual las fuentes contaminantes del aire y del agua que participan del sistema, pueden intercambiar recíprocamente derechos de emisión.<sup>47</sup>

45 Decreto Supremo N°192, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de fecha 26 de Septiembre de 2001, que modifica el Decreto S. N°44 de 1998.

46 En el proyecto de ley retirado del Congreso Nacional, se contemplaba exceder hasta un 25%, la altura máxima de edificación, el coeficiente de ocupación de suelo, el coeficiente de constructibilidad o la superficie construible que permitan las normas urbanísticas aplicables.

47 Existe un anteproyecto de ley del Sistema de Permisos de Emisión Transables, elaborado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente.



## 7. EL PATRIMONIO CULTURAL URBANO EN LA LEY N°19.300 Y EN EL REGLAMENTO DEL SEIA

La Ley N° 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA)<sup>48</sup> y el Decreto Supremo N° 30,<sup>49</sup> que contiene el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Reglamento del SEIA), realizan un tratamiento integrado de la protección del patrimonio natural y cultural. Así se desprende de diversas definiciones contenidas en el artículo 2° de la Ley (especialmente la de medio ambiente), de los criterios empleados para definir la procedencia de un estudio o declaración de impacto ambiental, de los contenidos de estos documentos y de los permisos ambientales sectoriales contenidos en el Título VII del Reglamento del SEIA.

En este contexto, los instrumentos de gestión ambiental, fundados en el principio preventivo que contempla la LBGMA, como son la educación, el sistema de evaluación de impacto ambiental y la responsabilidad por daño ambiental, tienen un rol relevante a la hora de proteger el patrimonio cultural urbano.

### a. Concepto de Medio Ambiente

En nuestro ordenamiento jurídico, existe consenso en que el medio ambiente comprende tanto los elementos naturales, bióticos y abióticos, como los culturales, entendiendo por éstos, aquellos creados por el hombre.

En este sentido, la Ley N° 19.300, (LBGMA), define medio ambiente de la siguiente manera: "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 y natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida humana en sus múltiples manifestaciones."<sup>50</sup>

De esta definición, se desprende un concepto amplio de medio ambiente, el cual incluye aspectos naturales, artificiales y culturales en constante interacción.

### b. Proyectos o actividades urbanos que deben someterse al SEIA

Es evidente que cualquier proyecto de los descritos en el artículo 10 de la LBGMA es susceptible de causar impacto ambiental sobre el patrimonio cultural urbano. Así, por ejemplo, sería el caso de una industria que se pretenda situar en el entorno de un monumento histórico o el de un terminal de buses o de una estación de servicio que se construyan en el perímetro comprendido por una zona típica.

Sin perjuicio de lo anterior, de la larga lista de proyectos y actividades mencionados en el artículo 10 antes citado, desde el punto de vista de su significación en el patrimonio cultural, es relevante detenerse en la letra h), referida a los instrumentos de planificación territorial, y en la letra p) que, dependiendo del alcance que se le dé al término "áreas colocadas

---

48 Publicada en el Diario Oficial el 9 de marzo de 1994.

49 Publicado en el Diario Oficial el 3 de abril de 1997 y modificado por D.S. N° 95 del M. SEGPRES, D.Of. de 7 de diciembre de 2002.

50 Artículo 2, Letra II.

bajo protección oficial”, tendrá una incidencia importante en la aplicación del SEIA, respecto de los bienes de interés cultural urbano.

### i) Instrumentos de planificación territorial

El principio de la LBGMA, es que se sometan al SEIA los instrumentos de planificación territorial (Planes Regionales de Desarrollo Urbano, Planes Intercomunales, Planes Reguladores Comunales y Planes Seccionales), los que establecen las normas de edificación y urbanización del territorio. Por excepción, deberán ingresar al SEIA los proyectos inmobiliarios, cuando modifiquen los instrumentos antes señalados o cuando se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas.<sup>51</sup>

En relación a la evaluación ambiental de este tipo de instrumentos, se señala en la Circular Ord. N° 1135 del Jefe de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de fecha 24 de noviembre de 1997 que: “La evaluación de impacto ambiental consiste en verificar que el plan propuesto no genera efectos, características o circunstancias indicados en el artículo 11 de la Ley 19.300 y Título III del Reglamento del SEIA y, si los genera, se explicita cómo se han tomado medidas apropiadas para minimizar dichos efectos.”

