



UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA PROTECCIÓN LEGAL DEL PATRIMONIO
ARQUITECTÓNICO URBANO EN CHILE

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

AMELIA OSORIO MORAND

PROFESOR GUÍA: LUIS CORDERO VEGA

Santiago, 2021

RESUMEN: En el presente trabajo se analiza el régimen jurídico de protección del patrimonio cultural arquitectónico en su faceta de declaración por medio de la Ley de Monumentos Nacionales –a nivel nacional–, y la Ley General de Urbanismo y Construcciones –a nivel local–. Con el retrato cuantitativo de la situación actual del patrimonio inmueble, se hace frente a los fuertes, falencias y debilidades que presentan las etapas de conformación patrimonial en cada cuerpo legal. En seguida, se analiza la protección del patrimonio urbano en la Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente, primero, a través del ingreso de una actividad o proyecto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y posteriormente en su defensa casuística mediante la acción de reparación por daño ambiental, estudiando su tratamiento judicial. En su conjunto, el diagnóstico de un panorama legislativo fragmentado de la protección del patrimonio inmueble en su faceta declarativa y ya constituida, da cuenta de la imperativa necesidad de contener la regulación del Patrimonio Cultural en un único cuerpo legal, y cómo la falta de éste influye en su resguardo en la legislación ambiental.

PALABRAS CLAVE: patrimonio cultural, patrimonio arquitectónico urbano, Ley de Monumentos Nacionales, Ley General de Urbanismo y Construcciones, Ley de Bases Generales sobre el Medio Ambiente

ÍNDICE

	página
INTRODUCCIÓN.....	6
ABREVIACIONES.....	8
I. GENERALIDADES	
1. Del valor monumental y el patrimonio arquitectónico.....	9
2. Breve diagnóstico de la protección jurídica del patrimonio arquitectónico urbano nacional.....	11
II. FRAGMENTACIÓN LEGAL E INSTITUCIONAL EN LA DECLARATORIA COMO PATRIMONIO ARQUITECTÓNICO URBANO PROTEGIDO MEDIANTE LA LEY DE MONUMENTOS NACIONALES Y LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES	
1. Sistematización de las categorías de protección del patrimonio arquitectónico urbano y de las instituciones involucradas en su regulación.....	15
1.1 Categorías legales de protección e instituciones involucradas en la Ley de Monumentos Nacionales.....	16
1.2 Categorías legales de protección e instituciones involucradas en la Ley de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza.....	18
2. Procedimientos de declaración de inmuebles y zonas protegidas.....	19
2.1 Procedimiento declarativo de Monumento Histórico mediante la Ley de Monumentos Nacionales.....	19
2.2 Procedimiento declarativo de Zona Típica del Reglamento sobre Zonas Típicas o Pintorescas de la Ley sobre Monumentos Nacionales.....	20
2.3 Procedimiento declarativo de Inmueble de Conservación Histórica y Zona de Conservación Histórica en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza.....	23
2.3.1 Marco legal y reglamentario de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza.....	23
2.3.2 Instrumentos complementarios a la protección del patrimonio cultural arquitectónico en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza.....	26
2.3.3 Procedimiento para declarar Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica, y reconocer los Monumentos Nacionales, así como su reglamentación en los Planes Reguladores Comunes.....	28
3. Examen cuantitativo de los inmuebles y zonas protegidas por región y por comuna en Chile.....	33
3.1 Número de inmuebles protegidos por región.....	33
3.2 Número de inmuebles protegidos por comuna en la Región Metropolitana...	34

4. Examen cualitativo de los inmuebles y zonas protegidas por región y por comuna..	36
4.1 Análisis del catastro cuantitativo de los inmuebles protegidos por región y en las comunas de la Región Metropolitana.....	36
4.1.1 Conclusiones.....	37
4.2 Análisis crítico comparativo de la protección del patrimonio arquitectónico en la Ley de Monumentos Nacionales y la Ley General de Urbanismo y Construcciones.....	39
4.2.1 Debilidades legales e institucionales en la declaratoria de Monumentos Históricos y Zonas Típicas en la Ley de Monumentos Nacionales.....	40
4.2.2 Debilidades legales e institucionales en la declaratoria de Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica en la Ley General de Urbanismo y Construcciones.....	46
4.3 Conclusiones.....	52

III. VULNERABILIDAD EN LA AFECTACIÓN AL PATRIMONIO URBANO PROTEGIDO: DE LA DEFENSA DEL PATRIMONIO ARQUITECTÓNICO URBANO EN LA LEY SOBRE BASES GENERALES DEL MEDIO AMBIENTE

1. La protección al patrimonio cultural urbano en la Ley 19.300 mediante el sometimiento de una obra, proyecto o actividad al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.....	54
1.1 Proyectos que deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y las consecuencias de su omisión.....	57
1.2 El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y los trámites urbanísticos: jurisprudencia administrativa actual.....	61
2. La protección al patrimonio cultural urbano en la Ley N° 19.300 mediante la figura del daño ambiental.....	63
2.1 Demandas de reparación por daño ambiental del patrimonio arquitectónico urbano en la jurisprudencia nacional.....	65
2.1.1 Demandas de reparación por daño ambiental en la jurisprudencia previa creación de los Tribunales Ambientales.....	65
2.1.1.1 Fisco de Chile con CTC Startel S.A. – “Centro Histórico de La Serena”.....	66
2.1.1.2 Fisco de Chile con Soquimich S.A. y otra – “Casa de Huéspedes de Soquimich”.....	69
2.1.1.3 Fisco de Chile con Congregación Provincia Mercedaria de Chile – “Iglesia de la Merced”.....	71
2.1.1.4 Fisco de Chile con Constructora Alfredo Cuevas Carvallo E.I.R.L. – “Pueblo de Lo Espejo”.....	74
2.1.1.5 Fisco de Chile con Arzobispado de La Serena – “Ex Casa de Los Jóvenes”.....	76
2.1.2 Demandas de reparación por daño ambiental ante los Tribunales Ambientales.....	79

2.1.2.2 Comité de Defensa Patrimonial de Los Ángeles con I. Municipalidad de Los Ángeles – “Edificio O’Higgins”.....	79
2.1.2.1 Comité de Defensa Patrimonial de Los Ángeles con I. Municipalidad de Los Ángeles – “Edificio del ex Liceo e internado de Hombres”.....	82
3. Consideraciones finales sobre las vías ambientales de protección del patrimonio arquitectónico en la Ley N° 19.300.....	85
CONCLUSIONES	90
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	92
ANEXOS	
Anexo N° 1: Catastro de Monumentos Históricos, Zonas Típicas, Inmuebles de Conservación Histórica y Zonas de Conservación Histórica en las comunas de la Región Metropolitana.....	96
Anexo N° 2: Jurisprudencia citada	111

INTRODUCCIÓN

El debate por el patrimonio cultural en el derecho, espacio fecundo para su desarrollo, puede no ser el área idílica para desenvolver a cabalidad su relevancia; no así sucede con otras áreas de conocimiento tales como la Historia, la Arquitectura, el Arte, la Sociología, Antropología y Arqueología. La ley, cauta en el acompañamiento de procesos históricos, puede en comparación, permanecer inmóvil. Problemática es esta deferencia para el patrimonio arquitectónico: la ciudad muda y en ella confluyen un sinnúmero de intereses contrapuestos que pueden terminar, tanto, en su desarrollo explosivo e inorgánico, como, y, en consecuencia, el desmantelamiento de aquellos bienes representativos de nuestra historia e identidad, necesarios no en su nostalgia, si no por su riqueza activa. Así, la crucial necesidad de un marco definido de reconocimiento del patrimonio cultural en su vertiente urbana nace, por un lado, de un notorio deterioro y abandono de los tesoros patrimoniales de nuestra ciudad, y por otro, de la creciente preocupación de la ciudadanía por su conservación.

Concretamente, la regulación del patrimonio arquitectónico urbano se encuentra contenida en dos cuerpos legales: la Ley N° 17.288 sobre Monumentos Nacionales, y el D.F.L. N° 458 de 1976 o Ley General de Urbanismo y Construcciones. La primera actuando a nivel nacional en la categorización del patrimonio cultural y la segunda a nivel local. A su vez, la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente en su fin preventivo y reparatorio del medio ambiente, se encarga de proteger el patrimonio una vez oficializado. Este trabajo tiene por objeto demostrar la actual vulnerabilidad del patrimonio arquitectónico urbano nacional en una etapa declaratoria la cual se proyecta a su conservación y restauración, y posteriormente en caso de que el inmueble sea afectado por su ampliación, modificación, o demolición, analizando cómo actúan los cuerpos normativos encargados de su categorización en la legislación ambiental toda vez que un proyecto o actividad que involucre un inmueble protegido, deba ingresar al Sistema de Evaluación Ambiental y, eventualmente, pueda verse afectado mediante la figura del daño ambiental considerando que el patrimonio cultural es parte integrante del medio ambiente.

El panorama actual del patrimonio urbano se analizará mediante tres aristas: la normativa, la jurisprudencial y según el tipo de entidad o regulación encargada de su protección. Así, se dará que, hasta ahora, nuestra legislación urbana, pilar normativo en la materia, no contempla el patrimonio arquitectónico como objeto regulatorio. Con este objetivo, el proyecto se dividirá en dos partes, las cuales, si se quiere, tienen una relación temporal (declaración a afectación): la primera parte tiene por supuesto la fragmentación legal e institucional a la cual se ve enfrentada la conservación del patrimonio urbano y cómo su regulación inorgánica conlleva la desprotección legal de estos bienes. Así, se presentan los cuerpos legales encargados de

declarar el patrimonio inmueble como protegido, sistematizando sus categorías y procedimiento de oficialización. En seguida, en base a una investigación de campo, se cuantificarán los inmuebles declarados por uno y otro cuerpo legal en las regiones de Chile, y en detalle en la Región Metropolitana. Según los resultados obtenidos, se define dónde se concentra la protección del patrimonio urbano especialmente protegido, para así sopesar mediante un análisis crítico comparativo de la Ley sobre Monumentos Nacionales y La Ley General de Urbanismo y Construcciones, las consecuencias de que estos se encuentren principalmente contenidos en nuestra normativa urbanística.

Finalmente, y lo que corresponde a la segunda parte de nuestra investigación, nos abocaremos al desarrollo de las herramientas de protección del patrimonio arquitectónico en la legislación ambiental. Se estudiará, primeramente, la situación de la actual jurisprudencia administrativa en lo que importa el ingreso de un proyecto o actividad, recaído en un inmueble o zona protegida, al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. En seguida, se observará detalladamente el uso de la acción de reparación del daño ambiental en favor del patrimonio arquitectónico urbano, con especial atención en su tratamiento por nuestros tribunales ambientales. El análisis conjunto de la jurisprudencia ambiental y la legislación patrimonial urbana permitirá dar cuenta de la efectividad de nuestros mecanismos contenciosos en la defensa del patrimonio cultural, un derecho sin definición u objeto en nuestro ordenamiento jurídico.

ABREVIACIONES

Cámara Chilena de la Construcción.....	CCHC
Consejo de Monumentos Nacionales.....	CMN
Declaración de Impacto Ambiental.....	DIA
Evaluación de Impacto Ambiental.....	EIA
Inmueble de Conservación Histórica.....	ICH
Instrumento de Planificación Territorial.....	IPT
Ley de Monumentos Nacionales.....	LMN
Ley General de Urbanismo y Construcciones.....	LGUC
Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente.....	LGBMA
Ministerio de Vivienda y Urbanismo.....	MINVU
Monumento Histórico.....	MH
Monumento Nacional.....	MN
Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.....	SEIA
Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano.....	SIEDU
Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.....	SEREMI MINVU
Servicio de Evaluación Ambiental.....	SEA
Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.....	OGUC
Plan Regulador Comunal.....	PRC
Plan Regulador Metropolitano de Santiago.....	PRMS
Zona de Conservación Histórica.....	ICH
Zona Típica o Pintoresca.....	ZT

I. GENERALIDADES

1. Del valor monumental y el patrimonio arquitectónico

El patrimonio edificado urbano constituye un espectro especial y dinámico de la actividad humana y la adecuada gestión de dicho patrimonio puede devenir en el incremento de la calidad de vida de las comunidades que le dan sentido. En un comienzo, para Latinoamérica, en virtud de su herencia inicialmente indígena y posteriormente colonial, la protección al patrimonio cultural se expresó únicamente en la tutela de bienes que se le atribuían un arraigue oriundo, es decir, indígena¹. No fue sino en el siglo XX con las reformas constitucionales que marcaron a su primera mitad y con ello las nuevas legislaciones sobre conservación de monumentos históricos y artísticos que se amplió el objeto de protección del patrimonio cultural, removiendo así sus limitaciones cronológicas e ideológicas². En la fase de la ampliación cronológica del patrimonio protegido (1910-1960), el objeto de protección pasó a estar integrado no sólo por elementos de procedencia indígena, sino también por bienes de las épocas virreinal y republicana. Sin embargo, se trataba “de un patrimonio de naturaleza material y carácter elitista, pues comprendía cosas corpóreas seleccionadas por sus altos valores históricos o artísticos, tras seguir garantistas procedimientos de declaración”³.

Ya hacia finales del siglo XX (1970-1990), se comenzó a adoptar una concepción más laxa del patrimonio cultural, bastando para considerarse tal un bien (tangibles o intangibles) “que constituya testimonio material con valor de civilización”⁴. El valor de civilización está dado por un acto declarativo de naturaleza administrativa que comprueba los requisitos previamente establecidos por una determinada normativa que ordena la protección de los bienes culturales. La noción de bien cultural se explica en su distinción de la cosa u objeto. En este sentido, habida cuenta de que las cosas u objetos de la realidad permiten diversos bienes o utilidades definidos por el ordenamiento jurídico, el concepto de bien cultural podría explicarse como un bien colectivo proyectado sobre determinados objetos, expresándose como un derecho de disfrute público compatible con el derecho del propietario sobre el mismo objeto⁵. La transformación de la concepción del marco conceptual del patrimonio cultural –desde uno predominantemente nacionalista, caracterizado por los elementos identitarios de la comunidad política, hacia uno

¹ López Ramón, Fernando. (2018). “Evolución del régimen del patrimonio cultural en Latinoamérica”. *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*, ISSN 1138-3704, N° 22, 2018, pp. 371-382. p. 63

² *Ibid.*, p. 67

³ *Ídem.*

⁴ *Ibid.*, p. 69

⁵ Se explica esta conceptualización en base de los planteamientos de M. S. Giannini (1976) quien crea la Teoría de los bienes culturales, teoría italiana que fue adoptada por la ley española de 1985, la cual ha ejercido influencia en toda Latinoamérica. *Ídem.*

justificado sobre la base de la identificación de los valores históricos, artísticos, estéticos y folclóricos de un bien (no objeto, y no únicamente monumental)— ha sido plasmado en nuestra propia legislación, y aún más, sus pendientes reformas apuntan a una ampliación de los bienes cabidos bajo su alero de protección.

El pionero historiador austriaco ALOIS RIEGL (1903), en su ensayo *El culto moderno a los monumentos*⁶, estableció los componentes que concurren en la valoración del patrimonio cultural desde el punto de vista del sujeto ciudadano⁷. Distingue el autor entre los valores conmemorativos o monumentales y los valores de contemporaneidad. Los valores monumentales reconocen, a su vez, tres tipos de valores: el de *antigüedad* (opuesto a las obras modernas, el valor de la antigüedad se basa en “la oposición al presente (...) [esta] se manifiesta más bien en una imperfección, en una carencia de carácter cerrado, en una tendencia a la erosión de forma y color, características éstas que se oponen de modo rotundo a las de obras modernas, es decir, recién creadas”⁸); el *histórico* (reside el valor del monumento en que “representa una etapa determinada, en cierto modo individual, en la evolución de alguno de los campos creativos de la humanidad”⁹) y el *rememorativo intencionado* (aquél que representa el tránsito a la contemporaneidad. Este valor tiene “desde el principio, esto es, desde que se erige el monumento, el firme propósito de, en cierto modo, no permitir que ese momento se convierta nunca en pasado, de que se mantenga siempre presente y vivo en la conciencia de la posteridad”¹⁰). Así, “mientras el valor de antigüedad se basa exclusivamente en la destrucción, y el valor histórico pretende detener la destrucción total a partir del momento actual —aún cuando su existencia no estaría justificada sin la destrucción acaecida hasta ese mismo momento—, el valor conmemorativo intencionado aspira de modo rotundo a la inmortalidad, al cromo presente, al permanente estado de génesis.”¹¹.

La caracterización de los valores identitarios de un bien permite entonces definir qué debemos identificar por patrimonio cultural y aquella vertiente que nos convoca: el patrimonio arquitectónico urbano. El Patrimonio Cultural de un país consiste en el conjunto de bienes tangibles e intangibles que forman parte de sus prácticas sociales y a los que se les atribuyen valores a ser transmitidos, y luego resignificados, de una época a otra, o de una generación a las

⁶ Riegl, Alois. (1903). *El culto moderno a los monumentos: caracteres y origen* (Título original: *Der modern Denkmalkultus. Sein Wesen und seine Entstehung*). Madrid: A. Machado Libros, 2008.

⁷ La obra de Riegl prioriza la postura del observador/sujeto para estimar el valor de un monumento. En este sentido, el reconocimiento valorativo y restaurativo no puede ser exclusivamente determinada por la dimensión objetual o estructural de un bien.

⁸ Riegl, Alois. *Ob. Cit.*, p. 32

⁹ *Ibid.*, p. 37

¹⁰ *Ibid.*, p. 44

¹¹ *Idem.*

siguientes¹². La importancia de estos bienes, así como la necesidad de su conservación y difusión, radica principalmente en que ellos van formando la identidad de la nación y generan cohesión en la comunidad, al permitir a sus miembros identificarse con aquellos bienes que los han formado. Comprende el patrimonio cultural “todos aquellos bienes que son expresiones y testimonios de la creación humana propios de ese país. Es el conjunto de edificios, instalaciones industriales, museos, obras de arte, sitios y restos arqueológicos, colecciones zoológicas, botánicas o geológicas, libros, manuscritos, documentos, partituras y discos, fotografías, producción cinematográfica y objetos culturales en general que dan cuenta de la manera de ser y hacer de un pueblo.”¹³. Ahora, enfocándonos en el patrimonio arquitectónico, éste, en tanto vertiente del patrimonio cultural, se caracteriza por ser patrimonio tangible, inmueble, edificado y urbano, radicando su importancia en la relación que en el presente establecen las personas y las sociedades con aquellas huellas y testimonios de su pasado, aplicando así su identidad *histórica, antigua y rememorativa* en el goce activo y contemplativo de los inmuebles de relevancia social, histórica y cultural. Es por ello que la protección del patrimonio cultural de un país no debe tener como fin la conservación del bien en sí mismo, sino la vinculación entre aquellos bienes y la comunidad. Esto debe ser la piedra angular de la legislación de protección patrimonial, y es aquello que permite que dicha protección y el desarrollo del país marchen la misma senda, ya que ambos tienen el mismo fin: el beneficio y desarrollo de la colectividad.

2. Breve diagnóstico de la protección jurídica del patrimonio arquitectónico urbano nacional

Innegable es la relevancia de nuestro patrimonio arquitectónico y su protección. Sin embargo, como demuestra la historia de nuestra principal ley en la materia, la Ley sobre Monumentos Nacionales¹⁴ (LMN), cuenta con una serie de críticas y problemas que aún no han sido solucionados por el legislador. En línea con las dificultades identificadas por la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC)¹⁵, la situación actual del régimen jurídico del patrimonio arquitectónico demuestra que:

1.- La LMN, que data de 1970, no ha sufrido más que modificaciones formales, por lo tanto, los valores que reconoce al momento de declarar un inmueble patrimonial, no necesariamente se condicen con las necesidades actuales. Hablar hoy de patrimonio no es igual

¹² Dibam. (2005). Memoria, cultura y creación. Lineamientos políticos. Documento, Santiago, 2005.

¹³ Magdalena Krebs y Klaus Schmidt Hebbel (1999) Patrimonio Cultural: Aspectos económicos y política de protección. En: Perspectiva en política, económica y gestión, p. 3

¹⁴ Ley N° 17.288 de 1970, sobre Monumentos Nacionales.

¹⁵ Cámara Chilena de la Construcción. (2017). Hacia una gestión sustentable del patrimonio arquitectónico en Chile. Fundamenta N° 43: Documento elaborado para el gremio por el Grupo de Trabajo Patrimonio Arquitectónico CChC presidido por Amaya Irrázaval Zegers.

a hablar de patrimonio hace casi un siglo. El concepto de patrimonio se ha expandido en las últimas décadas y hoy, según estándares internacionales, comprende desde el patrimonio intangible y las tradiciones culturales, hasta el paisaje cultural. Ahora, considerando nuestro enfoque en el patrimonio arquitectónico, nuestra investigación estará enfocada en el patrimonio como “inmueble patrimonial”¹⁶.