El mismo documento antes citado señala que, para paliar la alteración de sitios pertenecientes al patrimonio cultural que pudiera ocasionar el plan, éste podrá proponer las siguientes medidas:

- En torno a Monumentos Nacionales existentes, establecimiento de normas urbanísticas que favorezcan su conservación y desarrollo.
- Identificación de zonas de conservación histórica y establecimiento de normas urbanísticas que favorezcan su conservación y desarrollo.
- Establecimiento de normas urbanísticas en determinados sitios o zonas, tendientes a promover y conservar determinadas características arquitectónicas de las edificaciones.

De acuerdo a lo anterior, los instrumentos de planificación territorial deben contener normas urbanísticas<sup>52</sup> tendientes a proteger los monumentos históricos, zonas típicas, inmuebles y zonas de conservación histórica y, en general, aquellos inmuebles que tengan algún valor arquitectónico (ver nota 30).

---

51 El artículo 3, letra h) del Reglamento del SEIA, señala que “se entenderá por proyectos inmobiliarios “aquellos conjuntos que contemplen obras de edificación y urbanización cuyo destino sea habitacional y/o de equipamiento y que presenten alguna de las siguientes características:  
 h.1. Que se emplacen en áreas urbanizables, de acuerdo al instrumento de planificación correspondiente, y requieran sistemas propios de producción y distribución de agua potable y de recolección, tratamiento y disposición de aguas servidas;  
 h.2. que den lugar a la incorporación al dominio nacional de uso público de vías expresas, troncales, colectoras o de servicio.  
 En todo caso, se entienden comprendidos aquellos conjuntos que se emplacen en una superficie igual o superior a 7 hectáreas, o consulten la construcción de 300 o más viviendas o edificios de uso público con una capacidad para 5.000 o más personas o con 1.000 o más estacionamientos.”

## ii) Area colocada bajo protección oficial

Para determinar si algunos proyectos que afectan bienes del patrimonio cultural urbano deben o no ingresar al SEIA, es de gran relevancia el alcance del término «área colocada bajo protección oficial» que emplea la letra p) del artículo 10 de la LBGMA. Esta disposición señala:

«La 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 en cualesquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial, en los casos que la legislación respectiva lo permita.»

La discusión se ha centrado en que si estas áreas se refieren a otras áreas de protección del patrimonio natural, como son todos los casos mencionados previamente, o si alcanzarían también, a categorías de protección del patrimonio cultural, tales como las zonas típicas o las zonas de conservación histórica.

Al respecto, la última modificación del Reglamento del SEIA<sup>52</sup> parece aclarar el asunto, toda vez que incorporó en el Artículo 2, letra a) la siguiente definición:

«Area Protegida: cualquier porción del territorio, delimitada geográficamente y establecida mediante acto de autoridad pública, colocada bajo protección oficial con la finalidad de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental.»

De esta definición se desprende la intención de la autoridad de considerar todo tipo de áreas protegidas, sean éstas naturales o culturales.

Esta misma línea, el Oficio No 20799 de fecha 13 de febrero de 2002, del Director Ejecutivo de la Conama dirigido a las Conamas Regionales, además de mencionar la misma definición antes citada, enumera las áreas protegidas existentes en nuestro ordenamiento jurídico, que cumplirían los requisitos mencionados en la definición. En relación a las áreas cuyo objeto es o podría ser la protección del patrimonio cultural, menciona las siguientes:

- Monumentos Históricos y Zonas Típicas o Pintorescas, según la Ley 17.288/70.
- Zonas o Centros de Interés Turístico Nacional, según el Decreto Ley N°1.224/75.
- Zonas de Conservación Histórica, según la Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- Areas de Protección de Patrimonio Cultural, según la Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Todo lo señalado anteriormente se fundamenta en que la LBGMA realiza un tratamiento integrado de la protección del patrimonio ambiental (natural y cultural). La consecuencia de esta opción en el caso de las categorías del patrimonio cultural contempladas en la Ley N° 17.288 y LGUC que hayan sido declaradas o identificadas en zonas urbanas, radica en que será necesario evaluar ambientalmente no sólo los instrumentos de planificación territorial según se explicó en el punto anterior, sino también los «obras, programas o actividades» específicas, que se ejecuten en estas áreas.

---

52 Decreto S.N° 95 del M. SEGPRES, publicado en el Diario Oficial el 7 de diciembre de 2002.

En este punto, llegamos a un segundo problema interpretativo que ha generado la letra en análisis, cual es, determinar las «obras, programas o actividades» que se ejecuten en estas zonas que deberán ingresar al SEIA. Sin duda, si seguimos el sentido literal de estas acciones, debiéramos concluir que la pintura de la fachada de un monumento histórico o la instalación de luminarias en una zona típica, debieran ingresar al SEIA.

Al respecto, el oficio de la CONAMA, menciona que deberán establecerse «criterios para determinar si se justifica que la obra, programa o actividad, deba obtener una calificación ambiental» Estos criterios deberán definirse en forma conjunta por la CONAMA y los organismos competentes.

### c. Procedencia de un EIA o de una DIA

La regla general es que los proyectos o actividades que ingresen al SEIA, lo realicen a través de una Declaración de Impacto Ambiental. En caso que el proyecto o actividad genere o presente alguno de los efectos, características o circunstancias mencionadas en el artículo 11 de la LBGMA, deberá hacerlo a través de un Estudio de Impacto Ambiental.

Al respecto, la letra f) de la norma antes citada, señala:

«Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural”.

En virtud de esta disposición, los proyectos o actividades que generen o presenten alteración de bienes pertenecientes al patrimonio cultural, deberán ingresar al SEIA a través de un EIA. En forma concordante, la LBGMA define impacto ambiental como «la alteración del medio ambiente, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada»<sup>53</sup>

De la letra precitada, debe apreciarse que sólo se requiere la alteración del monumento o del sitio de interés cultural, no siendo necesario que aquella sea significativa, como en otras letras de la misma disposición, lo que demuestra la especial relevancia que el legislador le otorga a este tipo de bienes.<sup>54</sup>

La norma antes señalada es complementada por el artículo 11 del Reglamento del SEIA que establece los criterios que deberán tenerse en consideración para determinar si un proyecto

---

53 Artículo 2, letra k.

54 Artículo 11: Los proyectos o actividades enumerados en el artículo precedente requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, si generan o presentan a lo menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias:

- a) Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos;
- b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire;
- c) Reasentamiento de comunidades humanas o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbre de grupos humanos;
- d) Localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar;
- e) Alteración significativa en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona y;
- f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural

o actividad específico generará alteración de bienes pertenecientes al patrimonio cultural. Es importante mencionar que este artículo fue modificado recientemente por el Decreto N°95 del M. SEGPRES quedando los criterios a que se hace mención de la siguiente manera:

**a) La proximidad a algún Monumento Nacional de aquellos definidos por la Ley N°17.288**

Anteriormente la letra señalaba «la localización en o alrededor de algún Monumento Nacional.....» De acuerdo a la nueva redacción se deberá considerar la proximidad o cercanía del proyecto u obras asociadas a algún monumento nacional para determinar la procedencia de un EIA. Es evidente que mientras más cercano al monumento, mayor será la alteración del mismo.<sup>55</sup>

En la práctica, los proyectos deben ser analizados caso a caso, donde además de analizarse la cercanía al monumento, se debe considerar el tipo de proyecto y las características de las obras que contempla, existencia de elementos naturales o accidentes geográficos, etc.<sup>56</sup>

**b) La magnitud en que se remueva, destruya, excave, traslade, deteriore o se modifique en forma permanente algún Monumento Nacional de aquellos definidos por la Ley 17.288;**

Anteriormente se señalaba «la remoción, destrucción, excavación, traslado, deterioro o modificación de algún Monumento Nacional...» Esta letra precisa el concepto de alteración de un monumento nacional, aludiendo a las consecuencias que las acciones contempladas en el proyecto o actividad podrían generar en el monumento.