2.- La declaratoria de inmuebles protegidos “induce al deterioro”. Primero, no considera compensaciones adecuadas para el propietario, en consecuencia, su conservación deja de ser atractiva, al no acompañar incentivos económicos concordantes con la externalidad positiva que conlleva su declaratoria; y segundo, las limitaciones a la propiedad junto con las obligaciones que soporta el propietario con la declaratoria, producto de las inequitativas cargas públicas sin la proporcional indemnización, traen inevitablemente conflictos judiciales fundados en la afectación al derecho de dominio. El primer problema acá señalado se encuentra, al igual que el concepto de patrimonio cultural y la ampliación de sus categorías, en proceso de reforma¹⁷. Respecto al segundo problema, latamente discutido en el trabajo de memoria de la abogada MICAELA SKOKNIC (2015)¹⁸, la autora expresa que el marco normativo actual de la LMN no pondera el impacto a la utilidad privada que implica la declaración de un inmueble como protegido, existiendo conflictos con principios de constitucionalidad en la proporcionalidad de la privación y la igualdad en la repartición de las cargas públicas bajo la justificación del interés social de la propiedad. En este sentido, propone la incorporación legislativa de un sistema de apreciación en concreto de las externalidades negativas que surgen de las limitaciones de dominio como antecedentes de una compensación destinada a restablecer el estándar constitucional de igualdad ante las cargas públicas. Así, deberá resolverse en mecanismos

¹⁶ La inclusión de las mencionadas categorías se contempla en el proyecto de ley que crea la Ley de Patrimonio Cultural (Boletín N° 12712-14), en actual tramitación.

¹⁷ El proyecto de ley que crea la Ley de Patrimonio Cultural (Boletín N° 12712-14), en actual tramitación, contempla como mecanismos de compensación la exención del impuesto territorial a los Monumentos Históricos que destinados o no a actividades comerciales y a los bienes raíces destinados a museos debidamente inscritos en el Registro Nacional de Museos del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, en ambos casos con una exención del cincuenta por ciento del referido impuesto. Asimismo, se propone que los contribuyentes del impuesto de primera categoría, que declaren sus rentas efectivas según contabilidad completa, puedan deducir como gasto los desembolsos efectivos asociados a un plan de gestión patrimonial para la mantención, rehabilitación, restauración o conservación de inmuebles de su propiedad, declarados de interés cultural, de conservación histórica o que estén situados en una zona de interés cultural o zona de conservación histórica, o de museos inscritos en el Registro Nacional de Museos del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural. Lo anterior con independencia del destino del inmueble.

Para los contribuyentes afectos a los impuestos global complementario y único de segunda categoría, se propone que tengan derecho a un crédito contra el respectivo impuesto por un cincuenta por ciento de los desembolsos asociados a un plan de gestión patrimonial para iguales fines y respecto de los mismos inmuebles señalados anteriormente, con ciertos límites.”

Por otra parte, se propone incentivar el incremento del Fondo del Patrimonio Cultural por fuentes privadas mediante la aplicación de la franquicia tributaria establecida para las donaciones con fines culturales.

¹⁸ Skoknic, Dockendorff, M. (2015). Regulación chilena del patrimonio arquitectónico urbano. Marco jurídico y análisis crítico de la Ley No. 17.288 de Monumentos Nacionales. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/136650>

indemnizatorios de compensación según el tipo de limitación impuesta (p.ej. la calificación del suelo como de uso público o social), recurriendo eventualmente a expropiación de inmuebles, o su financiamiento estatal conjunto en caso de que la declarativa recaiga sobre un inmueble en mal estado, recurriendo subsidiariamente a la expropiación¹⁹.

3.- Por último, en la declaratoria como patrimonio protegido existe una duplicidad normativa y fragmentación en su declaratoria y protección. Se encuentran facultadas para declarar un inmueble como patrimonial la Ley de Monumentos Nacionales y la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) junto con su Ordenanza (OGUC), cada una mediante sus propios cuerpos normativos y categorías. Por consiguiente, se encuentran involucradas una multiplicidad de instituciones que deben ser coordinadas, entre ellas, gobiernos locales, organismos técnicos y diversos ministerios para la declaración y conservación de los inmuebles de relevancia arquitectónica. Será en este punto en el cual nos enfocaremos. Así, con el propósito de diagnosticar fácticamente la aseveración de existir una descoordinación normativa e institucional en la declaratoria del patrimonio inmueble, se cuantificará los bienes protegidos, para, en seguida, avocarnos a su análisis crítico comparativo, desarrollando además, cómo se refleja esta problemática legal en su protección mediante la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LGBMA).

A modo de introducción a los citados cuerpos legales, en Chile, la declaración del patrimonio se encuentra reglamentada en la LMN que tiene como principal objetivo otorgar la protección al patrimonio cultural del país. Esta ley distingue diversas categorías de monumentos nacionales tales como Monumentos Históricos, Monumentos Públicos, Monumentos Arqueológicos, Zonas Típicas y Santuarios de la Naturaleza. Dentro de los inmuebles patrimoniales a los que se dirige este trabajo están los Monumentos Históricos y las Zonas Típicas por constituir patrimonio arquitectónico y urbano. La LMN entrega la tuición y protección del patrimonio cultural al Consejo de Monumentos Nacionales (CMN), organismo técnico y colegiado dependiente del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. El CMN, de acuerdo a sus criterios internos, es el responsable de proponer declaratorias patrimoniales, las cuales se formalizan a través de un Decreto Supremo del citado Ministerio. Conviene adelantar que el procedimiento declarativo no contempla instancias de participación ciudadana ni del propietario, además no establece recursos ante un superior si no se está de acuerdo con la declaratorias, además de aquellos contemplados subsidiariamente en el procedimiento administrativo, es decir, el recurso de protección o acción de nulidad. Una vez declarados monumentos históricos o zonas típicas, los inmuebles protegidos admiten

¹⁹ Ibid., p. 316-317

únicamente modificaciones o reparaciones las que deben ser previamente aprobadas por el CMN²⁰. A su vez, los proyectos o actividades sobre los inmuebles deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en caso que proceda²¹.

Ahora, el patrimonio no es únicamente declarado por medio de la LMN y el Concejo, sino también a través de los Planes Reguladores Comunales (PRC). La LGUC entrega atribuciones a los planes reguladores comunales para declarar Inmuebles o Zonas de Conservación Históricas, categorías adicionales a aquellas contempladas por la LMN. De acuerdo con la Ordenanza de la ley, el Municipio respectivo puede realizar estas declaratorias sin intervención del CMN si los Inmuebles o Zonas de conservación histórica cuentan con las necesarias características²² (*infra* capítulo II sección 2.3.1). La OGUC establece que cada municipio a través de los Planes Seccionales (*infra* capítulo II sección 2.3.2) podrá establecer características arquitectónicas para inmuebles patrimoniales. Así, los Inmuebles de conservación histórica quedarán gravados con prohibición de ser demolidos, por lo tanto no concurrirán permisos de obra nueva dentro de sus límites. Por su parte, las Zonas de conservación histórica quedarán gravadas con normas de edificación especiales, y, para ambos casos, se requerirá casuísticamente de la autorización del Director de Obras de la Municipalidad con el visto bueno de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (Seremi Minvu) para realizar proyectos de modificación o reparación de los Inmuebles o Zonas de conservación histórica. Ahora, similar a lo que ocurre en la LMN, la LGUC no estipula consulta ni notificación formal al propietario del inmueble, salvo según los procedimientos generales de participación ciudadana contemplados para la elaboración y modificación de los PRC, por lo que no hay procedimiento especial para identificar valores patrimoniales en inmuebles declarados.

Por último, participarán el Ministerio del Medio Ambiente en caso que deba someterse un proyecto o actividad sobre un inmueble o zona declarada al SEIA²³; los Gobiernos Regionales, llamados a cautelar el patrimonio histórico de la región²⁴; y la y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena que tiene entre sus funciones la protección y difusión del patrimonio arquitectónico e histórico indígena²⁵. Se suman además, aquellos inmuebles de

²⁰ El artículo 11 de la LMN que establece esta restricción, es aquél en que se ha enfocado la doctrina y jurisprudencia para fundamentar la limitación a la propiedad provocada por la declaratoria patrimonial.

²¹ LGBMA, Artículo 10 y 11 letra f

²² OGUC, Artículo 2.1.43

²³ LMN, Art. 31; Dictamen N° 4000 de Contraloría

²⁴ Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Artículo 19 letra f).

²⁵ Ley N° 19.253 que Establece Normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, Artículo 28 y 39.

reconocimiento supra nacional, especialmente ubicados en la región de Valparaíso, reconocidos en la lista de Patrimonio Mundial del Comité de Patrimonio Mundial de la UNESCO.

II. FRAGMENTACIÓN LEGAL E INSTITUCIONAL EN LA DECLARATORIA COMO PATRIMONIO URBANO PROTEGIDO MEDIANTE LA LEY DE MONUMENTOS NACIONALES Y LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES

Dentro de las escasas publicaciones que tratan la protección jurídica del patrimonio cultural arquitectónico en Chile, el problema principal al cual aluden los autores como causa de su vulnerabilidad práctica es a la multiplicidad de cuerpos legales que lo regulan y las numerosas instituciones encargadas de aplicar esta regulación. El académico y abogado RODRIGO ROPERT (2002) formula esta crítica en los siguientes términos: “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, anteriores desde un punto de vista histórico.”²⁶.

Bajo este supuesto, el presente acápite tendrá por objeto demostrar la fragmentación normativa e institucional al cual se ven enfrentados los inmuebles con determinadas características y valores de relevancia social, cultural e histórica al momento de su declaración. Con este propósito, se sistematizará la información recopilada que da base para establecer las categorías de protección halladas en la legislación nacional; en seguida, se determinará cuál es la institución involucrada en la protección de cada categoría legal en conjunto con su procedimiento declarativo, para así construir una base de datos que dé cuenta de cuántos inmuebles protegidos existen por región y por comuna según el cuerpo legal que los regula. Con los datos proporcionados, se podrá establecer cuantitativamente el panorama actual del patrimonio cultural urbano para así determinar cualitativamente la funcionalidad de la aplicación de la legislación pertinente (a saber, la LMN y la LGUC), comprobando la dispersión e inorganicidad de la protección del patrimonio arquitectónico para identificar los problemas que ello conlleva y sus posibles soluciones.

1. Sistematización de las categorías de protección del patrimonio arquitectónico urbano y de las instituciones involucradas en su regulación.

Como adelantamos en el primer apartado de este trabajo, para encuadrar la materia en estudio, nuestro ordenamiento jurídico contempla dos modalidades para reconocer a un bien

²⁶ Ropert, R. (2015). La conservación del patrimonio cultural urbano en el ordenamiento jurídico chileno. Revista de Derecho Ambiental, (1), Pág. 118-140. Consultado de <https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/36447/38081>, p, 118. Misma crítica se continúa destacando en los proyectos de ley que buscan regular orgánicamente la legislación patrimonial: el Boletín N° 9237-04, el Boletín N° 12175-24 y el Boletín N° 12712-24, último dos en actual tramitación.

patrimonial como de carácter cultural y otorgarle un estatuto de protección, estas modalidades están establecidas en:

- a. Los artículos 9 y 29, de la LMN, que establecen que los Monumentos Históricos y las Zonas Típicas o Pintorescas requieren de una declaración expresa para formar parte del patrimonio cultural y se encontrarán declarados a nivel nacional; y
- b. El artículo 60 de la LGUC que ordena al PRC señalar los inmuebles o zonas de conservación histórica, estableciendo que los edificios existentes no podrán ser demolidos o refaccionados sin previa autorización de la Seremi Minvu correspondiente. A su vez, la OGUC dispone las características que deben tener los inmuebles para ser declarados de "Conservación Histórica". Esta modalidad, a diferencia de las anteriores, se articula a nivel local mediante el PRC, instrumento de planificación territorial.

Por lo tanto, los cuerpos legales envueltos en la tipificación del patrimonio cultural urbano se resumen en dos: la Ley de Monumentos Nacionales y la Ley General de Urbanismo y Construcciones con su reglamentación mediante la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

1.1 Categorías legales de protección e instituciones involucradas en la Ley de Monumentos Nacionales.

Las categorías de protección comprendidas en la Ley de Monumentos Nacionales se clasifican en:

Monumento Nacional (MN)²⁷: *“Son monumentos nacionales y quedan bajo la tuición y protección del Estado, los lugares, ruinas, construcciones u objetos de carácter histórico o artístico; los enterratorios o cementerios u otros restos de los aborígenes, las piezas u objetos antro-po-arqueológicos, paleontológicos o de formación natural, que existan bajo o sobre la superficie del territorio nacional o en la plataforma submarina de sus aguas jurisdiccionales y cuya conservación interesa a la historia, al arte o a la ciencia; los santuarios de la naturaleza; los monumentos, estatuas, columnas, pirámides, fuentes, placas, coronas, inscripciones y, en general, los objetos que estén destinados a permanecer en un sitio público, con carácter conmemorativo. Su tuición y protección se ejercerá por medio del Consejo de Monumentos Nacionales, en la forma que determina la presente ley.”*

²⁷ LMN, Artículo 1

Como subcategoría, con relación al patrimonio cultural urbano, los Monumentos Nacionales pueden ser:

Monumento Histórico (MH)²⁸: “*Son Monumentos Históricos los lugares, ruinas, construcciones y objetos de propiedad fiscal, municipal o particular que por su calidad e interés histórico o artístico o por su antigüedad, sean declarados tales por decreto supremo, dictado a solicitud y previo acuerdo del Consejo.*”

Zona Típica o Pintoresca (ZT)²⁹: “*Para el efecto de mantener el carácter ambiental y propio de ciertas poblaciones o lugares donde existieren ruinas arqueológicas, o ruinas y edificios declarados Monumentos Históricos, el Consejo de Monumentos Nacionales podrá solicitar se declare de interés público la protección y conservación del aspecto típico y pintoresco de dichas poblaciones o lugares o de determinadas zonas de ellas.*”

Por lo tanto, las zonas típicas no son monumentos nacionales en sí, sino áreas de protección en las cuales se encuentran monumentos históricos o ruinas arqueológicas.

A su vez, como se desprende las categorías citadas, el organismo encargado de declarar y gestionar la conservación de estos monumentos nacionales es el *Consejo de Monumentos Nacionales* (CMN) que depende directamente del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. El CMN es un organismo técnico del Estado parte del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio³⁰, y desde su creación en 1925, se encarga de la protección y tuición del patrimonio monumental. Dentro de sus facultades y atribuciones³¹ está la de pronunciarse

²⁸ LMN, Artículo 9

²⁹ LMN, Artículo 29

³⁰ Con la Ley N° 21.045 que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio se crean la Subsecretaría de las Culturas y las Artes, la Subsecretaría del Patrimonio Cultural y el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural. A su vez se da origen a 15 Secretarías Regionales Ministeriales de las Culturas, las que trabajarán en diálogo y coordinación con las 15 Direcciones Regionales del Patrimonio. El Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, cuyo domicilio es la ciudad de Valparaíso, agrupa en una sola entidad a los antiguos Consejo de la Cultura, Dibam y *Consejo de Monumentos Nacionales*. Su principal objetivo será colaborar con el Jefe de Estado en el diseño, formulación e implementación de políticas, planes y programas que contribuyan al desarrollo cultural y patrimonial de manera armónica y equitativa en todo el territorio nacional.

³¹ LMN, Artículo 6: “Son atribuciones y deberes del Consejo:

1.- Pronunciarse sobre la conveniencia de declarar Monumentos Nacionales los lugares, ruinas, construcciones u objetos que estime del caso y solicitar de la autoridad competente la dictación del decreto supremo correspondiente.

2.- Eliminado.

3.- Elaborar los proyectos o normas de restauración, reparación, conservación y señalización de los Monumentos Nacionales y entregar los antecedentes a la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas y Transportes para la ejecución, de común acuerdo, de los trabajos correspondientes, sin perjuicio de las obras que el Consejo pudiera realizar por sí mismo o por intermedio de otro organismo y para cuyo financiamiento se consultaren o se recibieren fondos especiales del Presupuesto de la Nación o de otras fuentes.

sobre la conveniencia de declarar Monumentos Nacionales a determinados objetos, construcciones o lugares y elaborar los proyectos y normas de restauración, reparación, conservación y señalización de los Monumentos Nacionales. Para su cumplimiento, se requerirá del Decreto correspondiente dictado por el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, procedimiento que será tratado en seguida (*infra* capítulo II sección 2.1 y 2.2). Cabe agregar que el funcionamiento del CMN será financiado con fondos estatales anualmente definidos en la Ley de Presupuesto de la Nación además de las resultas de las multas aplicadas a quienes infrinjan las normas de la LMN³².

1.2 Categorías legales de protección e instituciones involucradas en la Ley de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza.

Las categorías de protección comprendidas en la LGUC y su Ordenanza se clasifican en:

Inmueble de conservación histórica (ICH)³³: *“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 (ZT)³⁴: *“Área o sector identificado 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.”*

Por su parte, la institución encargada de la declaración y gestión de los inmuebles y zonas de conservación es la *Municipalidad* por medio del *Plan Regulador Comunal*, instrumento de planificación territorial urbana que debe reconocer los Recursos de Valor

4.- Gestionar la reivindicación o la cesión o venta al Estado o la adquisición a cualquier título por éste, de los Monumentos Nacionales que sean de propiedad particular.

5.- Reglamentar el acceso a los Monumentos Nacionales y aplicar o, en su defecto, proponer al Gobierno las medidas administrativas que sean conducentes a la mejor vigilancia y conservación de los mismos.

6.- Conceder los permisos o autorizaciones para excavaciones de carácter histórico, arqueológico, antropológico o paleontológico en cualquier punto del territorio nacional, que soliciten las personas naturales o jurídicas chilenas o extranjeras en la forma que determine el Reglamento, y

7.- Proponer al Gobierno el o los Reglamentos que deban dictarse para el cumplimiento de la presente ley.”

³² LMN, Artículo 45

³³ OGUC, Artículo 1.1.2

³⁴ Ibid.

Patrimonial³⁵, es decir, tanto a los inmuebles y zonas de Conservación Histórica, como a los Monumentos Nacionales.

Por su parte, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de la respectiva *Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo* respectiva será la que autorizará la alteración del inmueble protegido en caso de que se busque ejecutar sobre él, obras de restauración, rehabilitación o remodelación. Dicha autorización la otorgará siempre que los permisos reúnan las condiciones urbanísticas y constructivas establecidas en la OGUC³⁶ que serán revisados detalladamente en el apartado subsiguiente (*infra* capítulo II sección 2.3).

2. Procedimientos de declaración de inmuebles y zonas protegidas

2.1 Procedimiento declarativo de Monumento Histórico mediante la Ley de Monumentos Nacionales.

Según dispuesto en el artículo 6 numeral 1 de LMN: “Son atribuciones y deberes del Consejo pronunciarse sobre la conveniencia de declarar monumentos nacionales los lugares, ruinas, construcciones u objetos que estime del caso y solicitar de la autoridad competente la dictación del decreto supremo correspondiente.”. Por su parte, el artículo 10 establece: “Cualquier autoridad o persona puede denunciar por escrito ante el Consejo la existencia de un bien mueble o inmueble que pueda ser considerado Monumento Histórico, indicando los antecedentes que permitirían declararlo tal.”. Como se puede apreciar, la autoridad que decreta la declaración de un monumento nacional es el CMN; esta iniciativa puede provenir tanto de un particular interesado como del propio Consejo. Ambas propuestas deben ser debidamente razonadas y respaldadas para su autorización la cual será admitida, rechazada o reconsiderada por la entidad administrativa y, si se admite, se solicitará el decreto respectivo del Ministerio de las Culturas.

El procedimiento de declaración de un MH se encuentra en un documento de trabajo publicado por el CMN denominado “Procedimiento para la declaración de un monumento nacional y requisitos mínimos para presentar una solicitud de declaración” del año 2007. En este documento se establece que el interesado se debe solicitar al Consejo, cumpliendo con el requisito de enviar los antecedentes que den cuenta del valor por el cual se quiere proteger el

³⁵ OGUC, Artículo 2.2.18: “Los instrumentos de planificación territorial deberán reconocer las áreas de protección de recursos de valor natural, así como definir o reconocer, según corresponda, áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural.

Se entenderán por áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural aquellas zonas o inmuebles de conservación histórica que defina el plan regulador comunal e inmuebles declarados monumentos nacionales en sus distintas categorías, los cuales deberán ser reconocidos por el instrumento de planificación territorial que corresponda.”

³⁶ OGUC, Artículo 5.1.4

bien y aquellos requeridos por la secretaría ejecutiva del CMN. Una vez ingresada la solicitud, ella pasa al análisis de la comisión del área respectiva (Comisión de Arquitectura, Comisión de Patrimonio Histórico, Comisión de Arqueología, Comisión de Patrimonio Natural, según sea el caso). Con el informe positivo de esta Comisión, la solicitud pasa al Consejo pleno, que en su sesión mensual vota en definitiva. Desde 1994, y por Resolución del Ministro de Educación (hoy ocupa esta función el Ministerio de las Culturas), se exige la opinión del propietario respecto de la declaración. Ella puede ser positiva o negativa, pero el Ministerio no tramita ningún Decreto de declaración sin este antecedente. Con el acuerdo positivo del Consejo en pleno, la institución pide al Ministro, a través de un oficio, planos y antecedentes, que dicte el Decreto. En materia de declaraciones, el Consejo propone y el Ministro(a) resuelve.

Posterior a su declaración, se incorpora el Monumento Histórico en el Registro de Monumentos Nacionales a que se refiere el N° 4 del artículo 30 de la Ley N° 21.045 que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio y se remite por el Consejo la declaratoria de monumento al Ministerio de Vivienda y Urbanismo y a la respectiva municipalidad. En lo que atiene a los efectos legales de la declaratoria, el artículo 11 de la LMN expresa “Los Monumentos Históricos quedan bajo el control y la supervigilancia del Consejo de Monumentos Nacionales y todo trabajo de conservación, reparación o restauración de ellos, estará sujeto a su autorización previa. Los objetos que formen parte o pertenezcan a un Monumento Histórico no podrán ser removidos sin autorización del Consejo, el cual indicará la forma en que se debe proceder en cada caso.”. Por lo tanto, el efecto principal de la declaratoria de MH es que el bien pasa a estar bajo el control del CMN lo que implica que tendrá todas las atribuciones que el artículo 6 de la ley atribuye a este organismo, además de tener autoridad para decidir sobre ciertos permisos y concesiones necesarias para intervenir el bien.

2.2 Procedimiento declarativo de Zona Típica del Reglamento sobre Zonas Típicas o Pintorescas de la Ley sobre Monumentos Nacionales

En lo que respecta al procedimiento declaratorio de Zonas Típicas, el artículo 29 de la LMN señala: “Para el efecto de mantener el carácter ambiental y propio de ciertas poblaciones o lugares donde existieren ruinas arqueológicas, o ruinas y edificios declarados Monumentos Históricos, el Consejo de Monumentos Nacionales podrá solicitar se declare de interés público la protección y conservación del aspecto típico y pintoresco de dichas poblaciones o lugares o de determinadas zonas de ellas.”. A su vez, el artículo 30 numeral segundo del mismo cuerpo legal indica: “En las zonas declaradas típicas o pintorescas se sujetarán al Reglamento de esta ley los anuncios, avisos o carteles, los estacionamientos de automóviles y expendio de gasolina y lubricantes, los hilos telegráficos o telefónicos y, en general, las instalaciones eléctricas, los

quioscos, postes, locales o cualesquiera otras construcciones, ya sean permanentes o provisionales.”.

En línea con dispuesto en estas normas y según las atribuciones del Consejo, el 04 de febrero de 2017 se publicó el Decreto N° 223 que aprueba el Reglamento sobre Zonas Típicas o Pintorescas de la Ley N° 17.288 del Ministerio de Educación, en adelante “el Reglamento”. El artículo 4 del Reglamento determina el objeto del mismo, estableciendo: “Podrán ser declaradas Zonas Típicas o Pintorescas, las siguientes poblaciones o lugares sean estos de propiedad pública o privada: a) Entorno de un Monumento Histórico o Arqueológico; b) Área o unidad territorial y/o sector representativo de una etapa o significación histórica de una ciudad o pueblo o lugares donde existieren ruinas; c) Conjunto edificado o ruinas de valor histórico, arquitectónico, urbanístico y/o social, gestado como un modelo de diseño integral, con construcciones que combinan, repiten y/o representan un estilo propio. En seguida el artículo 5 señala que cualquier persona o institución pública o privada, podrá solicitar al CMN que una determinada población o lugar o un sector de ellas, sea declarada zona típica o pintoresca, asimismo, el Consejo podrá iniciar directamente la tramitación de declaratoria, rigiéndose por el mismo procedimiento reglamentario. Para estos efectos, los interesados deberán ingresar al Consejo un expediente de solicitud de declaratoria en versión papel y digital. Este expediente deberá estar conforme a lo descrito en el formulario tipo que contendrá el listado de los documentos mínimos a presentar conforme al artículo 6, para que la solicitud sea ingresada a tramitación, siendo aplicable lo previsto en el artículo 31 de la Ley N° 19.880, es decir se deben acompañar aquellos antecedentes adicionales solicitados en un procedimiento administrativo. Los antecedentes que se incluyen en el expediente deberán identificar el o los elementos a proteger y dar cuenta de aquellos valores y atributos que sustenten el carácter ambiental y propio de una determinada población o lugar, o de determinadas zonas de ellas y que justifiquen su protección como zona típica o pintoresca.

Ingresados los antecedentes, si de su mérito se desprende que los valores o atributos de la zona postulada para declaratoria pudieren estar amenazados o en riesgo, el Consejo podrá poner en conocimiento de la Municipalidad correspondiente y de los demás organismos competentes la existencia de la tramitación de un expediente de declaratoria de zona típica o pintoresca. En virtud del *principio de coordinación*, el Consejo podrá sugerir que se tomen todas las medidas preventivas que sean pertinentes, conforme sus atribuciones legales vigentes para evitar o detener su mayor deterioro (artículo 8).

A continuación, el CMN dispondrá la realización de procedimientos de consulta o informe según sea el caso: a) Consulta en conformidad a lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; b)

Consulta a pueblos indígenas de la zona típica o pintoresca, que considere a los interesados en la eventual declaratoria, de acuerdo al Convenio 169 de la OIT y a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 66, de 2013, del Ministerio de Desarrollo Social; c) Solicitud de informe a instituciones de carácter público o privado que se relacionen con la declaratoria en estudio. La información recabada será incorporada al expediente, sin por ello ser vinculante para la decisión del Consejo (artículo 9).

Al igual que para la declaratoria de un monumento histórico, para la resolución sobre la declaración de una zona típica, el Consejo se pronunciará en pleno (artículo 10). Si el pronunciamiento fuese negativo, deberá fundamentarse su decisión, sin perjuicio de la posibilidad de presentar nuevamente los antecedentes faltantes o que fundamenten un cambio de circunstancias, contexto, perspectiva o mérito de la población o lugar cuya protección se requiere (artículo 11). Ahora bien, si el pronunciamiento fuese positivo, el Consejo de Monumentos Nacionales remitirá al Ministro(a) de Educación (actualmente debe reemplazarse el vocablo por el del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio), el acuerdo tomado en sesión, adjuntando el expediente con todos los antecedentes técnicos y solicitará la dictación del decreto correspondiente (artículo 14). El acuerdo del Consejo de Monumentos Nacionales por el cual se pronuncie favorablemente respecto de la solicitud de declaratoria deberá establecer claramente los valores y atributos de la zona típica o pintoresca y el polígono o área que abarca, los que se establecerán en el correspondiente decreto, incluyendo un plano con los límites del área y su superficie (artículo 13).

Finalmente, junto con la publicación del decreto de declaratoria, el Consejo remitirá una copia de dicho decreto al solicitante de la declaratoria, al Ministerio de Vivienda y Urbanismo y a la Municipalidad respectiva. Esta última deberá tomar las acciones y resguardos necesarios para cumplir fielmente con la protección oficial de dicha área, sin perjuicio de las medidas de difusión que por su parte realice el CMN. Desde la publicación en el Diario Oficial del decreto que declara una población o lugar o determinadas zonas de ellas, como zona típica o pintoresca, las Municipalidades incluirán esta información en los Certificados de Informaciones Previas para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1.4.4 de la OGUC, sobre inmuebles y áreas comprendidas dentro de una zona típica o pintoresca, así como la información vinculada a lo dispuesto en el reglamento para la intervención de zonas típicas (artículo 15).

Declarada como tal, la zona típica pasará bajo tuición del CMN conforme al artículo 11 de la LMN. Con ello, el Consejo en el ejercicio de la labor de tuición y protección que le otorga la LMN, asegurará la existencia de documentos de carácter técnico, tales como normas de intervención u otros que digan relación con el área protegida. Estos documentos técnicos orientarán la conservación de las zonas típicas o pintorescas declaradas, con el objeto de

garantizar su protección y mantención en el tiempo. El Consejo *podrá* coordinar con los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, de Bienes Nacionales, de Obras Públicas, de Interior y Seguridad Pública, de Defensa, y con el Servicio Nacional de Turismo, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y demás instituciones u órganos competentes, las acciones para articular y asegurar la coherencia entre los Instrumentos de Planificación Territorial u otros documentos regulatorios con las normas de intervención, dictados de acuerdo al Reglamento, para complementar, compatibilizar y optimizar la gestión de cada zona típica o pintoresca, en concordancia con la normativa vigente (artículo 16).

2.3 Procedimiento declarativo de Inmueble de Conservación Histórica y Zona de Conservación Histórica en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza

2.3.1 Marco legal y reglamentario de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza

Tal como ocurre en otras áreas de nuestra legislación, tanto la LGUC como la OGUC forman parte de un entramado más complejo de normas en las que confluye la competencia de múltiples órganos llamados a su implementación. Para situarnos en la materia, recordemos que en la sección 1.2 del presente capítulo se dio cuenta que la protección del patrimonio urbano en materia urbanística únicamente se encuentra en el Capítulo IV, titulado “Del uso del suelo urbano”, artículo 60 inciso 2 de la LGUC mediante el cual se establece: “(...) el Plan Regulador señalará los inmuebles o zonas de conservación histórica, en cuyo caso los edificios existentes no podrán ser demolidos ni refaccionados sin previa autorización de la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo”. Esta norma entonces crea dos nuevas categorías de protección que se suman a aquellas contempladas en la LMN: los inmuebles de conservación histórica y las zonas de conservación histórica, ambos individualizados en el artículo 1.1.2 de la OGUC, identificados en el Instrumento de Planificación Territorial y que no cuentan con declaratoria de monumento nacional.

Las entidades involucradas en la declaratoria de un ICH-ZCH, es decir, la municipalidad respectiva, operará a través del correspondiente Instrumento de Planificación Territorial para cada nivel de planificación, a saber y los que aplican a la presente materia: la planificación urbana metropolitana o intercomunal³⁷ y la planificación comunal³⁸. No obstante

³⁷ El artículo 34 de la LGUC define la planificación urbana intercomunal como “aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una

no haber definición terminológica del “instrumento de planificación territorial” o IPT, el artículo 1.1.2 de la OGUC establece: “Definiciones. Los siguientes vocablos tienen en esta Ordenanza el significado que se expresa: «Instrumento de Planificación Territorial»: vocablo referido genérica e indistintamente al Plan Regional de Desarrollo Urbano, al Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, al Plan Regulador Comunal, al Plan Seccional y al Límite Urbano.”. Consecuentemente, será el Plan Regulador Comunal (PRC) el instrumento de planificación territorial encargado de contener la planificación urbana e interurbana y será además el encargado de catastrar el patrimonio arquitectónico protegido.

Es la propia OGUC la que ordena a los instrumentos de planificación territorial reconocer las “áreas de protección” de recursos de valor patrimonial. En este sentido su artículo 2.1.18 dispone lo siguiente: “Los instrumentos de planificación territorial deberán reconocer las áreas de protección de recursos de valor natural, así como definir o reconocer, según corresponda, áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural.”. Se entenderán por áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural “aquellas zonas o inmuebles de conservación histórica que defina el plan regulador comunal e inmuebles declarados monumentos nacionales en sus distintas categorías, los cuales deberán ser reconocidos por el instrumento de planificación territorial que corresponda.”. Por tanto, conforme a la disposición señalada, el PRC debe determinar si existen inmuebles o conjuntos valorados por la comunidad, para ser declarados como ICH-ZCH, y debe a la vez reconocer los Monumentos Nacionales, en tanto todos constituyen áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural, ratificando así la teórica coordinación entre los tres cuerpos normativos: la LGUC, la OGUC y la LMN. Cabe agregar, además, que las áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural son en sí mismas, normas urbanísticas en un PRC³⁹.

unidad urbana. Cuando esta unidad sobrepase los 500.000 habitantes, le corresponderá la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación.

La Planificación Urbana Intercomunal se realizará por medio del Plan Regulador Intercomunal o del Plan Regulador Metropolitano, en su caso, instrumentos constituidos por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente.”.

³⁸ El artículo 41 de la LGUC define la planificación urbana comunal como aquella “que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social.”. La planificación urbana comunal se realizará a través del plan regulador comunal.

³⁹ El artículo 116 de la LGUC da a entender que las áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural son en sí mismas, normas urbanísticas en un Plan Regulador Comunal: “Se entenderá por normas urbanísticas aquellas contenidas en esta Ley, en su Ordenanza General y en los instrumentos de planificación territorial que afecten a edificaciones, subdivisiones, fusiones, loteos o urbanizaciones, en lo relativo a los usos de suelo, cesiones, sistemas de agrupamiento, coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores, superficie predial mínima, alturas máximas de edificación, adosamientos, distanciamientos, antejardines, ochavos y rasantes, densidades máximas, estacionamientos, franjas afectas a declaratoria de utilidad pública y áreas de riesgo o de protección.”.

Para que una ICH-ZCH sea identificada y declarada como tal, debe cumplir con ciertas características particulares. Para ello, el artículo 2.1.43 de la OGUC dispone: “Para declarar un inmueble o zona como de “conservación histórica”, conforme lo señalado en el inciso segundo del artículo 60 de la LGUC, será condición que se cumplan, en cada caso, cualquiera de las siguientes características:

1.- Zonas de Conservación Histórica:

i. Que se trate de sectores cuya expresión urbanística represente valores culturales de una localidad y cuyas construcciones puedan ser objeto de acciones de rehabilitación o conservación.

ii. Que se trate de sectores urbanísticamente relevantes en que la eventual demolición de una o más de sus edificaciones genere un grave menoscabo a la zona o conjunto.

iii. Que se trate de sectores relacionados con uno o más Monumentos Nacionales en la categoría de Monumento Histórico o Zona Típica. En estos casos deberán identificarse los inmuebles declarados Monumento Nacional, los que se registrarán por las disposiciones de la Ley N° 17.288.

2.- Inmuebles de Conservación Histórica:

i. Que se trate de inmuebles que representen valores culturales que sea necesario proteger o preservar, sean estos arquitectónicos o históricos, y que no hubieren sido declarados Monumento Nacional, en la categoría de Monumento Histórico.

ii. Que se trate de inmuebles urbanísticamente relevantes cuya eventual demolición genere un grave menoscabo a las condiciones urbanísticas de la comuna o localidad.

iii. Que se trate de una obra arquitectónica que constituya un hito de significación urbana, que establece una relación armónica con el resto y mantiene predominantemente su forma y materialidad original.

Los inmuebles o zonas de conservación histórica que se declaren como tales conforme al presente artículo, podrán regularse conforme a las normas urbanísticas señaladas en la letra c), del numeral 3 del artículo 2.1.10 (Ordenanza Local), y por las disposiciones que se establezcan en la forma contemplada en el artículo 2.7.8 (Planos Seccionales), ambos de la presente ordenanza.”.

Por último, respecto a los actores que pueden solicitar la declaratoria de un ICH-ZCH en un Estudio de PRC, el artículo 2.1.38 establece: “El propietario de una edificación que la considere de interés urbanístico para la Comuna donde ésta se emplaza, podrá solicitar al Concejo Municipal, mediante carta dirigida al Alcalde, la declaración de construcción de interés patrimonial cultural mediante su incorporación, como inmueble de conservación histórica, al Plan Regulador Comunal o Seccional correspondiente. Para tal efecto, el interesado deberá

acompañar el informe de un arquitecto especificando las características de la edificación y las cualidades urbanísticas que respaldan la solicitud.”. Por tanto, la iniciativa si bien debe ser municipal en cada formulación, modificación o actualización de PRC, también puede ser solicitada por parte de un propietario particular, o comunidad local, hacia la municipalidad respectiva.

2.3.2 Instrumentos complementarios a la protección del patrimonio cultural arquitectónico en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza

Ahora bien, no obstante ser el PRC el instrumento más importante para la planificación territorial, encontramos ciertos instrumentos conexos que influyen sea en la declaratoria de un ICH-ZCH o su conservación. Primeramente encontramos los Planos Seccionales, instrumentos de planificación territorial de carácter especial que deberán llevarse a cabo en las comunas que no exista PRC, o en aquellas en que exista PRC, para regular un área específica cubierta por el mismo utilizando el procedimiento establecido para la aprobación de los PRC⁴⁰. La Municipalidades, a través de los Planos Seccionales: “podrán establecer características arquitectónicas determinadas para los proyectos que se realicen en sectores ligados a Monumentos Nacionales, o cuando se trate de inmuebles o zonas de conservación histórica, de manera que las nuevas construcciones, o la modificación de las existentes, constituyan un aporte urbanístico relevante. Tales características arquitectónicas deberán situarse dentro de las normas urbanísticas establecidas para la respectiva zona o subzona en el Plan Regulador Comunal o Seccional.”^{41 42}. De este modo, cuando se desee intervenir sobre un ICH o ZCH también deberá respetarse lo establecido por el Plano correspondiente, cual identifica las características arquitectónicas de relevancia histórica de los inmuebles.

Por su parte, encontramos los Planos de Detalle, instrumentos subordinados a los planes comunales, seccionales o intercomunales a través de los cuales “podrán fijarse con exactitud el diseño y características de los espacios públicos, los límites de las distintas zonas o áreas del plan y, en el caso de los planes reguladores comunales y seccionales, el agrupamiento de edificios y las características arquitectónicas de los proyectos a realizarse en sectores vinculados con monumentos nacionales, en inmuebles o zonas de conservación histórica o en sectores en que el plan regulador exija la adopción de una determinada morfología o un particular estilo arquitectónico de fachadas.”. Conforme al citado artículo 28 ter de la LGUC, se debe entender

⁴⁰ LGUC, Artículo 46

⁴¹ OGUC, Artículo 2.7.8

⁴² Pimstein, Elena. (2010). Protección jurídica del patrimonio cultural en Chile. Revista de Derecho y Religión vol. 5, p. 126: al respecto, agrega la autora “Llama la atención que se trate de una atribución facultativa y no obligatoria”

que, a través de estos planos, subordinados a un Plan Regulador Comunal, durante o después de realizado el proceso de actualización de éste que declara y reglamenta las áreas de protección de recursos de valor patrimonial, se puede además, determinar o establecer características arquitectónicas exigibles a las obras nuevas o refacciones de las existentes.

En tercer lugar encontramos los Certificados de Informaciones Previas⁴³. Estos, según, el artículo 1.4.4. punto 5 letras k) y l) de la OGUC relativo a la información que se entrega por el municipio en dicho documento, establece que debe incluir para cada caso, las Normas Urbanísticas aplicables, indicando cuando se trata de: “k) Áreas de riesgo o de protección que pudieren afectarlo, contempladas en el Instrumento de Planificación Territorial, señalando las condiciones o prevenciones que se deberán cumplir en cada caso” y “l) Las Zonas o Inmuebles de Conservación Histórica o Zonas Típicas y Monumentos Nacionales, con sus respectivas reglas urbanísticas especiales.”. De lo anterior se desprende la importancia de que cada municipio informe oportunamente toda condición de protección patrimonial que detenta un inmueble, para los tipos de acciones y consideraciones de resguardo a seguir en dicha edificación.

Por último y con las reformas legislativas a la OGUC⁴⁴ se incluyó la Condición del Conjunto Armónico⁴⁵ de un proyecto de construcción. Un proyecto tendrá dicho estado cuando cumpla con determinados requisitos de dimensión, uso, localización y ampliación. Los criterios de localización y ampliación requieren de la autorización de la autoridad competentes en materia patrimonial, es decir, si en el terreno en que se quiere realizar el proyecto, o en el terreno contiguo, se encuentra emplazado un Monumento Nacional, se requiere de la autorización del CMN; y en los mismos casos, si se trata de una Zona o Construcción de Conservación Histórica, se requerirá de la autorización de la Seremi Minvu correspondiente⁴⁶⁴⁷.

43 Se trata de un documento que contiene las condiciones urbanísticas aplicables para construir en un determinado terreno, como el destino de la edificación, su altura y densidad máximas, etc.

44 Decreto 103 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo publicado en el Diario Oficial el 11 de julio de 2007 y el Decreto 10 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo publicado en el Diario Oficial el 23 de mayo de 2009.

45 OGUC, Artículo 2.6.4

46 OGUC, Artículo 2.6.4 3: “Condición de localización y ampliación:

Estar localizados en el mismo terreno en que estén emplazados inmuebles declarados Monumentos Nacionales o definidos por el Plan Regulador como inmuebles de conservación histórica y que el proyecto contemple su ampliación, restauración, remodelación, reparación o rehabilitación.

El Estar emplazados en un predio contiguo a un inmueble declarado Monumento Nacional o definido por el Plan Regulador como inmueble de conservación histórica y que el proyecto contemple la ampliación, restauración, remodelación, reparación o rehabilitación del respectivo Monumento Nacional o inmueble de conservación histórica.

En el primer caso deberán contar con autorización previa del Consejo de Monumentos Nacionales, conforme a la Ley N° 17.288, y en el segundo, con autorización de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.