Cabe señalar que entrega elementos objetivos para determinar cuándo existe alteración del monumento y por tanto cuándo se producirá impacto ambiental.

**c) La magnitud en que se modifique o deteriore en forma permanente construcciones, lugares o sitios que por sus características constructivas, por su antigüedad, por su valor científico, por su contexto histórico o por su singularidad, pertenecen al patrimonio cultural;**

Esta letra se refiere a los elementos del patrimonio cultural material o tangible que no sean monumentos nacionales. Entre éstos se deberían incluir los bienes protegidos por la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

**d) La proximidad a lugares o sitios en que se lleven a cabo manifestaciones propias de la cultura o folclore de algún pueblo, comunidad o grupo humano.**

Por último, esta letra se refiere a elementos del patrimonio cultural inmaterial o intangible, tales como fiestas tradicionales o religiosas.

55 Para estos efectos es importante conocer los límites del monumento nacional. En el caso de los monumentos históricos y de las zonas típicas o pintorescas los límites están definidos en forma precisa en los decretos que las declaran. La situación se dificulta en el caso de los monumentos arqueológicos, ya que la determinación de sus límites es más difusa y requiere variados estudios arqueológicos.

56 Sobre esta materia la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) N°433, de 2001, del "Proyecto Relleno Sanitario Santa Marta", en relación al Monumento Histórico "Hornos de Lonquén", señala que el proyecto se localiza a más de un kilómetro del MH y fuera de su área de protección declarada para, justamente, proteger su valor histórico, además de existir un accidente geográfico que impide su vista, por lo que concluye que el proyecto no provocará impacto sobre dicho Monumento. La RCA también señala que el proyecto no podrá bajo ninguna circunstancia crecer hacia el Monumento ni compartir sus rutas de acceso.

#### d. Permisos ambientales sectoriales

Los únicos permisos ambientales sectoriales del Reglamento del SEIA, vinculados a la protección del patrimonio cultural, están contemplados en sus artículos 75°, 76° y 77°, cuyos supuestos fueron extraídos de la Ley 17.288. Estos permisos deben otorgarse en el marco del SEIA, siendo el CMN, sobre la base de lo establecido en la resolución de calificación ambiental respectiva, el órgano del Estado competente para hacerlo.

El permiso del artículo 75° se refiere a la alteración de monumentos históricos y se requiere para:

- ejecutar trabajos de conservación, reparación o restauración de monumentos históricos;
- remover objetos que formen parte o pertenezcan a un monumento histórico;
- destruir, transformar o reparar un monumento histórico;
- hacer construcciones en sus alrededores; para excavar o edificar, si el monumento histórico fuere un sitio eriazado.

El permiso del artículo 76° es aplicable cuando el proyecto o actividad contemple intervención de monumentos arqueológicos, para lo cual será necesario realizar excavaciones de tipo arqueológico, antropológico, paleontológico o antropoarqueológico.

El permiso del artículo 77° se requiere cuando se contemple realizar construcciones nuevas, obras de reconstrucción o de mera conservación en una zona declarada típica o pintoresca.

En todos los casos anteriores, en el Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, según corresponda, deberán señalarse las medidas apropiadas para la conservación y/o protección de los monumentos históricos, sitios arqueológicos, antropológicos o paleontológicos y zonas típicas o pintorescas que se afectarán.

### 8. CONCLUSIONES

Como se ha podido apreciar a lo largo de este trabajo, en nuestro país existen mecanismos para identificar y proteger el patrimonio cultural urbano.

En primer término, a través de las categorías de monumento histórico y zonas típicas y pintorescas, contempladas en la Ley N° 17.288, sobre Monumentos Nacionales, que corresponde a una ley especial sobre la materia. Además, deben sumarse los monumentos públicos, que en muchos casos se alzan como verdaderos hitos urbanos, y los monumentos arqueológicos, que en forma creciente se están incorporando al patrimonio cultural de las ciudades.