En estos casos, la ampliación, restauración, remodelación, reparación o rehabilitación del inmueble declarado Monumento Nacional deberá contar con autorización previa del Consejo de Monumentos Nacionales, conforme a la Ley N° 17.288, y cuando dichas obras se realicen en un inmueble de conservación histórica, con la autorización previa de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.”

Cabe reiterar que, para requerirse de estas autorizaciones, en el proyecto que solicita de aprobación se contemplará la ampliación, remodelación, reparación o rehabilitación del monumento, zona o construcción.

2.3.3 Procedimiento para declarar Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica, y reconocer los Monumentos Nacionales, así como su reglamentación en los Planes Reguladores Comunales

Los PRC son “instrumentos de planificación generales, cuya función esencial es promover el desarrollo armónico del territorio por medio de la fijación de normas urbanísticas”⁴⁸. La planificación urbana se realizará por medio del PRC, indicando la propia LGUC que “es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitaciones, de trabajo, equipamiento y esparcimiento”⁴⁹. En línea con lo establecido en la LGUC, atendiendo la competencia entregada por esta última a los Municipios en base al artículo 3 letra b) de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades), y por tanto a sus Instrumentos de Planificación Territorial para la declaración, reconocimiento y reglamentación del patrimonio, se requiere cumplir determinados procesos solicitados en cada uno de los componentes del PRC en la OGUC para la declaración de un inmueble o zona como ICH-ZCH.

El PRC está compuesto por⁵⁰:

1.- Una Memoria explicativa que contendrá los antecedentes socio-económicos; relativos a crecimiento demográfico, desarrollo industrial y demás antecedentes técnicos que sirvieron de base a las proposiciones y los objetivos, metas y prioridades de las obras básicas proyectadas. En lo que respecta este trabajo, la Memoria del Plan es el documento que contiene el diagnóstico de la totalidad del territorio comunal o del área afecta a planificación y debe identificar mediante un informe los inmuebles declarados Monumento Nacional y Zonas Típicas, además de los ICH-ZCH incluyendo su fundamentación en cada caso⁵¹.

2.- Los planos, que expresan gráficamente las disposiciones sobre uso de suelo, zonificación, equipamiento, relaciones viales, límite urbano, áreas prioritarias de desarrollo urbano, etc.

47 OGUC, Artículo 2.6.7: La condición de Conjunto Armónico -en la medida en que cumpla con las condiciones de localización y ampliación determinadas en la Ordenanza- permite aumentar hasta en un 50% el coeficiente de constructibilidad.

⁴⁸ Ropert, Rodrigo. (2002). Ob. cit. p, 126.

⁴⁹ LGUC, Artículo 41

⁵⁰ LGUC, Artículo 42; OGUC, Artículo 2.1.10

⁵¹ OGUC, Artículo 2.1.10 punto 1 letra e) y f)

3.- Una Ordenanza Local que contendrá las disposiciones reglamentarias pertinentes. En lo atinente a esta investigación, la Ordenanza establece que las normas de planificación territorial de la comuna deben abarcar también la regulación dada a los bienes que componen el patrimonio arquitectónico urbano, ordenando a incluir en el PRC, las reglas urbanísticas especiales que regulen los ICH-ZCH⁵², completando así su integración regulatoria en un cuerpo reglamentario.

La Memoria contiene los informes del proceso de identificación y valoración de inmuebles para ser propuestos como ICH y ZCH, su valoración y registro sistematizado. En principio, el informe del proceso de identificación y valoración implica reunir, analizar y sistematizar antecedentes para luego realizar una identificación y caracterización de los recursos patrimoniales detectados y verificar su condición referente de la memoria colectiva de la comunidad. Para ello se define el área de estudio; se recopilan antecedentes de estudios especializados realizando un registro bibliográfico preliminar; se sintetiza la cartografía base, el análisis histórico urbanístico de la comuna y el proceso de urbanización y edificación del territorio; y se realiza el proceso de información y participación ciudadana.

La identificación de inmuebles a ser incorporados en el PRC, se realiza respecto del patrimonio construido y habitable e integra los aspectos históricos, sociales, económicos, arquitectónicos, urbanos y normativos que han incidido en la configuración espacial de una ciudad como recurso de valor cultural patrimonial. Los inmuebles a identificar pueden corresponder, asimismo, tanto a construcciones de distintas tipologías o estilos, así como a corrientes o movimientos arquitectónicos de diferentes periodos históricos, que la comunidad señale o reconozca como de valor en su comuna⁵³. Por su parte, la identificación de zonas o conjuntos de inmuebles representativos a ser incorporadas en el PRC, pueden corresponder a un conjunto de inmuebles y sus espacios públicos, condicionados por la geografía del lugar, y trazado urbano destacado, que otorgan singularidad a un sector o zona; que en su forma constitutiva revelan características culturales, ambientales, o sociales y/o conforman una imagen urbana unitaria; que conforman los centros fundacionales, históricos y/o urbanos; que otorgan identidad, en el territorio comunal, con arquitectura de valor histórico y artístico; que conforman un barrio con especial significación social; que concentran expresiones tecnológicas destacadas; singulares o de interés, con calidad estética y arquitectónica, tanto en su armonía y unidad

⁵² El artículo 2.1.10 de la OGUC señala: “1 Plan Regulador Comunal será confeccionado, en calidad de función privativa, por la Municipalidad respectiva, y estará conformado por los siguientes documentos: 2. Ordenanza Local, que fijará las normas urbanísticas propias de este nivel de planificación territorial, relativas a: d) Zonas o inmuebles de conservación histórica, Zonas Típicas y Monumentos Nacionales, con sus respectivas reglas urbanísticas especiales.”

⁵³ DDU N° 400/404, Circular ordinaria N°0077, 12 de febrero de 2018 del MINVU, p. 4

arquitectónica, como su coherencia formal y funcional; puede tratarse de un conjunto o sector representativo de formas arquitectónicas y urbanas de calidad artística y ambiental en virtud de las características de diseño y materialidad preponderantes, y relación con sus espacios públicos y paisaje; que comprenden tipología o forma de organización de gran originalidad y jerarquía ambiental, cuyas características determinan o fortalecen la identidad patrimonial del paisaje local, destaca como una unidad, de calidad espacial, si articula o ayuda a definir barrios, poblaciones o comunidades singulares y puede encontrarse cercano o incluir a un elemento o hito urbano protegido⁵⁴. Lo anterior permite concluir en una primera identificación, el listado preliminar de los ICH-ZCH a valorar para la incorporación el PRC, en atención, además, a las características que dispone el artículo 2.1.43 punto 1 de la OGUC, artículo que define las características de los ICH-ZCH (*supra* capítulo II sección 2.3.1).

De la identificación preliminar mediante fichas⁵⁵, para aquellos inmuebles o zonas que presenten dos o más variables urbano-arquitectónicas, se inicia el proceso de valoración de ICH-ZCH. El proceso de valoración “corresponde al proceso en el que se integran diferentes variables a cuantificar, y requiere de la valoración o juicio sobre el valor de las obras arquitectónicas, a partir de la importancia que le otorgan diferentes actores, teniendo en cuenta sus atributos formales, lo que se realizará conforme a una pauta de análisis y puntuación tanto de su valoración urbana, arquitectónica, histórica, económica y social, y sus respectivos atributos, en relación al uso y aporte individual, colectivo o social”⁵⁶. La calificación se realizará asignando un puntaje a cada concepto según atributo de valoración, conforme a la

⁵⁴ DDU 400/404, p. 18

⁵⁵ La DDU N° 400/404 de 2018 establece que para la realización del proceso de identificación preliminar de inmuebles, se deberán utilizar dos fichas de trabajo, cuyo objetivo principal es facilitar la identificación previa de los inmuebles. La primera de ellas, permite realizar una valoración preliminar en base a la observación de variables urbano-arquitectónicas, históricas, sociales y económicas, de acuerdo a información obtenida en terreno, fuentes bibliográficas y/o propuestos por la comunidad. En el caso de las zonas o conjuntos, existen tres fichas cuyo objetivo principal es facilitar la caracterización del territorio y la identificación previa de todos los inmuebles. La primera de ellas permite realizar una valoración preliminar en base a variables urbano-arquitectónicas, históricas, sociales y económicas. DDU N° 400/404 de 2018, pp. 5 y 18

⁵⁶ La DDU N° 400/404 de 2018, respecto a la evaluación del valor de los inmuebles, establece que su estimación se hará sobre su valor urbano, arquitectónico, histórico, económico y social. En seguida, el análisis de los atributos del valor urbano se hará en torno a su imagen, conjunto y entorno; los atributos de valor arquitectónico en torno a su representatividad, singularidad y morfología; los atributos de valor histórico en torno a su relevancia y reconocimiento especializado; los atributos de valor económico en torno al impacto del inmueble en el entorno y el estado de conservación de este último; y por último los atributos de valor social se sopesarán según la percepción de la comunidad, es decir, el interés para la comunidad por los elementos significativos que fortalecen su memoria colectiva (identidad – pertenencia – cuidado-dependencia- representatividad de la vida social – aporte a la integración colectiva- significación local-calidad de vida).

Por su parte, respecto a las zonas o conjuntos, se establece que, al igual que para los inmuebles individualmente considerados, su estimación se hará sobre su valor urbano, arquitectónico, histórico, económico y social. Sin embargo, los atributos de valor económico del conjunto serán evaluados según las actividades económicas de la zona en atención a sus diferentes usos de suelo y al aporte urbano para la ciudad. Además, los atributos de valor social se evaluarán según a percepción comunitaria de las edificaciones con los que identifica y la representatividad de la zona, en relación con los procesos sociales de relevancia para la comunidad. DDU N° 400/404 de 2018, pp. 6-8 y pp. 21-22

mayor o menor presencia del atributo en el inmueble o zona y dependiendo de su puntuación, se seleccionará cuáles son los inmuebles o zonas que han calificado técnicamente para ser registrados posteriormente en la Ficha de Valoración. La revisión del puntaje individual de cada uno de los inmuebles o zonas, determinará si se justifica o no su protección local en el PRC.

Una vez finalizado el proceso de selección de inmuebles, corresponde la realización del registro técnico a través de la Ficha de Valoración, la cual forma parte de la memoria del Plan Regulador Comunal⁵⁷. El registro debe incluir a los Monumentos Nacionales declarados como tales por la Ley N° 17.288, tanto en áreas urbanas como rurales. No obstante, sólo los declarados en áreas urbanas son los que se deben reconocer en el PRC. Los declarados en áreas rurales pueden ser reconocidos en Planes Reguladores Metropolitanos o Intercomunales.

En segundo lugar, el Plano del PRC deberá contener en él los recursos de valor patrimonial cultural, graficando las áreas y edificio protegidos de forma oficial. El Plano, respecto de los recursos de valor patrimonial cultural, deberá graficar el perímetro de cada polígono o predio, que conforma un ICH y el polígono que conforma cada ZCH, así como también detallar la localización de cada uno de éstos a través de la simbología respectiva, aportando un listado en dicho Plano, en caso de estimarse conveniente. Este listado debe ser coincidente con el listado de ICH y ZCH, que se detalle en la ordenanza local respectiva. El Plano, que únicamente puede reconocer categorías de protección oficialmente establecidas, debe reconocer, además, los Monumentos Nacionales en sus diferentes categorías, que se ubiquen dentro del área del PRC⁵⁸.

En tercer lugar, la Ordenanza Local fijará las normas urbanísticas tanto para las zonas e inmuebles de conservación histórica, como para Zonas Típicas y Monumentos Nacionales. La ordenanza local del PRC debe en primer lugar, y en un artículo específico sobre la materia, detallar los inmuebles que declara, y a la vez reglamentarlos mediante la definición de sus respectivas normas urbanísticas para la conservación de las características formales, tipológicas o morfológicas de los inmuebles y grupos de inmuebles, asegurando armonía de conjunto. Dicha información se debe establecer en el artículo específico parte de la ordenanza que trata los “recursos de valor patrimonial cultural”-desarrollados en la sección 2.3.1 del presente capítulo-, que además puede definir características arquitectónicas determinadas de los

⁵⁷ La Ficha de Valoración constituye el registro documental y respaldo técnico que describe y releva los valores y atributos de cada ICH-ZCH. Estos no constituyen norma urbanística y no son requeridos para el caso de los bienes protegidos por la Ley de Monumentos Nacionales ya que se encuentran reconocidos por esta última y su información debe ser aportada por el Ministerio de las Culturas según su número de Decreto, plano de límites y fecha de publicación en el D.O. DDU N° 400/404 de 2018, pp. 10 y 22

⁵⁸ DDU N° 400/404 de 2018, p. 31

inmuebles o grupos de inmuebles⁵⁹. En términos de formalizar la declaración de ICH-ZCH, la Ordenanza debe incorporar el listado de ICH, ZCH y MN y, como contracara, en términos de definir la norma urbanística para áreas de recursos de valor patrimonial cultural, se deben considerar las características valoradas en la respectiva Ficha de Valoración de manera que las normas urbanísticas especiales protejan y conserven dichas condiciones.

Elaborada la propuesta del Plan Regulador, se expone al público para que este exprese sus observaciones, luego, debe ser aprobado por el Concejo Municipal, en ciertos casos por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo y por el Consejo Regional, además, en caso de que proceda, ingresará al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para finalmente ser enviado a la Contraloría General de la República para su toma de razón.

Por último, declarados los ICH o ZCH como tales y debidamente reconocidos en el respectivo instrumento de planificación territorial, el principal efecto que tendrá su protección legal como de “Conservación Histórica” será la exigencia de autorización que debe ser obtenida por los dueños de cada inmueble para realizar obras de alteración, reparación, reconstrucción y demolición sobre estos últimos, autorización que deberá ser otorgada por la Seremi Minvu respectiva y del CMN o la Dirección de Obras Municipales, en caso que proceda⁶⁰. Tratándose de un proceso para modificar la declaratoria de ICH-ZCH, ya sea para quitarles tal condición por eventuales siniestros ocurridos en ellas, o alteraciones ocurridas en el tiempo o consideraciones de la comunidad que no se siente identificada con lo que protegió en el PRC; asimismo, para modificar sus límites incorporando nuevos inmuebles o ampliando sus polígonos en el caso de las zonas; o modificar sus normas urbanísticas específicas, se debe realizar a través de una modificación del PRC. En Memoria de dicha modificación de PRC, se puede aportar la fundamentación técnica por la cual tanto un ICH como una ZCH, pierde tal condición, o se modifican sus límites. Además, en los casos en que se haya declarado una ZCH en un PRC, y ésta sea posteriormente declarada a su vez como ZT por Acuerdo del CMN y dictación y publicación del Decreto del Ministerio de las Culturas, en coincidencia con los límites de la primera, se recomienda por la Dirección de Desarrollo Urbano, levantar la condición de ZCH en una próxima modificación o actualización del PRC, para evitar doble protección y doble tramitación de autorización previa para las refacciones y demoliciones, tanto ante las Seremis Minvu como al CMN respectivamente⁶¹.

⁵⁹ DDU N° 400/404 de 2018, p. 33

⁶⁰ OGUC, Artículo 5.1.4

⁶¹ DDU N° 400/404 de 2018, p. 35

3. Examen cuantitativo de los inmuebles y zonas protegidas por región y por comuna en Chile

Con el objetivo de demostrar a priori la inorganicidad de la regulación del patrimonio arquitectónico urbano, en el presente apartado se muestra el cálculo del panorama actual de las categorías de inmuebles protegidos contenidos en la LMN y la LGUC, detallándose su regulación en la Región Metropolitana al concentrarse en ella la mayor cantidad de inmuebles declarados.

Los datos fueron proporcionados por tres fuentes públicas: en primer lugar, por la información recopilada por el Consejo de Monumentos Nacionales y publicada en su página www.monumentos.cl, ésta se encuentra actualizada al junio de 2020 y comprende aquellos MH y ZT declarados por Decreto. En segundo lugar, por la información recopilada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y publicada en el sitio web www.patrimoniourbano.cl, actualizada al año 2020 –dependiendo de la comuna–, que sistematiza a ICH-ZCH comprendidos en los PRC. Y, en tercer lugar, a lo que respecta a la información sobre la cantidad de MN e ICH-ZCH dentro de las comunas de la región metropolitana y de aquellas comunas cuales el MINVU no había proporcionado información actualizada por no tener vigente ningún plan regulador comunal o por tratarse de una región con vigencia reciente (comunas de la región de Tarapacá y Aysén), esta ha sido rectificada mediante solicitud de información por transparencia pasiva a cada municipio.

3.1 Número de inmuebles protegidos por región⁶²

Región/Categoría	MH	ZT	ICH	ZCH
Arica y Parinacota	53	2	61	1
Tarapacá ⁶³	66	5	1	1

⁶² Elaboración propia. Información recabada por en CMN –respecto a los MN y ZT– y registrada en la página web: www.monumentos.cl y por el MINVU –respecto a los ICH-ZCH– en la página web: www.patrimoniourbano.cl, salvo en lo que respecta a la RM cuya información fue recabada mediante solicitud por transparencia, reduciendo el total de MH al sólo considerar en el registro los *inmuebles* de relevancia arquitectónica, excluyendo monumentos históricos declarados tales por su valor conmemorativo (estatuas, sitios de la memoria no inmuebles, conjuntos de objetos) o de infraestructura (puentes, túneles).

⁶³ Según respuesta de transparencia y por información de transparencia activa de las comunas de Tarapacá se define que en la comuna de Alto Hospicio no hay áreas de protección de recursos de valor patrimonial; en la comuna de Iquique, según solicitud de transparencia, no registra orgánicamente en su PRC la información relativa a sus ICH y ZCH, imposibilitando su cuantificación; la comuna de Camiña no cuenta con PRC; la comuna de Colchane no cuenta con PRC; la comuna de Huara, según información solicitada por transparencia pasiva, se rige por el PRC de Pisagua que data del año 1966. En él, por su antigüedad, no se registran inmuebles protegidos, sin perjuicio de aquellos declarados posteriormente por el CMN que se encuentran en dicha comuna, de los cuales sí lleva registro; la comuna de Pica, según respuesta a solicitud de transparencia pasiva, su PRC registra 1 ICH, 1 ZCH, y 4 MH; y respecto a la comuna de Pozo Almonte la municipalidad, que no dio respuesta a la solicitud por transparencia pasiva, no registra en su PRC vigente, por su antigüedad, ICH ni ZCH.

Antofagasta			65	10	82	11
Atacama			37	1	33	6
Coquimbo			46	6	202	13
Valparaíso			129	23	1.088	46
Libertador	Gral.	B.	57	11	198	46
O'Higgins						
Metropolitana de Santiago			199	46	1.690	70
Maule			94	8	103	6
Ñuble			12	2	49	5
Biobío			55	3	150	21
La Araucanía			32	1	16	13
Los Ríos			44	5	43	-
Los Lagos			49	17	74	3
Aysén ⁶⁴			18	1	2	2
Magallanes			51	3	151	3
Total			1.007	144	3.943	247

3.2 Número de inmuebles protegidos por comuna en la Región Metropolitana⁶⁵

Comuna/Categoría	MH	ZT	ICH	ZCH
Alhué	2	1	-	-
Buín	1	-	-	-
Calera de Tango	2	-	-	-
Cerrillos	-	-	-	-
Cerro Navia	-	-	-	-
Colina	4	1	-	4
Conchalí	2	-	-	-

⁶⁴ Según información solicitada mediante transparencia pasiva, la comuna de Aysén, en su PRC no registra ICH-ZCH; la comuna de Cisnes, según la información entregada por transparencia no da cuenta de ICH-ZCH, asimismo su plano regulador no las registra; la comuna de Guaitecas no cuenta con PRC; respecto a la comuna de Coyhaique su PRC no cuenta con ICH-ZCH; la comuna de Lago verde no cuenta con PRC, al igual que la de Chile chico, Río Ibáñez, Cochrane, Tortel y O'Higgins: que, sin embargo, registra 2 ICH y 2 ZCH.

⁶⁵ Elaboración propia. Información recaba por solicitud de transparencia pasiva y confirmada por los registros del CMN en la página web www.monumentos.cl y del MINVU en la página web www.patrimoniourbano.cl. Se consideran únicamente los *inmuebles* de relevancia arquitectónica, excluyendo monumentos históricos declarados tales por su valor conmemorativo (estatuas, sitios de la memoria no inmuebles, conjuntos de objetos) o de infraestructura (puentes, túneles).