En segundo lugar, a través de la identificación de inmuebles y zonas de conservación histórica en los planes reguladores, que hasta la fecha han tenido una aplicación marginal en la conservación del patrimonio cultural urbano.

En todo caso, la identificación del patrimonio cultural, es sólo el primer paso para una adecuada conservación del mismo. Luego, es necesario definir sus normas de protección, que son particulares para cada inmueble o zona protegida y que requieren ser consensuadas entre los actores involucrados (autoridad, propietario, comunidad) para que sean efectivas. También es necesario generar mecanismos de gestión, los que además de basarse en instrumentos financieros o tributarios que estimulen la inversión privada, requieren de una autoridad extremadamente eficiente.



Teniendo en cuenta los aspectos anteriores, los planes reguladores parecen ser los instrumentos más adecuados para proteger el patrimonio cultural urbano, por lo que son positivas las iniciativas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, tendientes a que estos últimos, a la larga, identifiquen y establezcan todas las normas de protección de este tipo de bienes.

En este escenario, es importante definir el rol del CMN en relación a los proyectos de intervención que se pretendan ejecutar en inmuebles protegidos. Un camino es mantener sus competencias actuales (se requiere autorización previa para todos los proyectos de intervención), para lo cual es imprescindible propender a su descentralización, tanto territorial como funcional. Otra opción sería entregar esta función a las Direcciones de Obras Municipales, centrando en el CMN solo las tareas de identificar el patrimonio cultural más valioso para el país, determinar o, al menos, proponer sus normas de protección, que quedarían plasmadas en los instrumentos de planificación territorial y, asesorar técnicamente y controlar a los organismos municipales mencionados.

Sin perjuicio de los aspectos institucionales antes señalados, que por cierto suponen modificaciones legales de fondo, tanto la Ley N° 17.288 como la Ley General de Urbanismo y Construcciones, requieren ser revisadas, buscando su estrecha coordinación. En el primer caso, es necesario precisar las categorías de protección que contempla. En el caso de la LGUC, sería conveniente introducir la temática patrimonial en sus disposiciones, profundizando la línea ya iniciada por la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

En relación a los proyectos o actividades que se ejecuten en áreas protegidas de interés cultural, y considerando que ya ingresan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental los instrumentos de planificación territorial, parece razonable que sólo se evalúen ambientalmente aquellos proyectos que produzcan impactos de gran relevancia, tales como grandes construcciones y demoliciones o reconstrucciones significativas. Tomando en cuenta los efectos de estas intervenciones sobre el patrimonio cultural, estos proyectos, en la mayoría de los casos, deberán ingresar al SEIA a través de un Estudio de Impacto Ambiental.

Además, la aplicación del SEIA respecto de este tipo de proyectos presenta el beneficio de que no sólo deberá considerarse la opinión especializada de los organismos competentes, sino también, la de otras instituciones que puedan estar vinculadas indirectamente y, asimismo, de la población, esta última, a través de los mecanismos de participación ciudadana que contempla la Ley N° 19.300.

Por último, un tema prioritario y que paradójicamente no ha sido estudiado en profundidad en nuestro país, es el financiamiento requerido para la conservación del patrimonio cultural urbano. Al respecto, todavía es difícil encontrar información detallada, sistemática y disponible sobre el estado de conservación de este tipo de bienes, sobre sus costos de mantenimiento, usos preferentes, etc., ni definiciones claras sobre la responsabilidad que le corresponde al Estado y a los particulares en su conservación. Estos antecedentes y definiciones son imprescindibles a la hora de generar los instrumentos financieros o tributarios que permitan revertir la situación de deterioro que les afecta.

Tal vez, lo anterior explica que los propietarios particulares de inmuebles protegidos por la Ley N° 17.288, no tengan ningún tipo de beneficio que compense las restricciones al dominio que son objeto sus propiedades, fundadas en el beneficio social que generan. En este sentido, la Ley de Donaciones con Fines Culturales no permite destinar donaciones a proyectos de conservación o restauración de monumentos nacionales de propiedad privada y el Subsidio de Rehabilitación es más bien un instrumento de gestión inmobiliaria.