Curacaví	-	-	-	-
El Bosque	-	-	-	-
El Monte	2	-	-	-
Estación Central	4	1	13	2
Huechuraba	1	-	-	-
Independencia	12	2	56	2
Isla de Maipo	-	-	1	-
La Cisterna	2	-	-	-
La Florida	1	-	14	-
La Granja	1	-	-	-
La Pintana	-	-	-	-
La Reina	-	-	12	-
Lampa	1	-	-	-
Las Condes	7	2	12	2
Lo Barnechea	-	-	-	-
Lo Espejo	-	1	-	-
Lo Prado	-	-	-	-
Macul	3	-	5	-
Maipú	4	-	6	-
María Pinto	-	-	-	-
Melipilla	1	-	9	-
Ñuñoa	3	6	5	1
Padre Hurtado	-	-	1	-
Paine	2	1	-	-
Pedro Aguirre Cerda	2	-	-	-
Peñaflor	-	-	-	-
Peñalolén	2	-	-	-
Pirque	1	-	8	-
Providencia	14	9	82	22
Pudahuel	-	-	-	-
Puente Alto	2	-	14	-
Quilicura	1	-	-	-
Quinta Normal	-	-	3	3
Recoleta	10	1	14	4
Renca	-	-	-	-

San Bernardo	4	-	24	3
San Joaquín	1	-	-	-
San José de Maipo	7	1	-	-
San Miguel	1	-	14	1
San Pedro	1	-	-	-
San Ramón	-	-	-	-
Santiago	93	20	1.384	16
Talagante	1	-	4	-
Til Til	2	-	-	-
Vitacura	2	-	9	-
Total	199	46	1.690	60

4. Examen cualitativo de los inmuebles y zonas protegidas por región y por comuna

En atención a la información de campo recabada en el apartado anterior, la cuantificación de las tipologías de inmuebles protegidos por la regulación urbana y monumental será en seguida analizada, primeramente, para determinar la concentración tipologías de inmuebles declarados en cada normativa, y posteriormente para definir las consecuencias regulatorias de estas cifras en la conservación del patrimonio urbano. Para estos efectos, entonces, lo “cualitativo” atenderá a la tipología involucrada en la protección del patrimonio arquitectónico urbano.

4.1 Análisis del catastro cuantitativo de los inmuebles protegidos por región y en las comunas de la Región Metropolitana

1.- En principio, a partir de una mirada panorámica de las cantidades registradas de los inmuebles protegidos mediante una categoría legal contemplada en la LMN o la LGUC por región, saltan a la vista las siguientes cifras y porcentajes:

- De un total de 5.341 inmuebles y zonas protegidas, un 22% corresponde a inmuebles y zonas categorizadas por la LMN y un 78% a inmuebles y zonas categorizadas por la LGUC;
- De un total de 5.341 inmuebles y zonas protegidas, un 7% corresponde a ZT y ZCH en contraposición a un 93% que corresponde a MH e ICH;
- De un total de 5.341 inmuebles y zonas protegidas, un 38% se concentran en la región metropolitana y un 24% en la región de Valparaíso, sumando ambas regiones un 62% del total.

2.- Estimamos conveniente agregar, para complementar la información recopilada, que por cifras del Sistema de Indicadores y Estándares del Desarrollo Urbano (SIEDU) respecto al compromiso adoptado N° 7: “mayor protección de nuestro patrimonio cultural”, se indica, según información proporcionada por el MINVU el año 2017⁶⁶, además de aquella proporcionada por la Cámara Chilena de la Construcción:

- De un total de 346 comunas del país, 110, es decir un 32%, no cuenta con PRC propio, por lo que se registrarán por IPT de las comunas que les dieron origen o por Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos⁶⁷;
- De las 86 comunas del país con más de 50.000 habitantes, 74 tienen un PRC propio cuya antigüedad promedio es superior a los 17 años⁶⁸;
- De un total de 117 comunas catastradas por el SIDEU, el 44,4% cuenta con un PRC actualizado en menos de 10 años⁶⁹;
- De un total de 117 comunas catastradas por el SIDEU con PRC vigente, el 44,4% reconoce ICH y/o ZCH en su IPT⁷⁰.

3.- En lo que respecta las cantidades de inmuebles y zonas protegidas en la Región Metropolitana y considerando que en esta se concentra la mayor cantidad de bienes bajo cautela, destacamos las siguientes cifras y cantidades:

- De un total de 1.995 inmuebles y zonas protegidas, un 12% corresponde a inmuebles y zonas categorizadas por la LMN y un 88% a inmuebles y zonas categorizadas por la LGUC;
- De un total de 1.995 inmuebles y zonas protegidas, un 5% corresponde a ZT y ZCH y un 95% corresponde a MH e ICH;
- De un total de 52 comunas catastradas, 13 comunas (25%), no cuenta con un PRC vigente;
- De un total de 13 comunas sin PRC, 9 (69%), cuenta con declaración de MN;

⁶⁶ SIDEU, 2017. Consulta en línea, noviembre 2020: http://siedu.ine.cl/compromisos/compromiso_siete.html

⁶⁷ CCHC, 2017. Consulta en línea, noviembre 2020: <https://www.cchc.cl/comunicaciones/noticias/tres-de-cada-diez-comunas-en-chile-no-cuentan-con-planes-reguladores-propios>

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ SIDEU, 2018. Consulta en línea, noviembre 2020: http://siedu.ine.cl/binario_IG_66.html

⁷⁰ SIDEU, 2017. Consulta en línea, noviembre 2020: http://siedu.ine.cl/binario_IP_48.html#

- De un total de 39 comunas con PRC vigente, 28 (72%), cuenta con declaración de MN;
- De un total de 39 comunas con PRC vigente, 20 comunas (51%) registran en el PRC los MN declarados en el territorio regulado por el CMN y 9 comunas (23%) los registran de manera incompleta, es decir, no registran determinados inmuebles o conjuntos declarados MN o le otorgan calidad de ICH a un MH;
- De un total de 39 comunas con PRC vigente, 21 comunas (54%) reconocen en el PRC, ICH y/o ZCH.

4.1.1 Conclusiones

A partir de la cuantificación de los inmuebles y conjuntos de inmuebles protegidos por sus características históricas y arquitectónicas, podemos identificar una serie de datos que nos permiten llegar a diversas conclusiones. Primeramente, llama la atención –sin ser una característica exactamente novedosa– el hecho que la mayor parte de nuestro patrimonio legalmente protegido se encuentra en el área céntrica de nuestro país, es decir en la Región Metropolitana y de Valparaíso; y en lo que respecta a la Región Metropolitana, se concentra la protección en la comuna de Santiago. Ahora, a pesar de que este análisis supera el marco de nuestro trabajo, los porcentajes destacados pueden deberse esencialmente a una razón histórica: el desarrollo de la ciudad se concentró en el área metropolitana de nuestro país. Empero, aquello no basta para concluir que consecuentemente la vasta mayoría de los recursos patrimoniales protegidos deben hallarse en dichas regiones. Existe un problema mayor, y es el de la concentración unitaria de los recursos públicos en el nor-central de nuestro país.

En segundo lugar, destaca el hecho de que, suponiéndolos categorías idénticas en la practicidad de la protección patrimonial, los MH sumados a los ICH superan vastamente a las ZCH sumadas a las ZT (más de un 90%). Esto significa que la legislación actual, se trate de la LMN o la LGUC, prefiere en definitiva declarar como patrimonio protegido los inmuebles relevantes de forma individual por sobre sus conjuntos. Nuevamente, este análisis supera el esquema analítico de nuestro trabajo, sin embargo, la preferencia por el órgano administrativo de fragmentar la protección a nivel ciudad en inmuebles particulares no es baladí. Según la información recopilada, no son pocos los ejemplos de “conjuntos de viviendas” “residencias” o “poblaciones” que se encuentran categorizados como ICH. Esto habla de un serpenteo en las funciones, sea del CMN o de la respectiva municipalidad, al reconocer los inmuebles individualmente considerados para evitar los costos que significa la conservación de un conjunto y la problemática que atrae la misma en la restricción propietaria del bien, agravado por los débiles incentivos económicos y tributarios de ser dueño de un bien categorizado como

de conservación, sumado a los intereses inmobiliarios involucrados en la construcción en zonas protegidas.

Por último, de la data que más salta a la vista y en la que se concentrará nuestro análisis, es posible concluir que tanto en el catastro de inmuebles por región y en la región metropolitana, el grueso de las categorías de protección se reúne en la LGUC: en ambas tablas, más de un 75% de los bienes se definen como de “conservación histórica”, por consiguiente, la mayoría de los inmuebles y sus conjuntos se encuentran regulados mediante el respectivo IPT: el Plan Regulador Comunal. Este IPT trae aparejadas preocupantes cifras: como se expuso en el apartado anterior (*supra* sección 4.1 numeral 1° y 2°), un tercio de las comunas de Chile y un cuarto de las comunas de la región metropolitana no cuentan con un PRC vigente, viéndose agravado el problema si se considera que, de las comunas con PRC, una gran cantidad ellos tiene una antigüedad mayor a 17 años.

Así, radicándose el problema en el PRC, en lo que respecta a los Monumentos Nacionales, de las comunas con o sin el respectivo IPT, la gran mayoría (70%) cuenta con declaratoria de MN. Empero, el registro de los MN es escaso. Como se señaló anteriormente, únicamente la mitad de las comunas que cuentan con PRC vigente, registran en ellos los MN declarados, y un cuarto de estos registros se realiza de forma incompleta, sea superponiendo categorías de inmuebles, sea registrando sólo una parte de ellos. Esto demuestra que el principio de coordinación contenido en la LMN y el Reglamento de Zonas Típicas y Pintorescas, en la práctica no es aplicado a cabalidad, y, considerando que el IPT es el instrumento de protección por excelencia –aunque no necesariamente el más adecuado– de los bienes cautelados, la desprotección por potencial afectación (edificaciones, modificaciones, demoliciones) es inminente.

Por su parte, la relación entre los inmuebles de conservación histórica de la LGUC y el PRC respectivo es también débil. Observando la data registrada, las cifras del SIEDU son similares aquellas contenidas en la presente investigación: de las 117 comunas a lo largo del país catastradas por el MINVU el año 2017, un 44,4% de ellas registra inmuebles o zonas de conservación mientras que en la región metropolitana un 54% de las comunas cuenta con declaración de estos bienes. Estas cifras dan cuenta de la escasa protección de los inmuebles de conservación en los IPT's, significando que, si en ellos se concentra la mayor cantidad de bienes bajo cautela en áreas de valor patrimonial, siendo además concentrada su declaración en determinadas comunas de Santiago, la conservación del patrimonio urbano es dispersa e inorgánica.

A mayor abundancia, los indicadores aportados por el SIEDU en esta materia y respecto a su compromiso N° 7 “mayor protección de nuestro patrimonio cultural”, no son alentadores.

En primer lugar, respecto a la coherencia de uso de fondos públicos con las políticas culturales, el cálculo del porcentaje de inmuebles con lineamientos de intervención en desarrollo es ínfimo: de las 117 comunas catastradas, una (Iquique) cuenta con los lineamientos necesarios de intervención en desarrollo para conservar y preservar los valores patrimoniales existentes mientras que la comuna Las Condes cuenta con un 50% de estos lineamientos y la de Valparaíso y Providencia con un 9% y un 20%, respectivamente llegando a 0 el porcentaje de lineamientos ya aprobados⁷¹. Un segundo indicador, respecto a la coherencia de las normas urbanísticas aplicadas a inmuebles y áreas patrimoniales, señala que un 56% de las ZCH no cuentan con norma urbana específica (Plano Seccional o de Detalle) en IPT's y un 98% no cuentan con norma arquitectónica específica⁷². Cifras igual de escasas se presentan para el cálculo de porcentaje de inversión pública destinada a proyectos que tienen procesos de intervención de restauración de inmuebles patrimoniales sobre el total de inversión destinada a proyectos con recomendación favorable⁷³.

4.2 Análisis crítico comparativo de la protección del patrimonio arquitectónico en la Ley de Monumentos Nacionales y la Ley General de Urbanismo y Construcciones

La data compilada da cuenta entonces de que una vasta mayoría de nuestro patrimonio urbano arquitectónico se concentra en los IPT's y que estos no registran como se esperaría los inmuebles de conservación histórica y los monumentos nacionales. Las cifras nos llevan a cuestionarnos la vulnerabilidad de la situación actual de la protección de nuestro patrimonio arquitectónico. En principio, y desde una perspectiva netamente legal en la cual se circunscribe nuestra investigación, dado que los inmuebles resguardados se concentran bajo el ala de LGUC, debemos analizar las debilidades legales e institucionales a los cuales se ven expuestos los bienes protegidos, *ex-ante*, y una vez declarados de "conservación histórica". En seguida, se debe contrastar esta información con los problemas y debilidades de la LMN, para con ello examinar el panorama legislativo actual de estos dos cuerpos legales y hacia dónde apuntan sus reformas. El escenario desarrollado podrá fortalecer o debilitar nuestra pregunta inicial: ¿debe ser la legislación urbana o la legislación sobre monumentos nacionales la encargada de la declaratoria y protección del patrimonio arquitectónico urbano? Y si es que ambas pueden confluir.

⁷¹ SIEDU, 2018. Consulta en línea, noviembre 2020: http://siedu.ine.cl/porcentaje_IP_43a.html#

⁷² SIEDU, 2018. Consulta en línea, noviembre 2020: <http://siedu.ine.cl/descargar/descarga.html>

⁷³ Ibid.

4.2.1 Debilidades legales e institucionales en la declaratoria de Monumentos Históricos y Zonas Típicas en la Ley de Monumentos Nacionales

Volviendo a los problemas identificados al principio de este trabajo (*supra* capítulo I sección 2), la vigente institucionalidad ambiental de la Ley de Monumentos y el Consejo de Monumentos Nacionales presenta serios problemas que influyen directamente en las cifras antes registradas, dándole más fuerza y preeminencia al registro de inmuebles por medio de los IPT's.

La LMN, que data de 1970, tiene como antecedente normativo el DL N° 651 del año 1925. Este decreto ley sentó las bases generales de la actual legislación monumental la cual fue definida y sistematizada finalmente en la Ley N° 17.288 sobre Monumentos Nacionales. A pesar de lo novedosa de nuestra legislación monumental, sus reformas no han acompañado el proceso evolutivo de la protección del patrimonio cultural y se han quedado en lo meramente formal. Así, se ha aumentado el número de miembros del Consejo, se ha extendido el universo de bienes protegidos, incorporado categorías territoriales como los Santuarios de la Naturaleza y las Zonas Típicas y Pintorescas, así como los Monumentos Arqueológicos; se introdujo normas de autorización de canjes y préstamos entre museos, además de establecer y posteriormente agravar las penas y multas en caso de infracciones al patrimonio. Paralelamente, las modificaciones y creación de nuevas institucionalidades y organismos colindantes a la LMN, como por ejemplo la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio⁷⁴, y el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, no han sido acompañadas por una reestructuración de la legislación monumental, ordenamiento respecto del cual la LMN ha quedado desactualizada.

Las actuales críticas en las cuales se sustenta la reforma a la LMN (Boletín N° 12712-24 del proyecto de ley de junio de 2019 que “Establece una nueva institucionalidad y perfecciona los mecanismos de protección del patrimonio cultural”, actualmente en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados), se concentran, en lo que nos convoca⁷⁵, por un lado,

⁷⁴ Con la creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio se reúne bajo una misma estructura la institucionalidad cultural y patrimonial existente en Chile. En el modelo propuesto, el aparato administrativo y ejecutivo del Consejo de Monumentos Nacionales, su Secretaría Técnica, queda naturalizada como una unidad del recién creado Servicio Nacional del Patrimonio Cultural (continuador legal de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos). Boletín N° 12712-24, p. 4

⁷⁵ Hacemos esta prevención ya que los demás fundamentos del proyecto de ley se enfocan en: i) la ausencia de un sistema de compensaciones e incentivos para la conservación, restauración, preservación, puesta en valor y salvaguardia del patrimonio cultural; y ii) las débiles sanciones en caso de daño al patrimonio.

A pesar de que el diagnóstico apunta a lo correcto y constituye un avance importante en la materia, existen todavía críticas que el proyecto no trata. Ejemplo de ello es el hecho de que la declaratoria como MH puede recaer sobre bienes de propiedad fiscal, municipal o particular y todo trabajo de conservación, reparación o restauración deberá antes ser autorizado por el CMN (artículo 11 LMN). Ahora, en caso de que el bien pertenezca a un particular, recaerá sobre el propietario (no así el usufructuario, arrendatario o quien detente el bien bajo otro título) la obligación de conservarlo, por esta razón, no podrá destruirlo, transformarlo o repararlo sin previa autorización del CMN, órgano que determinará las normas a que deberán sujetarse las obras bajo escrutinio (ROPERT 2002). Este artículo ha

en la obsolescencia de las categorías de protección de la Ley y su falta de eficacia, y por otro, en la insuficiente institucionalidad del CMN y su centralismo.

Tanto las nomenclaturas de las categorías de protección contenidas en la LMN, como la intención que evoca el vocablo “monumentos”, no concuerdan con el marco internacional del patrimonio cultural internacional pues en la actual legislación predomina la valoración monumental ligada a atributos morfológicos como elementos primordiales para identificación de un bien de interés cultural. Con el objetivo de alinear la ley con la Declaración de Quebec sobre preservación del espíritu del lugar (ICOMOS, 2008) y la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura de 2003⁷⁶, el proyecto de ley contempla una definición de Patrimonio Cultural⁷⁷ además de establecer la definición y procedimiento regulatorio del patrimonio cultural inmaterial y la categoría de paisaje de interés cultural. Asimismo, en armonía con instrumentos internacionales ya señalados, se propone la creación de una categoría general de “Bien de Interés Cultural” el que podrá ser subcategorizado en mueble, inmueble, zona y paisaje. Respecto a los Inmuebles de Interés Cultural, que sustituirían a los MH, se amplía la valoración histórico-artística para incorporar valores constructivos, documentales, científicos, sociales y culturales, que permitan una protección integral y adecuada a la diversidad y dinamismo del patrimonio cultural. En cuanto a las ZT, se reemplaza lo “típico o pintoresco” por el interés cultural de ciertos barrios, centros históricos, sectores antiguos o modernos, conjuntos urbanos o rurales además de las poblaciones y lugares donde existieren materiales arqueológicos y/o paleontológicos o bienes inmuebles de interés cultural, ampliando así el rango de bienes que en su conjunto pueden calificar como Zonas de Interés Cultural. Por último, se incluye expresamente a los Sitios de la Memoria como categoría autónoma ya que hoy son tratadas como una subcategoría de MH.

Actualmente, los procedimientos declarativos de MH y ZT (*supra* capítulo II sección 2.1 y 2.2) se encuentran, el primero, detallado en una resolución interna del CMN y el segundo en el Decreto Supremo N° 223, de 2017, del Ministerio de Educación, sobre Zonas Típicas o Pintorescas, que vino finalmente a llenar un vacío legislativo en materia de declaración de zonas

generado revuelo durante su vigencia al configurar una restricción al derecho de propiedad del dueño del inmueble en pos del interés social de la declaración, oscilando su interpretación en los tribunales de justicia. Empero, nuevamente en este proyecto, al igual que el contenido en el boletín N° 9237-04, no se regula la posibilidad expresa de compensar por los efectos de la declaratoria como mecanismo propio en la ley de patrimonio.

⁷⁶ Boletín N° 12712-24, p. 9-10

⁷⁷ El artículo 1 del proyecto ley que crea la Ley de Patrimonio Cultural define a este como: “aquellos bienes, tanto materiales como inmateriales, comprendidos como acervos propios que identifican y cohesionan a una comunidad y que son transmitidos de una generación a otra. Este supone además bienes del pasado, preservados y salvaguardados como legados, así como presentes y futuros, en un proceso continuo y dinámico de valoración que contribuye a un desarrollo humano integral y sostenible”. Boletín N° 12712-24

de relevancia cultural, estableciendo su proceso declarativo, sus normas de intervención, y el procedimiento de autorización de intervención del CMN. Ahora, a pesar cumplirse 46 años del mandato legal del artículo 30 N° 2 de la LMN⁷⁸, el reglamento únicamente se refiere a ZT, y considerando que la mayor cantidad de inmuebles protegidos por la LMN se ubican en la categoría de MH, aún los lineamientos de conservación e intervención de estos últimos quedan a discreción del CMN, sin explicitar la coordinación entre las instituciones intervinientes en la planificación urbana como sí lo hace el citado reglamento. Sumado a esto, el reglamento no incluye criterios de ponderación para declarar los monumentos ni para su desafeción, e incluso, parece ser que la ponderación mediante puntaje establecida en la DDU N° 400/404 de 2018, detalla con mayor precisión los caracteres que deben tomarse en cuenta al declarar ICH y ZCH. Al presente, con el proyecto que crea la Ley de Patrimonio Cultural, se subsana en parte falta de regulación en materia de declaración e intervención de inmuebles y zonas. Así, se ordena que, en el plazo de un año desde la publicación de la ley, se dicten los reglamentos contenidos en el proyecto, entre ellos el de solicitud de declaración de inmuebles y zonas de interés cultural. Complementariamente a los bienes de interés cultural debe acompañarlos un plan de gestión patrimonial –instrumento de gestión patrimonial cuyo contenido y metodología sería establecido por reglamento expedido por el Ministerio de las Culturas⁷⁹– aprobados por el Consejo Regional del patrimonio Cultural a propuesta de la respectiva Secretaria Técnica Regional, instituciones cuyo funcionamiento será detallado a continuación.

El marcado centralismo de funciones en el Consejo de Monumentos Nacionales ha sido una crítica que ha perdurado ya hace más de dos décadas, sin sufrir este organismo reforma estructural. En tanto función principal del CMN, toda declaratoria de monumento, autorización para intervenciones, así como cualquier materia referida a estos bienes, sin importar el lugar del territorio nacional en que se encuentren, es decidida por un ente –establecido en Santiago–, sin existir una mayor vinculación entre el órgano que adopte las decisiones de declaración de Monumentos Nacionales y las realidades locales referentes a la materia sobre la que se requiere su pronunciamiento⁸⁰. Sumado a lo anterior, actualmente el CMN está habilitado para: “[...] elaborar proyectos de restauración, reparación, conservación y señalización de los Monumentos

⁷⁸ “En las zonas declaradas típicas o pintorescas se sujetarán al Reglamento de esta ley los anuncios, avisos o carteles, los estacionamientos de automóviles y expendio de gasolina y lubricantes, los hilos telegráficos o telefónicos y, en general, las instalaciones eléctricas, los quioscos, postes, locales o cualesquiera otras construcciones, ya sean permanentes o provisionales.”

⁷⁹ La literalidad del proyecto no especifica el funcionamiento y descripción de los planes. Además, estos serán facultativos en caso de inmuebles privados. No obstante, en el caso de las zonas de interés, los planes deben seguir los lineamientos ya establecidos con el reglamento de zonas típicas cuales deberán ser remitidos a las Seremi Minvu en caso de tratarse de un plan regulador intercomunal; y a la municipalidad respectiva en caso de los planos reguladores comunales. Artículo 49 Boletín 12712-24

⁸⁰ Boletín N° 9237-04, p. 5

Nacionales y entregar los antecedentes a la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas para la ejecución, de común acuerdo, de los trabajos correspondientes, sin perjuicio de las obras que el Consejo pudiera realizar por sí mismo o por intermedio de otro organismo”⁸¹. Este conjunto de facultades, al concentrarse en un organismo, no diferencia las instituciones que declaran y aprueban proyectos de aquellas que elaboran los propios proyectos, actuando así, como “juez y parte”⁸², sin siquiera plazos legales para actuar.

Como adelantamos, la concentración de funciones en el órgano central es una crítica identificada en el proyecto de ley de patrimonio cultural y por el estudio de campo de este trabajo, al encontrarse la mayor cantidad de inmuebles declarados en la zona central de Chile. Como solución, se propone la revisión de la composición del CMN, que pasaría a llamarse Consejo Nacional del Patrimonio Cultural y la creación de Consejos Regionales del Patrimonio Cultural. Con la creación de los consejos regionales se viene a satisfacer la necesidad de la presencia territorial y conocimiento de la realidad local, con representación del sector público y la sociedad civil en la conservación del patrimonio cultural. Los Consejos tendrán competencia para pronunciarse sobre la inscripción en el registro de los bienes de interés cultural y autorizar las intervenciones que se realicen a estos, aprobando planes de gestión y salvaguarda. Ahora, estimamos que la desconcentración territorial se encuentra limitada ya que se relega a los Consejos la autorización de intervención de los bienes protegidos, continuando la autorización de declaración, desafectación y demolición en el consejo central.

Ya cerrando nuestro análisis, considerando las críticas que han surgido a raíz de (o la falta de) los procedimientos de inscripción, declaración, intervención, oposición, e impugnación sobre inmuebles y zonas protegidas, se busca regular dichos procedimientos con los necesarios plazos y etapas. Recordemos el caso de la Villa San Luis y el derecho a ser oído en un procedimiento administrativo⁸³: los blocks de la Villa San Luis conformaron un conjunto de 27 edificios, proyecto social emblemático del Plan Regulador de Santiago de 1960 en el cual, aprovechando la existencia de un gran fundo sin urbanizar, en una zona ya construida de la comuna, el gobierno de Frei Montalva, a través de la CORMU, expropió parte del fundo iniciando un proyecto que, según da cuenta la declaratoria, buscó “generar un núcleo urbano, político, administrativo y ceremonial armónico, para 60.000 habitantes [...] con un centro cívico para la comuna”. El fin del proyecto fue alterado con el golpe militar, modificando su destino y

⁸¹ LMN, art. 6

⁸² CCHC. (2017).

⁸³ Como se identificó con la publicación de la ley, la LMN ley no contempla participación alguna del interesado – sea este dueño o ocupante del bien – además de su opinión, la que puede ser descartada. Tampoco establece la obligación de poner en conocimiento del administrado el hecho de existir una denuncia que puede provocar la declaración de algún mueble o inmueble de su propiedad, asimismo, no se notifica al particular del acuerdo tomado por el Consejo. Revetría, Mafalda (1977), p. 121

desalojando a los pobladores. En 1991 el Ministerio de Bienes Nacionales cedió el conjunto habitacional al Ejército, pero para fines habitacionales. Incumpliendo esta cláusula, el Ejército lo vendió a una inmobiliaria, comenzando las demoliciones en 1997⁸⁴. Con la supervivencia de sólo dos blocks, uno de ellos fue demolido por la inmobiliaria y el segundo (block N° 14), fue declarado MH mediante el Decreto N° 135 de 2017 del Ministerio de Educación, para el cual ya había sido otorgado el respectivo permiso de edificación a favor de la inmobiliaria. La inmobiliaria y propietario del inmueble acudió mediante protección ante la Corte de Apelaciones, que terminó por acoger el recurso fundado en el hecho que ésta última no pudo participar en el procedimiento de declaración de MH, y por tanto ejercer los derechos que le confiere la Ley N° 19.880 sobre Bases que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (LBPA)⁸⁵ y ejercer su derecho a ser oída en un procedimiento administrativo reglado. La sentencia fue revocada por la Corte Suprema, sustentando su decisión en el hecho que la omisión del CMN no configura un acto ilegal y arbitrario ya que los procedimientos administrativos no contemplan la participación de la persona que puede ser afectada por el acto sin perjuicio de su posterior reclamación⁸⁶. El conflicto llamó la atención de la doctrina a razón de que el criterio adoptado por la Corte fue “relativamente inconsistente” con la noción amplia de debido proceso que había esgrimido en resoluciones anteriores en base a la afectación del derecho a la defensa en su versión reactiva⁸⁷. En definitiva, comenta HELFMANN (2018), “esta sentencia, más allá de las críticas ya señaladas en cuanto al no respeto de las disposiciones y

⁸⁴ Aguilera, Carolina. (2019). Los escombros del urbanismo neoliberal: el caso de Villa San Luis. *La Tercera*. Disponible en línea: <https://www.latercera.com/opinion/noticia/los-escombros-del-urbanismo-neoliberal-caso-villa-san-luis/798530/>

⁸⁵ “El análisis del tribunal de alzada capitalino fue el siguiente: la LBPA tiene carácter supletorio en relación a los procedimientos regulados en la Ley N°17.288 sobre Monumentos Nacionales. Por lo tanto, les son aplicables los artículos 4 a 17 —que establecen principios del procedimiento y derechos de las personas en sus relaciones con la Administración— y 21, referido a quienes ostentan la calidad de interesados. En base a tales disposiciones legales, la Corte concluyó lo siguiente: “10°) Que la omisión en que se ha incurrido por el Consejo de Monumentos Nacionales en la tramitación del procedimiento administrativo que llevó a tomar el acuerdo de solicitar al Ministerio de Educación la declaración de monumento histórico en relación al inmueble ya individualizado (...) ha afectado la legalidad del ya referido Decreto(...) atendido a que se vulneró el derecho fundamental de la recurrente a ser oída como parte interesada en la tramitación del procedimiento administrativo reglado.” Helfmann; Martini, Carolina (2018). A propósito del caso Villa San Luis: el derecho a ser oído en un procedimiento administrativo. *El Mercurio Legal*. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Opinion/2018/07/27/A-proposito-del-caso-de-la-Villa-San-Luis-el-derecho-a-ser-oído-en-un-procedimiento-administrativo.aspx>

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ “En efecto, hace pocos meses la Corte Suprema señaló (SCS 27.2.2018, rol N°4987-2017, reemplazo) que la imposibilidad de conocer por parte del interesado los antecedentes que disponía la Administración para decidir un acto administrativo que lo afectaba implicaba violentar el “debido proceso” que el organismo administrativo debía respetar en sus propios procedimientos, en la medida que al impedir acceder a discutir dicha información se afectaba el “derecho a la defensa” (en su versión reactiva) del interesado para “esgrimir en defensa de los propios intereses todas aquellas alegaciones y defensas que se estimen adecuadas y pertinentes” en relación al acto administrativo que se desea dictar. En ese caso, la Corte acogió la reclamación y ordenó retrotraer el procedimiento a una etapa previa para conocer los antecedentes por parte del afectado y esperar sus observaciones.” Cordero; Vega, Luis. (2018). Villa San Luis y el derecho al Procedimiento Administrativo. *El Mercurio Legal*. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2018/07/30/Villa-San-Luis-y-el-derecho-al-Procedimiento-Administrativo.aspx>

principios que emanan de la LBPA y de la falta de coordinación entre autoridades administrativas, nos llama a reflexionar sobre la existencia de un deber jurídico de soportar los perjuicios ocasionados por una actuación administrativa “legítima”. Se trata de un tema poco desarrollado en nuestro medio, pero sin duda sumamente relevante”⁸⁸. Y, en aquello que es relevante para nuestro análisis, el hecho de que el vacío normativo de la regulación monumental deja abierto espacio de discreciones que pueden eventualmente desproteger a los inmuebles de relevancia histórico-arquitectónica ante declaratorias de evidente interés social. En este sentido, la falta de participación es manifestación de la deuda que tiene nuestro ordenamiento a la participación ciudadana en caso de procedimientos de relevancia social y particular al configurar gravámenes tanto al propietario del inmueble, como a aquellos obligados a su protección.

Finalmente, argumenta HELFMANN (2019), las reglas propuestas en el proyecto de ley componen más bien un sistema de impugnaciones que de oposiciones al tratarse de una objeción de una decisión ya adoptada según el procedimiento establecido en el artículo 46 bis del proyecto. Sumado a ello, el proyecto utiliza erróneamente el vocablo “recursos jurisdiccionales” cuales podrán impetrar los interesados en impugnar acuerdos de los consejos (o el decreto del Ministerio, queda la duda según la redacción del artículo) considerando que la LBPA no prevé recursos jurisdiccionales por lo que, junto con todos los inconvenientes que ello conlleva, se debe acudir al recurso de protección o acción de nulidad de derecho público⁸⁹. A fin de cuentas, es de estimar que el proyecto viene a saldar una considerable deuda legislativa en cuanto a la protección jurídica del patrimonio cultural, sin embargo, su corrección y discusión es necesaria, y se espera no quede en el tintero.

4.2.2 Debilidades legales e institucionales en la declaratoria de Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica en la Ley General de Urbanismo y Construcciones

A estas alturas de la investigación, no es aventurado decir que, a pesar de existir una institucionalidad pilar regida por la LMN y dedicada a la protección del patrimonio cultural, es la LGUC y su Ordenanza la que regula la gran mayoría de los inmuebles protegidos de nuestro país. Ahora, para poder entender el porqué de la data, las debilidades y problemas –y sus fuertes– deben analizarse globalmente, es decir desde la legislación toda de la LGUC y particularmente respecto al patrimonio arquitectónico urbano.

⁸⁸ Helfmann (2018), *El Mercurio Legal*.

⁸⁹ Helfmann; Martini, Carolina (2019). Proyecto de Ley de Patrimonio Cultural: ¡cuidado con el procedimiento administrativo! *El Mercurio Legal*. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Opinion/2019/06/28/Proyecto-de-Ley-de-Patrimonio-Cultural-cuidado-con-el-procedimiento-administrativo.aspx>

Desde una crítica global a la legislación y a la institucionalidad de la LGUC, el académico y abogado LUCAS SIERRA (2006) concentra su análisis crítico en la “selva normativa”⁹⁰ e institucional, y el centralismo que caracteriza la planificación urbana. Existen numerosas potestades normativas que participan en la regulación urbana: la potestad constituyente, legislativa, administrativa, comunal y jurisdiccional. Las normas administrativas son, por ejemplo, la OGUC; decreto dictado por el MINVU en el ejercicio de la potestad administrativa característica del aparato vinculado al gobierno central. Asimismo, las Seremi también ejercen esta potestad. En la potestad normativa legislativa se ubican los DFL como la LGUC, decreto dictado en 1975 a puerta cerrada durante la dictadura militar que igualmente acentúa el carácter centralizado de la regulación urbana, focalizándose en los poderes del gobierno central, sin compartir su protagonismo con el Congreso, como ocurre en la actividad legislativa propiamente tal⁹¹. Los planes reguladores son el resultado del ejercicio de la potestad normativa comunal que poseen las municipalidades, potestad autónoma del gobierno central y que, para el caso de la regulación urbana, se entremezcla con la potestad de los gobiernos regionales. No obstante caracterizarse como autónoma la potestad comunal-regional de la regulación urbana, esta autonomía se pierde ya que, en su ejercicio, los planes reguladores deben no sólo obedecer a lo dispuesto en las normas legislativas –como toda potestad de un órgano autónomo–, sino también a las normas dictadas en el ejercicio de la potestad administrativa, es decir la OGUC⁹². La complejidad de las potestades normativas en la cual actúa el respectivo órgano titular en la planificación urbana se ve intensificada por el hecho de que se ha dictado más de una norma que incide en la regulación del espacio urbano. Sumado a esto, bajo la legislación actual, al menos once ministerios pueden incidir en la regulación urbana. Organismos públicos como la Conama comparten este diagnóstico: “las competencias públicas relativas al ordenamiento territorial se encuentran radicadas y dispersas en una multiplicidad de órganos de distinto rango y naturaleza que operan de manera inorgánica, descoordinada, con paralelismo y ambigüedad de funciones y de responsabilidades.”⁹³.

Respecto al problemático centralismo que caracteriza el funcionamiento de la planificación urbana por la preeminencia dada al gobierno central, el autor alega que la LGUC y su Ordenanza o el plan regulador de una comuna son ejemplos de normas verticales, implicando

⁹⁰ Sierra, Lucas. Urbanismo por decreto: centralismo y confusión institucional en la ciudad chilena. Santiago, Dónde estamos y hacia dónde vamos. Alexander Galetovic, Editor. Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2006, pp. 299-328, p. 310

⁹¹ Ibid., p. 315

⁹² Ibid., p. 309

⁹³ Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) e Instituto de Geografía de la Universidad Católica. Identificación de instrumentos y normativas de ordenamiento territorial ambiental y definición de situaciones críticas. Informe final, 1999. p. 122-123 En Sierra, Lucas. (2006). Ob. Cit. p. 310.

que se imponen de “arriba a abajo” y se aplican a quienes deben obedecerlas, sin necesidad de la voluntad del obligado para establecerlas⁹⁴. Una de las consecuencias del acentuado carácter vertical de la regulación urbana es la ausencia de títulos que permitan su negociación: la adquisición de una propiedad por supuesto conlleva el derecho de propiedad sobre la misma, pero este derecho no se extiende a las condiciones del barrio en que se encuentra pues estas pueden ser siempre alteradas por el gobierno central con fines, por ejemplo, de política habitacional⁹⁵. La propiedad en la normativa urbana no constituye un derecho adquirido por el propietario afecto, ya que puede ser alterado por una decisión jurídica posterior. Así, la potestad administrativa del gobierno central goza de una discrecionalidad prácticamente indefinida⁹⁶. Según el razonamiento del autor, la propiedad en la legislación discutida parece reducirse “estrictamente a la tierra y a la construcción que hay sobre ella”, sin embargo, la propiedad que existe sobre las viviendas está indiscutiblemente relacionada con el entorno: “La intensidad del uso, goce y disposición de una vivienda, es decir, de la propiedad sobre ella, tiene necesaria correlación con las características de su entorno. Esto sugiere extender al máximo posible la lógica de la propiedad y su negociación mediante contratos.”⁹⁷. Las críticas de SIERRA se ubican de lleno en las debilidades legislativas de nuestra investigación. En la planificación urbana, la discrecionalidad de la potestad administrativa conlleva la falta de estabilidad en los planes secciones y reguladores, que, para el caso de los PRC, pueden ser siempre modificados por el MINVU, situación que se ve agravada por el hecho de que el concepto de propiedad sesgado de la planificación urbana no permite la conformación de un derecho adquirido por el entorno del inmueble, cuestión especialmente perjudicial para las ZCH.

Como se ha visto, las críticas a la regulación y planificación urbana respecto a la concurrencia de varios cuerpos normativos, potestades normativas e instituciones; al centralismo del gobierno regional; y al concepto de propiedad, no son deleznable. Ahora, recayendo estas críticas en la legislación urbana en lo aplicable al patrimonio arquitectónico urbano, y específicamente en la protección del patrimonio arquitectónico en la LGUC, puede señalarse, en principio, que el cuerpo legal no demuestra una preocupación por la regulación de los inmuebles protegidos. Manifestación de aquello es el hecho que la LGUC hace una única referencia a este tipo de bienes en su artículo 60. Las demás referencias y definiciones se encuentran en la Ordenanza, pero no en la propia ley.

⁹⁴ Ibid., p. 302

⁹⁵ Ibid., p. 304

⁹⁶ Ibid., p. 305

⁹⁷ Idem.

La manifiesta despreocupación de legislación urbanística se ve acentuada por el hecho que la LGUC omite toda referencia a la LMN aún cuando esta contiene la regulación teóricamente principal del patrimonio urbano. Esta omisión llevó incluso a preguntarse si la LGUC podría considerarse derogatoria en parte de la LMN, zanjando la discusión a favor de la especialidad de la LMN: “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”⁹⁸. Ahora, establecida la necesaria convivencia entre ambos cuerpos legales mediante las referencias de la OGUC a los MN, por las definiciones de los inmuebles o zonas de conservación histórica se da a entender que el patrimonio regulado en los IPT’s es subsidiario a aquel regulado en la LMN, ratificando la especialidad de la LMN. No obstante aquello, y a pesar de ordenarse - salvo en el caso de las áreas de protección donde su establecimiento en el PRC, por la sola lectura del artículo, es facultativa - el registro de los MN en el respectivo IPT⁹⁹, parece ser que la aplicación práctica del registro se concreta sólo en parte, prueba de esto es que, al menos en la región metropolitana, únicamente la mitad de las comunas con PRC vigente registra MN y un cuarto de ellas lo hace de forma incompleta (*supra* capítulo II sección 4.1 numeral 3°)¹⁰⁰. La desvinculación entre los dos cuerpos legales se debe a la superposición regulatoria, especialmente en lo que refiere a ZCH y ZT, con toda consecuencia práctica que ello sugiere, especialmente en lo referido a las autorizaciones que se requerirán para intervenir las áreas protegidas. A este respecto, cualquier proyecto de intervención en zonas con doble protección, requerirá 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 Municipales¹⁰¹. Como consecuencia, explica el académico y abogado RODRIGO ROPERT (2002): “Esta excesiva

⁹⁸ Dictamen N° 8.293 de 30 de marzo de 2000. EN: Skoknic Dockendorff, M. (2015). Regulación chilena del patrimonio arquitectónico urbano. Marco jurídico y análisis crítico de la Ley No. 17.288 de Monumentos Nacionales. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/136650>, p. 114

⁹⁹ Recordemos el artículo 2.1.10 de la OGUC que expresa: los Planes Reguladores deben incorporar “los inmuebles declarados Monumentos Nacionales y las Zonas Típicas, con sus respectivas reglas urbanísticas especiales” y el artículo 2.1.18 de la OGUC que sostiene que “en los instrumentos de planificación territorial podrán definirse áreas de protección de recursos de valor natural o patrimonial cultural cuando corresponda y previo estudio fundado” entendiéndose por recurso de valor patrimonial cultural a edificios o sectores declarados ICH o ZCH, incluidas las Zonas Típicas y los Monumentos Nacionales.

¹⁰⁰ La doctrina confirma esta data al expresar: “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.” Ropert, Rodrigo. (2002). Ob. Cit., p 127

¹⁰¹ Ibid.

burocracia, sin duda genera desincentivos para los interesados en presentar proyectos y atenta contra una eficiente gestión del patrimonio.”.

Además, a razón de que la identificación de los ICH-ZCH se realiza mediante el PRC, la cautela de estos bienes queda en manos de las municipalidades respectivas. Consecuencialmente, su establecimiento estará circunscrito a la existencia de un PRC y estará regulado por la LGUC, su Ordenanza y por las DDU¹⁰² que no requieren de toma de razón para su dictación. En este sentido, FERRADA y SAHADY (2013) expresan que “al incorporarse a los respectivos Planes Reguladores, las ZCH y los ICH quedan regidos por una ordenanza de nivel comunal que, si bien tienden a lograr una buena integración en el contexto de la planificación territorial, adolecen de total inestabilidad que les deja expuestas al arbitrio de las presiones del mercado y la voluntad de las autoridades de turno, siempre facultadas para cambiar las normas: les basta modificar el Plan Regulador o los Planos Seccionales, con el consiguiente riesgo de destrucción de valiosos edificios y conjuntos urbanos que constituyen un patrimonio no renovable.”¹⁰³. Es decir, la misma crítica hecha más arriba a nivel global para la planificación urbana por SIERRA, es aplicable a la regulación del patrimonio cultural en los instrumentos comunales.