En síntesis, la destinación de recursos fiscales a través de medidas tributarias para la

conservación del patrimonio cultural urbano de propiedad particular, si bien implica menor recaudación impositiva, garantiza una utilización eficiente de los recursos, con efectos multiplicadores, no sólo sobre actividades económicas, tales como la construcción o el turismo, sino también sobre la calidad de vida en la ciudad.

De esta forma, el establecimiento de las medidas esbozadas en los párrafos anteriores, debieran generar una mejor y más eficiente conservación del patrimonio cultural urbano. Este último, no sólo permite conocer nuestro pasado o entender nuestra idiosincracia, distinguiéndonos de otras culturas, sino que también, puede llegar a tener un elevado valor económico, por lo que su preservación así como su producción, debieran convertirse en uno de los pilares de nuestro desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

### Nacional

1. Arturo Alessandri, Manuel Somarriva y Antonio Vodanovic. Tratado de los Derechos Reales, Bienes, Tomos I y II. Editorial Jurídica de Chile. Sexta Edición, 1997.
2. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Ponencias presentadas en Encuentro Nacional sobre Patrimonio Construido y Desarrollo Humano, diciembre 2001.
3. Magdalena Krebs y Klaus Schmidt-Hebbel. Patrimonio cultural: aspectos económicos y políticas de protección, en Revista "Perspectivas en Política, Economía y Gestión", Volumen 2, N° 2, 1999. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas.
4. Carlos Stark. Aspectos Financieros de la Legislación sobre Monumentos Nacionales de Chile, en "Cuadernos del Consejo de Monumentos Nacionales", Segunda Serie N° 24, 1998.
5. Pedro Fernández Bitterlich. Estudio de diagnóstico, análisis y propuestas en legislación penal ambiental e incentivos y desincentivos referidos a Monumentos Nacionales. Informe Final para la CONAMA, enero de 1995.
6. Comisión Interministerial de Patrimonio Cultural. Propuesta de Política de Protección, Conservación y Desarrollo del Patrimonio Cultural Chileno, mayo 1997.
7. Comisión Asesora Presidencial en Materias Artístico-culturales. Informe Chile está en deuda con la Cultura, octubre 1997.
8. Mafalda Revetria Beltrán. El Régimen Jurídico de la Propiedad Monumental en Chile. "Revista de Derecho Público", N° 21-22, enero, diciembre de 1977.
9. Jaime Silva Arancibia, María Eugenia Betsalel Palombo, Plan Regulador Comunal, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, diciembre 1999.
10. Dirección de Obras Municipales de Santiago, Atelier Parisien d'urbanisme. Santiago Poniente, Desarrollo Urbano y Patrimonio. Santiago, Chile, 2000.
11. Paola González Carvajal. Régimen Jurídico de Protección del Patrimonio Cultural y de los Pueblos Indígenas en la legislación Chilena. Memoria para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Chile, 2001.

## Internacional

1. José Luis González Berenguer Urrutia. *Urbanismo Sectorial, las carreteras, el litoral, los cursos de agua, el patrimonio histórico*. Editorial Montecorvo S.A., Madrid, 1999.
2. María Delia Pereiro de Grigaravicius. *Daño Ambiental en el Medio ambiente Urbano. La Ley*, Buenos Aires, Argentina, 2001.
3. Fernando Moreno de Barreda. *La dimensión económica del Patrimonio Arquitectónico: Punto de Partida para soluciones nuevas*, en "Revista Patrimonio Cultural y Derecho", N° 1, 1997, España.
4. Luciano Parejo Alfonso. *Urbanismo y Patrimonio Histórico*, en *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*, N° 2, 1998, España.
5. Fabián Garré. *Patrimonio arquitectónico urbano, preservación y rescate: bases conceptuales e instrumentos de salvaguarda*. *Revista Conserva*, del Centro Nacional de Conservación y Restauración, DIBAM. N° 5, Santiago, Chile, 2001.
6. Angel Cabeza, Susana Simonetti (compiladores). *Cartas Internacionales sobre Patrimonio Cultural*. Cuadernos del Consejo de Monumentos Nacionales, N° 21, 1997, .