Cabe agregar que al igual que en el caso de la LMN, la LGUC no estipula consulta ni notificación formal al propietario del inmueble, salvo por procedimientos generales de participación ciudadana contemplados en los procesos de elaboración o modificación de planes reguladores comunales; ninguno de ellos estipula la forma del rol de participación –en caso de que exista– para identificar valores patrimoniales en los inmuebles declarados. Prueba de ello es la única referencia hecha a la participación ciudadana en la memoria explicativa del PRC¹⁰⁴.

Deteniéndonos en los efectos de la declaratoria como ICH-ZCH, en virtud del artículo 60 de la LGUC que introduce las categorías de protección en la regulación urbanística, para proceder a la demolición o refacción de inmuebles declarados de conservación histórica, se debe solicitar una autorización especial a la Seremi Minvu; permiso adicional y anterior a aquellos de construcción, refacción o demolición que deben pedirse ante la DOM¹⁰⁵. La facultad entregada a

¹⁰² Como se ha señalado anteriormente en este trabajo, en lo que atañe al patrimonio arquitectónico la DDU N° 400/404 de 2018 regula la declaración, reglamentación y reconocimiento, según corresponda, de las áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural en PRC, mientras que la DDU N° 257 instruye sobre componentes formales y contenidos de los Planos Seccionales del PRC, para dar cumplimiento a las disposiciones de los artículos 2.7.8., y 2.7.9., de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

¹⁰³ Ferrada, Mario y Sahady, Antonio (2013): “El rol del patrimonio cultural en el desarrollo urbano de Chile en el siglo XXI”, en Ernesto López, Camilo Arriagada, Paola Jirón, Humberto Eliash (editores), Chile Urbano hacia el siglo XXI: investigaciones y reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile (Santiago de Chile, Editorial Universitaria), pp. 273-278, p. 275-276

¹⁰⁴ DDU N° 400/404 de 2018, p. 4

¹⁰⁵ EL artículo 5.1.4 numeral 3 inciso tercero de la OGUC señala: “3. Permiso de Alteración, Reparación o Reconstrucción. (...) inciso 3 Tratándose de alteraciones consistentes en obras de restauración, rehabilitación o

la Seremi Minvu no se encuentra determinada: además del artículo 2.1.18 de la OGUC que dispone la obligación de establecer normas urbanísticas especiales a los ICH-ZCH, no se exige estándar para otorgar la autorización correspondiente además de ajustarse a las normas urbanísticas, situación especialmente grave en el caso de permisos de demolición donde no hay construcción a regular ni normas urbanísticas a atenerse. En palabras del abogado JUAN FRANCISCO ZAPATA (2017) “...la norma así planteada del Art. 60 de la LGUC, parece bastante estéril en cuanto no establece un estándar claro de protección que permita guiar tanto el actuar de la Municipalidad al momento de establecer la declaratoria con sus respectivas normas urbanísticas, como el actuar de la Seremi Minvu a la hora de conceder o denegar los permisos de demolición o refacción. Esto resulta en especial preocupante por el hecho que dichos órganos no necesariamente cuentan con la suficiente experticia en lo que a protección patrimonial se refiere, ni con la autonomía suficiente que permita dar seguridad de que en el otorgamiento o denegación de los permisos respectivos se seguirán ciertos criterios técnicos que no se verán influenciados por motivaciones políticas o intereses de terceros, a diferencia de lo que ocurre por ejemplo con el Consejo de Monumentos Nacionales que tanto en su composición como en el ejercicio de sus atribuciones goza de autonomía, conformándose por una pluralidad de actores expertos, todos relacionados con el actuar patrimonial.”¹⁰⁶.

Ya finalizando nuestro análisis crítico de la legislación urbana referida al patrimonio arquitectónico urbano, queremos brevemente referirnos al actual proyecto de ley que “Modifica diversos cuerpos normativos en materia de integración social y urbana” (Boletín N° 12288-14 de diciembre de 2018, actualmente en el Senado, en segundo trámite constitucional) con el propósito de observar el panorama actual al cual apunta la reforma a la institucionalidad y regulación urbana en su variante patrimonial. El proyecto de ley tiene por objetivo ampliar la normativa urbana con una perspectiva de integración e inclusión social y urbana considerando tres niveles de reforma: *institucionalidad*, al disponer nuevas funciones para el MINVU, División de Desarrollo Urbano, Seremis y Servius; *planificación*, en cuanto propone un mecanismo de incentivos normativos para la construcción de proyectos de vivienda integrada; y *gestión de suelo*, al contemplar la introducción de un mecanismo de concesión de suelo público para la vivienda en arrendamiento. Ahora, además de aquellos problemas advertidos en cuanto a la falta de una definición explícita de integración social y urbana; a las bajas probabilidades de

remodelación de edificios ligados a Monumentos Nacionales, inmuebles o zonas de conservación histórica, tal circunstancia deberá declararse en la solicitud, debiendo en estos casos, presentarse la autorización del Consejo de Monumentos Nacionales o de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva, según corresponda”.

¹⁰⁶ Zapata Hassi, Juan Francisco. (2017). Hacia una protección amplia del Patrimonio Cultural en el ordenamiento jurídico chileno. Universidad de Concepción, 2017. p, 130

alcanzar un impacto significativo en términos de heterogeneidad social; la falta de un objetivo de integración social; y aquellas dudas que siembra el hecho de utilizar incentivos normativos para asegurar integración social y urbana¹⁰⁷, se ha criticado la falta de obligaciones ante la conservación patrimonial y la posibilidad de actuación discrecional del Ministerio en la modificación del contenido de los PRC¹⁰⁸. Por lo anterior, durante la tramitación legislativa del proyecto se aprobó que el otorgamiento de incentivos no podrá afectar los valores y atributos de bienes bajo algún tipo de protección patrimonial. Así, los proyectos que se emplacen en zonas o predios con algunas de las categorías de reconocimiento, deben obtener los permisos municipales y sectoriales que exijan las normas respectivas. Se precisa, sin embargo, que el procedimiento de autorizaciones ya existente no contempla, como ya se señaló, procesos de participación ciudadana, además no se detalla el procedimiento de consulta al municipio respecto de las exigencias de los proyectos en materias urbanas. Por último, a pesar de enmendarse parcialmente la vulneración del proyecto de ley en cuanto a la posible afectación del patrimonio protegido, el Decreto N° 56 de 2018, vigente, contiene un mecanismo similar al del Proyecto al otorgar beneficios urbanísticos sobre predios ubicados en polígonos para proyectos habitacionales que contemplen unidades beneficiarias de los subsidios habitacionales, y que explícitamente no establece la obligación de mantener los valores y atributos de las zonas o inmuebles patrimoniales. “Si bien, deberían ser sometidas a la aprobación correspondiente, los parámetros que se utilizan para el otorgamiento de estos beneficios no evalúan aspectos relacionados con los sectores o inmuebles patrimoniales. Además, incorpora otros actores – Seremi y gobiernos regionales– entre quienes pueden solicitar este tipo de áreas en una comuna, siendo el municipio respectivo solo sujeto de una consulta”¹⁰⁹.

El análisis no es exhaustivo. No obstante, sin duda las críticas globales, las críticas globales aproximadas al patrimonio arquitectónico urbano, y aquellas enfocadas particularmente en este último, sirven en su conjunto para decir que a la planificación urbana –o la falta de ella en los numerosos casos de comunas que no cuentan con un PRC–, sea relativo a su legislación,

¹⁰⁷ Observatorio Legislativo N° 39 (2019). Análisis del proyecto de ley que modifica diversos cuerpos normativos en materia de integración social y urbana (Boletín 12288-14). Centro UC Políticas Públicas. Disponible en: <https://politicaspublicas.uc.cl/publicacion/observatorio-legislativo/integracion-social-y-urbana-aportes-criticos-para-la-nueva-ley/>

¹⁰⁸ Se establece la posibilidad de que el Minvu (cuya nueva denominación sería Ciudad, Vivienda y Territorio) permita condiciones excepcionales en materias urbanísticas relativas a altura, densidad, coeficiente de constructibilidad, coeficiente de ocupación predial, subdivisión predial mínima, dotación de estacionamientos (los que no podrán ser inferiores a la exigencia establecida para la vivienda social) y rasantes (solo en los casos en que esta sea inferior a 70°, que es lo señalado como norma en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones). Documento Asesoría Técnica Parlamentaria. (2019). Situación de las zonas patrimoniales en el Proyecto de Ley sobre Integración Social y Urbana. Aspectos contenidos en el proyecto de ley en estudio aprobado en primer trámite en la Sala de la Cámara de Diputados. BCN.

¹⁰⁹ Ibid.

a sus instrumentos normativos coordinados y a su institucionalidad, sufre de profundas falencias que tienen como consecuencia la desprotección de nuestro patrimonio urbano. Esta situación se ve agravada por la posible reforma a la legislación urbana en razón del otorgamiento de incentivos y mayores potestades al Minvu por sobre los poderes de las respectivas municipalidades y sus planes reguladores sin la necesaria atención a la protección patrimonial.

4.3 Conclusiones

Una institucionalidad única y una normativa contenida en un solo cuerpo legal, no obstante, ambas atávicas; contrapuesta a una institucionalidad y normativa selváticas son las regulaciones que hoy protegen nuestro patrimonio arquitectónico. La primera, referida a la LMN, apunta a la regulación a nacional de los inmuebles resguardados mientras que la segunda, referida a la LGUC, apunta a su conservación a nivel local a través de los planes reguladores. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de complementación y coordinación realizados en los últimos años, en la práctica cada una de las legislaciones actúa de forma independiente sobre un mismo territorio urbano¹¹⁰.

La falta de PRC en una considerable cantidad de comunas del país o su antigüedad da cuenta de una importante debilidad que puede sufrir la protección del patrimonio cultural a través de los IPT's, un "punto a favor" para la regulación de los inmuebles en la LMN. Sin embargo, la participación ciudadana es débil en ambos cuerpos legales y el silencio en la notificación del afectado de la declaración en la LMN es un importante aspecto a considerar para la dictación del decreto respectivo. Ahora, la protección mediante PRC no es completamente idónea: su proceso de revisión puede durar más de un año y dependerá de la iniciativa municipal la inclusión de ICH y ZCH, discreción que puede variar dramáticamente según la composición y recursos de cada municipalidad.

Por su parte, respecto a la protección de MN en los IPT's, si bien se recomienda que los proyectos que se realicen en sectores ligados a MN se apliquen planos seccionales, conforme a las facultades otorgadas a los municipios por la OGUC, lo que subyace a esta facultad es el peso simbólico que reviste la declaratoria de ZT. En este sentido, si bien los planos seccionales permiten dar continuidad a las características arquitectónicas presentes en la ciudad, las necesidades de tratamiento deben encontrarse tratadas por un personal especializado, y por ello, se hace imperativo que el tratamiento de las áreas urbanas históricas vincule a organismos estatales capacitados en la materia y no únicamente en organismos urbanos. En este sentido, argumenta el académico y arquitecto LUIS ROJAS MORALES (2013): "Una de las mayores

¹¹⁰ Ferrada, Mario y Sahady, Antonio. (2013). Ob. Cit., p. 276

cualidades de las ZT, es que el control de las intervenciones relevantes de parte del CMN se define a criterio, contrario al caso de las ZCH donde el control se realiza en base a la propia norma por parte de la Seremi Minvu”¹¹¹. Agrega ROJAS MORALES que la regulación de la OGUC permite a los propietarios de los inmuebles (ICH o pertenecientes a una ZCH), previa fundamentación y con aprobación del director de obras, desafectarlos. La demolición de los bienes es finalmente autorizada por la Seremi Minvu; así, la ZCH es solo una calificación local, sin reconocimiento nacional como aquellos monumentos protegidos por la LMN¹¹². Cabe agregar, según argumenta ROPERT (2002), que la forma de protección en el PRC fija normas de carácter constructivo y/o urbanístico, como usos de suelo, densidades, agrupamiento, coeficiente de constructibilidad, entre otras, normas que, a pesar de incidir en la conservación de los valores patrimoniales, no son todas esenciales¹¹³.

Por las falencias expuestas es que, en línea con la doctrina y potestad legislativa actual, se debe unificar la normativa en un solo cuerpo legal ya que la legislación urbana, a nuestro parecer, no contempla el patrimonio urbano como objeto legislativo y se limita a subsanar parcialmente las deficiencias de la legislación nacional. La propuesta no es nueva. La creación de una nueva institucionalidad que subsuma las categorías de protección de inmuebles en una regulación y que este garantice su funcionamiento en organismos descentralizados parece, desde nuestra exposición, el camino a tomar. Ahora bien, simplemente derogar o modificar la LMN es condenar a repetir la historia si a esta acción legislativa no le acompaña la sustitución de la legislación a nivel local de la LGUC y su Ordenanza por la de consejos regionales del patrimonio habilitados para declarar inmuebles de la misma forma que el consejo central.

¹¹¹ Rojas Morales, Luis (2013). Hacia el desarrollo sostenible de los barrios patrimoniales de Santiago de Chile. La comunidad como generadora de desarrollo en base al patrimonio cultural entre 1990 y 2012. Tesis para optar al grado académico de Maestría en Desarrollo Urbano, Pontificia Universidad Católica de Chile. p, 57

¹¹² Ibid., p, 58

¹¹³ Ropert, Rodrigo. (2002), Ob. Cit. p, 126

III. VULNERABILIDAD EN LA AFECTACIÓN AL PATRIMONIO URBANO PROTEGIDO: DE LA DEFENSA DEL PATRIMONIO ARQUITECTÓNICO URBANO EN LA LEY SOBRE BASES GENERALES DEL MEDIO AMBIENTE

Un tercer cuerpo legal que asume la protección jurídica del patrimonio cultural urbano chileno es la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LGBMA). Ella, a pesar de que no se encuentra directamente vinculada a la declaratoria como patrimonio bajo protección, incumbe por su protección *ex post*, es decir, aquella que importa una vez declarado un monumento, zona o inmueble de conservación como tal. En este sentido, la LGBMA está inspirada esencialmente en el principio preventivo, el cual ordena abordar *ex ante* aquellas acciones antrópicas que puedan generar un impacto en el medio ambiente a fin de evitar su ocurrencia o disminuir sus efectos. Asimismo, estos cuerpos legales tienen un carácter represivo que permite enfrentar las situaciones en que el medio ambiente es afectado de forma nociva, estableciendo medios para que tanto el Estado como el particular, tenga las herramientas tendientes para reparar el componente ambiental perjudicado. En su faceta preventiva, la LGBMA establece que, en el caso de que se pretenda realizar un proyecto que pueda afectar significativamente el bien jurídico protegido por este cuerpo legal, es decir, el medio ambiente, deberá ser sometido al Sistema de Evaluación Ambiental (SEIA). Por su parte, a lo que respecta a la efectiva alteración del medio ambiente en contravención con las normas vigentes, la acción de reparación por daño ambiental se yergue como la figura jurídica capaz de restaurar el bien jurídico afectado a su estado anterior.

El artículo 2 letra II) de la ley N° 19.300 define Medio Ambiente como “el sistema global constituido por elementos naturales y *artificiales* de naturaleza física, química o biológica, *socioculturales* y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones.” A raíz de esta definición, tanto los elementos artificiales como los socioculturales a los cuales alude la ley, dan cuenta de la comprensión del medio ambiente de aquellos bienes con valor patrimonial. Así, se entiende que el patrimonio cultural, con él, el patrimonio cultural urbano, queda sometido también al sistema de evaluación de impacto ambiental¹¹⁴. El patrimonio cultural, y con ello el patrimonio cultural urbano, como parte integrante del medio ambiente deberá ser vigilado mediante el mecanismo previo del ingreso al SEIA, y posteriormente protegido y reparado a través de la acción de reparación por daño ambiental.

¹¹⁴ González, Paola. (2015). Protección jurídica del patrimonio cultural en Chile: diagnóstico, avances y tareas urgentes del Estado en la materia. Revista de Derecho Ambiental, (3), pp. 101-124. Consultado de <https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/36502/38123>, p. 107

1. La protección al patrimonio cultural urbano en la Ley N° 19.300 mediante el sometimiento de una obra, proyecto o actividad al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

Como mecanismo de protección preventivo del medio ambiente, el SEIA se configura como el aparato principal para resguardar aquellos proyectos o actividades que tengan por objeto la afectación de, a los que nos convoca, el patrimonio cultural. A partir de este cometido, al SEIA se deben someter a escrutinio aquellos proyectos o actividades que produzcan impacto ambiental. Al respecto, aplican dos disposiciones de la LGBMA: por una parte, el artículo 10, que identifica los proyectos sujetos al SEIA; y por otra, el artículo 11 letra f) que define cuáles proyectos entre aquellos obligados deben ingresar al Sistema por medio de un Estudio de Evaluación Ambiental (EIA), entre ellos, aquellos que involucren la alteración del patrimonio cultural.

En un principio, se discutió si efectivamente la afectación del patrimonio cultural urbano podría considerarse como “impacto ambiental” a razón de que el artículo 10 de la LGBMA no contempla expresamente este concepto, específicamente en su letra p)¹¹⁵, cuya formulación ha generado álgido debate¹¹⁶. Empero, la jurisprudencia nacional ha apuntado hacia la inclusión del patrimonio cultural, primero en la definición de medio ambiente y en seguida en la de “impacto ambiental” para su sometimiento al SEIA, incluyendo en el referido artículo al patrimonio cultural dentro de la frase “en cualesquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial”. A su vez, la jurisprudencia administrativa abogaba por la no inclusión del patrimonio cultural como objeto de protección de la normativa del SEIA¹¹⁷ al considerar las “áreas de protección oficial” como comprensivas únicamente de zonas protegidas de valor natural. Al contrario, nuestros Tribunales, aplicando un concepto amplio de medio ambiente, han incluido en él “no sólo los elementos naturales, sino también los artificiales y los socioculturales”¹¹⁸ exigiendo el sometimiento al SEIA de la ejecución de obras “en cualquier área colocada bajo protección oficial”, entendida en ellas el patrimonio natural y cultural.

¹¹⁵ La letra p) del artículo 10 de la ley N° 19.300 dispone: “Los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, son los siguientes: p) 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 en que la legislación respectiva lo permita.”

¹¹⁶ La citada disposición, además de someter al SEIA los proyectos que inciden sobre bienes de carácter eminentemente natural, se remite a otros bienes sin hacer la pertinente caracterización en la norma. Es por esto último que aparece el problema de circunscripción de los bienes culturales en la norma y cuáles de ellos son protegidos por el SEIA.

¹¹⁷ Dictamen N° 78.394 de 2012.

¹¹⁸ Fisco de Chile con Cía. Industrial Puerto Montt S.A. (2002), considerando 18°; ver también Fisco de Chile con Sociedad Química y Minera de Chile (2006). En Bertazzo, Silvia. (2016). El patrimonio cultural y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Revista de Derecho Administrativo Económico, pp. 41-57. p. 42

Zanjando la discusión, el Dictamen N° 4.000 de 2016, primeramente, argumentó a favor de una protección amplia del medio ambiente. En este sentido, la Contraloría expresó que la LGBMA consagra una protección amplia del derecho constitucional a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, no existiendo razones para dar un tratamiento diferenciado a bienes de valor natural y cultural. En seguida, el mismo dictamen establece que las áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural contenidas o definidas en instrumentos de planificación territorial, constituyen áreas bajo protección oficial a las que alude el artículo 10 letra p) de la LGBMA¹¹⁹. Por lo tanto, las obras, proyectos o actividades que interesen a Inmuebles o Zonas de Conservación Histórica –como partes integrantes del patrimonio cultural– si es que generan impacto ambiental, deberán ingresar al SEIA.

Particularmente, respecto a la protección de los MN, tanto nuestros tribunales¹²⁰, como órganos administrativos especializados no han tenido dudas respecto a su inclusión en el artículo 10 letra p): el titular del proyecto o actividad debe tener a la vista el Oficio Ordinario N° 43.710 del 28 de diciembre de 2004 de la Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), que presenta la actualización del listado de áreas consideradas bajo protección oficial para efectos del SEIA, en particular, los Monumentos Nacionales, sin perjuicio de modificaciones posteriores al citado Oficio. El problema se radicó en la inclusión o no de los ICH-ZCH como inmuebles bajo protección, sin embargo, con el dictamen N° 4000, se reconsideró su previa exclusión, contemplándose expresamente dentro de las “áreas bajo protección oficial”¹²¹. Así, el SEA ha emitido el instructivo N° 161.081 (2016), incorporando al instructivo original, los inmuebles y zonas de conservación histórica como “área bajo protección oficial” para efectos del SEIA.

¹¹⁹ Con el Dictamen N° 59.686 de 2016 se entiende como requisito para ser considerada “área de protección oficial” “que el Estado chileno dicte el acto formal que, en conformidad a la preceptiva, resulte procedente para que aquella quede sujeta al estatuto de protección ambiental pertinente.”. En seguida, el Dictamen N° 48.164 de 2016, complementa su anterior al expresar que “No todo proyecto o actividad que se pretende ejecutar en un área que se encuentra bajo protección oficial debe necesariamente ser sometida al SEIA, sino sólo aquellos que resultan relevantes desde el punto de vista del impacto ambiental que son susceptibles de causar.”. Recurriendo con ello a un criterio de significancia para su ingreso al SEIA según si produce o no “impacto ambiental”. En este mismo sentido el Dictamen N° 17.865 de 2017, el Dictamen N° 11.759 de 2017 y el Dictamen N° 2.683 de 2017.

¹²⁰ Ver Fisco de Chile con CTC Startel (2003). En: Ropert; Fuentes, Rodrigo. (2005). La protección del Patrimonio Cultural en la Ley N° 19.300: Causa por daño ambiental “Estado de Chile contra Compañía Industrial Puerto Montt S.A.” y Causa por daño ambiental “Estado de Chile contra Empresa CTC Startel S.A.”. Revista de Derecho Ambiental, (2), pp. 213-252. Consultado de <https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/36479/38100>

¹²¹ El Dictamen N° 78.394 de 2012 de la CGR llegaba a la conclusión que la expresión “áreas colocadas bajo protección oficial” únicamente incluía las zonas protegidas de valor natural, –zonas que no son protegidas mediante los IPT ya que estos se encuentran facultados para reconocer recursos de valor patrimonial cultural– que tuvieran la finalidad de “asegurar la diversidad biológica” y “tutelar la preservación...[del] patrimonio natural”, finalidad que no cumplían la declaración de ICH-ZCH, con ello, excluyéndolos del artículo 10 letra p) de la LGBMA. Esta doctrina fue recogida por el SEA hasta el cambio de interpretación del Dictamen N° 4.000 del año 2016. Bertazzo, Silvia. (2016). Ob. Cit., p. 44-47

Así, a pesar de las dificultades interpretativas que sufrió en un principio la Ley N° 19.300 para incluir en ella la protección del patrimonio cultural urbano, la jurisprudencia administrativa y judicial y la doctrina nacional han apuntado hacia su debida contención. Por esta razón, hoy el SEIA se yergue como instrumento necesario para la protección de esta categoría de inmuebles, requiriéndose casuísticamente de su aplicación para así prevenir situaciones transgresoras de la protección legal de estos bienes. Su protección legal, sin embargo, no ha estado exenta de críticas. Por ello, nos avocaremos brevemente a analizar qué proyectos son los que deben ser sometidos al SEIA y si la redacción de las normas aplicables son un marco suficiente para concluir que el patrimonio urbano se encuentra adecuadamente protegido por la legislación ambiental, ahondando en la relación existente entre la normativa ambiental y la urbanística, donde se halla, como hemos comprobado más arriba, la mayor cantidad de problemas regulatorios con relación al patrimonio arquitectónico.

1.1 Proyectos que deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y las consecuencias de su omisión

Detallando el marco expositivo expuesto, para efectos del ingreso de un proyecto que afecte el patrimonio cultural urbano al SEIA, la LGBMA en su artículo 1 letra K define “impacto ambiental” como “la alteración del medioambiente, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada”, con ello, el artículo 11 letra f) indica que los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 requerirán la elaboración de un EIA¹²² si es que generan algún tipo de “alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.”, considerando, en consecuencia, esta alteración como un impacto ambiental que requerirá de su sometimiento al instrumento antedicho. En seguida, el Reglamento del SEIA (RSEIA), en su artículo 10, agrega que, a objeto de evaluar si el proyecto o actividad genera la alteración u afectación en cuestión, se considerará:

1.- La magnitud en que se remueva destruya, excave, traslade, deteriore, intervenga o se modifique en forma permanente algún Monumento Nacional de aquellos definidos por la Ley N° 17.288.

2.- La magnitud en que se modifiquen o deterioren en forma permanente construcciones, lugares o sitios que, por sus características constructivas, por su antigüedad, por

¹²² El Artículo 2 letra y) se refiere al Estudio de Impacto Ambiental como “el documento que describe pormenorizadamente las características de un proyecto o actividad que se pretenda llevar a cabo o su modificación. Debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación, e interpretación de su impacto ambiental y describir la o las acciones que ejecutará para impedir o minimizar sus efectos significativamente adversos.”

su valor científico, por su contexto histórico o por su singularidad, pertenecen al patrimonio cultural, incluido el patrimonio cultural indígena.

3.- La afectación a lugares o sitios en que se lleven a cabo manifestaciones habituales propias de la cultura o folclore de alguna comunidad o grupo humano, derivada de la proximidad y naturaleza de las partes, obras y/o acciones del proyecto o actividad, considerando especialmente las referidas a los pueblos indígenas.

Por lo tanto, la Ley N° 19.300 en conjunto con el Reglamento del SEIA, al requerir la elaboración de un EIA en caso de la alteración del patrimonio cultural mediante la ejecución de una obra, proyecto o actividad, dota al patrimonio cultural chileno de una eficaz herramienta de protección al exigir una evaluación exhaustiva del impacto ambiental de las obras a realizar con el examen de sus posibles consecuencias adversas en conjunto con la mitigación de sus efectos.

Respecto a la protección de los Monumentos Nacionales a través del SEIA, el Consejo de Monumentos Nacionales actúa como órgano con competencia ambiental en el marco de este Sistema. El fundamento normativo de esta función se encuentra en los artículos 10 letra p) y 11 letra f) de la LGBMA en conjunto con los artículos 11, 75, 76, 77 y 78 del RSEIA, refiriéndose estos cuatro últimos artículos a los permisos ambientales sectoriales que le corresponde otorgar al Consejo¹²³. Ahora bien, como expresa la abogada y arqueóloga PAOLA GONZÁLEZ, a pesar de que en el marco del SEIA el Consejo ha tenido una amplia posibilidad de velar por la conservación del patrimonio monumental en el contexto de la realización de grandes obras de infraestructura¹²⁴, “se han detectado numerosas dificultades en la gestión ambiental del Consejo de Monumentos Nacionales, relacionadas a su evolución histórica, su estructura interna, los procedimientos diseñados para la evaluación de impacto ambiental en el componente patrimonial y la dotación presupuestaria de este organismo. A esto debe sumarse la existencia de vacíos legales en la Ley de Monumentos Nacionales y la Ley N° 19.300, así como fallas en la coordinación de ambos cuerpos legales”¹²⁵. Para subsanar aquellas disonancias normativas, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), el año 2012 publicó la Guía de Evaluación de Impacto Ambiental para Monumentos Nacionales Pertenecientes al Patrimonio Cultural en el SEIA. Con ella, se sistematizó la forma de entrada de una obra o actividad al SEIA en caso de

¹²³ González, Paola. (2015). Ob. Cit., p. 118

¹²⁴ Consejo de Monumentos Nacionales, Documento “La Gestión del Consejo de Monumentos Nacionales” (2° Versión), marzo 2005, MS, p. 32. En González, Paola. 2005. “Acerca del Consejo de Monumentos Nacionales como órgano con competencia ambiental. Institucionalidad Pública y fiscalización (CONAMA, Consejo de Monumentos Nacionales y Consejos asesores)”. Primer Seminario de Minería y Monumentos Nacionales. P. González y G. Fernández (eds) Ediarte S.A, pp. 86-97.

¹²⁵ González, Paola. “Institucionalidad ambiental patrimonial: problemas y desafíos en la gestión ambiental del consejo de monumentos nacionales”. Actas de las III Jornadas de Derecho Ambiental. Institucionalidad e Instrumentos de Gestión Ambiental para el Chile del Bicentenario. Santiago, 25 al 27 de octubre de 2006. LOM Ediciones, 2006, pp. 223-234.

subsumirse en el artículo 11 f) de la LGBMA. Asimismo, mediante la publicación de la Guía Trámite PAS para realizar trabajos en Monumentos Históricos del artículo 131 del Reglamento del SEIA¹²⁶¹²⁷ en febrero de 2018, se lograron aclarar una serie de concurrencias de competencias entre el SEA y el Consejo de Monumentos Nacionales, atribuyéndole a cada uno las debidas facultades en el proceso de dictación del Permiso.

En lo que interesa el amparo de los inmuebles protegidos en los instrumentos de planificación territorial, la Guía de Evaluación de Impacto Ambiental para la Descripción del Uso del Territorio en el SEIA elaborada por el SEA, expresa que serán los planes reguladores comunales, mediante la Municipalidad respectiva, quienes fijarán las normas urbanísticas relativas a las Zonas o Inmuebles de Conservación Histórica, Zonas Típicas y Monumentos Nacionales¹²⁸. Así bien, entendiendo que estas figuras jurídicas tienen cabida legal y son parte integrante del medio ambiente, deberá analizarse caso a caso si es que su modificación produce impacto ambiental y si se subsume en alguno de los supuestos del artículo 11 de la LGBMA.

La discusión administrativa sobre el ingreso o no de un proyecto al SEIA posiblemente perjudicial para inmuebles protegidos, entendidos estos, como emplazados en “áreas bajo protección oficial”, ha apuntado a aclarar que no toda actividad ejecutada en estas áreas debe necesariamente ser sometida al SEIA, “sino sólo aquellos que resultan relevantes desde el punto

¹²⁶ El artículo 131 del Reglamento del SEIA señala que se requerirá de un Permiso Sectorial Mixto en para realizar las siguientes actividades: “Permiso para realizar trabajos de conservación, reparación o restauración de Monumentos Históricos; para remover objetos que formen parte o pertenezcan a un Monumento Histórico; para destruir, transformar o reparar un Monumento Histórico, o hacer construcciones en sus alrededores; o para excavar o edificar si el Monumento Histórico fuere un lugar o sitio eriazzo.

El permiso para realizar trabajos de conservación, reparación o restauración de Monumentos Históricos; para remover objetos que formen parte o pertenezcan a un Monumento Histórico; para destruir, transformar o reparar un Monumento Histórico, o hacer construcciones en sus alrededores; o para excavar o edificar si el Monumento Histórico fuere un lugar o sitio eriazzo, será el establecido en los artículos 11 y 12 de la Ley N° 17.288, sobre monumentos nacionales. El requisito para su otorgamiento consiste en proteger y/o conservar el patrimonio cultural de la categoría monumento histórico resguardando los valores por los que fue declarado. Los contenidos técnicos y formales que deben presentarse para acreditar su cumplimiento son los siguientes: Identificación del inmueble; Plano de ubicación del inmueble; Plano de conjunto; Memoria explicativa de la intervención a realizar; Antecedentes planimétricos del inmueble, tanto de su situación original como de modificaciones posteriores incluyendo la actual, así como antecedentes gráficos del inmueble y de su entorno inmediato, antiguo y actual, si existen; y Anteproyecto de arquitectura y especificaciones técnicas.

En caso de solicitar demolición total o parcial del inmueble, se deberá presentar un levantamiento planimétrico y fotográfico, señalando la justificación de la demolición y los elementos que involucrará. En caso de que la justificación sea el deterioro del inmueble, se deberá adjuntar un informe de daños y diagnóstico.

En caso de intervenciones que contemplen publicidad, propaganda, señalética o cualquier otro elemento agregado, se deberán especificar las características formales de dicha intervención y su colocación en fachada, vía o espacio público.”

¹²⁷ Resolución Exenta N°207 de la Dirección Ejecutiva del SEA, de fecha 22 de febrero de 2018.

¹²⁸ Servicio de Evaluación Ambiental. (2013). Guía de Evaluación de Impacto Ambiental para la descripción del uso del territorio en el SEIA. Departamento de Participación Ciudadana y Departamento de Estudios y Desarrollo de la División de Evaluación Ambiental y Participación Ciudadana y División Jurídica. Consultado en línea, diciembre 2020: https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/migration_files/guias/guia_uso_del_territorio.pdf, p. 23

de vista del impacto ambiental que son susceptibles de provocar”¹²⁹; en este sentido el citado Instructivo N° 161.081 (2016) del SEA y el Dictamen N° 48.164 de 2016. Sobre esta materia, la abogada y profesora SILVIA BERTAZZO (2016) identifica la envergadura del proyecto como criterio orientador para identificar qué proyectos han de ser ingresados al SEIA recurriendo al Instructivo N° 131.456 (2013) del SEA, en especial respecto a la noción de “cambios de consideración” contenida en el artículo 2 letra g) del RSEIA. El Reglamento, con el objeto de identificar qué proyectos deben ser sometidos al SEIA, establece necesario que el proyecto o actividad sufra “cambios de consideración”, precisando que estos se dan cuando “las obras o acciones tendientes a intervenir o complementar el proyecto o actividad modifican sustantivamente la extensión, magnitud o duración de los impactos ambientales del proyecto o actividad”¹³⁰. Los pormenores se encuentran en el Instructivo N° 131.456 (2013) del SEA, el cual precisa que no son cambios de consideración “las obras de mantención o conservación, reparación o rectificación, reconstitución, reposición, o renovación”¹³¹, dando a entender qué tipo de intervenciones sobre bienes del patrimonio cultural serán sometidos al SEIA¹³².

Ahora, las consecuencias jurídicas de no someter un proyecto o actividad al SEIA, no son menores. Administrativamente, la Ley N° 20.417 radica en la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) la potestad de sancionar la ejecución de proyectos y el desarrollo de actividades para los que la ley exige Resolución de Calificación Ambiental (RCA), sin contar con ella¹³³. La elusión del SEIA puede ser considerada una infracción gravísima en virtud de la aplicación conjunta del artículo 36 de la Ley N° 20.417 y el artículo 11 de la LGBMA, ambos en su letra f)¹³⁴. Sin embargo, la profesora BERTAZZO, en base a la mitigación de efectos englobantes del ingreso de un proyecto o actividad al SEIA junto con sus respectivas sanciones por el RSEIA, precisa de la obligatoriedad del EIA cuando se trata de proyectos de cierta envergadura, en particular considerando “la magnitud en que se modifiquen o deterioren 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...”¹³⁵. Siguiendo esta norma, continúa la autora, el no ingreso al SEIA puede ser calificado como una infracción grave o gravísima.

¹²⁹ Dictamen N° 48.164 de 2016. En: Bertazzo, Silvia. (2016). Ob. Cit., p, 47

¹³⁰ Artículo 2, letra g), N° 3, D.S. N° 40, de 2013.

¹³¹ Oficio Ordinario N° 131.456 (2013), Anexo 1, punto 2. En: Bertazzo, Silvia. (2016). Ob. Cit., p, 48

¹³² Ibid.

¹³³ Artículo 35, letra b), de la Ley N° 20.417, de 2010. En: Bertazzo, Silvia. (2016). Ob. Cit., p, 50

¹³⁴ El artículo 36 de la Ley N° 20.417, letra f) califica como infracción gravísima la realización de “proyectos o actividades del artículo 10 de la ley N° 19.300 al margen del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental” cuando se constate que concurren alguna de las circunstancias del artículo 11 de la LGBMA, es decir, aquellos casos en que es obligatorio el ingreso al SEIA mediante un EIA.

¹³⁵ Artículo 10, inciso 2, letra b), D.S. N° 40, de 2013. En: Bertazzo, Silvia. (2016). Ob. Cit., p, 51

Finalmente, causar efectos aversos al patrimonio cultural expone al titular a la responsabilidad civil por daño ambiental del artículo 51 de la LGBMA. Esta responsabilidad se ve agravada por la posible aplicación de la presunción de responsabilidad (culpabilidad) del artículo 52 inciso segundo, y es aplicable tanto a las normas de la Ley N° 19.300, como a aquellas contenidas en otros cuerpos normativos siempre que estas últimas persigan el fin de preservativo o conservativo del medio ambiente, comprendiendo este último, al patrimonio arquitectónico.

1.2 El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y los trámites urbanísticos: jurisprudencia administrativa actual

Con un desarrollo turbulento, finalmente se incluyeron los ICH-ZCH como objetos de protección de nuestra legislación ambiental mediante el Dictamen N° 4.000. Como se explicó brevemente en la introducción a este acápite, el alivio del citado dictamen recoge la antigua tesis que considera que la legislación ambiental no se refiere únicamente a la LGBMA, incluyendo las áreas e inmuebles de conservación histórica dentro de la categoría de áreas sujetas a “protección oficial” –bajo un concepto amplio de medio ambiente–, por lo cual los proyectos o actividades que afectaran estos bienes debían entrar al SEIA¹³⁶. La jurisprudencia administrativa sostuvo la tesis contraria, –las reglas de la LGBMA son exigibles únicamente a áreas con valor natural–, durante los años 2012 a 2016¹³⁷, justificando la protección de los bienes de conservación histórica bajo el resguardo de la Seremi Minvu respectiva de acuerdo al artículo 60 de la LGUC. Consecuentemente la legislación ambiental estableció que la exigibilidad de ingreso al SEIA sería aplicable solo a áreas de valor natural y no de valor patrimonial donde se encuentran los ICH-ZCH hasta la dictación del instructivo N° 161.081 (2016) del SEA que recoge lo contenido en el Dictamen N° 4.000.

Con la aplicación del Dictamen N° 4.000, cabe analizar cómo ha resultado la misma en relación al SEIA y la regulación de los trámites urbanísticos establecidos en la LGUC para proyectos o actividades que se realicen en ICH-ZCH y exijan el sometimiento a dicho Sistema. Primeramente, como se señalado a lo largo de este trabajo, los permisos para la realización de obras en MN o ICH-ZCH deben ser respectivamente solicitados al CMN y a las Seremi Minvu. En seguida, el proyecto o actividad deberá ser sometido al SEIA siempre y cuando este resulte

¹³⁶ En este sentido el Dictamen N° 29.433, de 1998. En: Cordero Vega, Luis. (2016). Inmuebles de conservación histórica y el SEIA. El Mercurio Legal. Disponible en: <http://www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?Id=904532&Path=/OD/CD/>

¹³⁷ Se sostuvo esta tesis en los siguientes dictámenes: Dictamen N° 78.394 (2012), bodegas del muelle Barón; Dictamen N° 33.426 (2013), Mall Plaza Barón; y el Dictamen N° 93.642, Edificio Morandé (2015). En Cordero, Luis (2016). El Mercurio Legal.

relevante desde el punto de vista del impacto ambiental que pueda provocar¹³⁸. Establecido lo anterior, el artículo 25 bis de la LGBMA expresa: “Las Direcciones de Obras Municipales (DOM) no podrán otorgar la recepción definitiva si los proyectos o actividades a los que se refiere el artículo 10 no acreditan haber obtenido una resolución de calificación ambiental favorable” lo que implica que la DOM deberá abstenerse de cursar la recepción de obras definitiva si se ejecutara un proyecto o actividad sobre un ICH-ZCH sin contar con RCA. En consideración a lo prescrito en la norma recién transcrita, el Dictamen N° 23.683 de 2017 establece que, en atención los dictámenes N° 78.159 de 2015, y N° 90.563 de 2016, “las municipalidades pueden otorgar los permisos de edificación antes de que, de ser necesario, la autoridad ambiental dicte la resolución que califica como favorable ambientalmente el proyecto o actividad en que inciden, pues los municipios sólo pueden exigir el cumplimiento previo de tal exigencia al momento del otorgamiento de la recepción definitiva.”¹³⁹. Antes de otorgar la recepción definitiva del proyecto, entonces, las DOM pueden otorgar permisos de edificación, y no es sino hasta la recepción definitiva del proyecto que pueden exigir la RCA a su titular. Asimismo, tratándose de proyectos o actividades que han de ser sometidos al SEIA para efectos de otorgar la recepción definitiva las municipalidades deben exigir la acreditación de obtención de RCA favorable. No obstante, señala el citado dictamen, “es menester dejar en claro que la obtención de un permiso de edificación no resulta suficiente para que el titular pueda iniciar la ejecución de su proyecto o actividad, si se trata de aquellos que deben ser sometidos al indicado procedimiento de calificación ambiental, ya que, en tal caso, también requerirá obtener la respectiva resolución de calificación ambiental favorable.”¹⁴⁰. En tal sentido, “si en el marco del trámite de recepción definitiva se suscitan dudas o discrepancias en cuanto a si el proyecto o actividad en análisis debe ser ingresado al SEIA, el municipio tendrá que coordinarse con el SEA y remitirle los antecedentes necesarios, a fin de que este último, en su carácter de organismo técnico en la materia, defina tal cuestión”¹⁴¹, pudiendo el titular dirigirse directamente al SEA.

El efectivo ingreso al SEIA de los proyectos potencialmente vulnerantes del patrimonio urbano, no ha sido una cuestión pacífica, sin embargo, parece ser que el SEIA funciona como un sistema de coordinación entre las diversas instituciones involucradas en la protección del patrimonio urbano. En palabras del profesor de Derecho Público LUIS CORDERO, comentando el citado Dictamen N° 4.000: “Es cierto que en el sistema institucional chileno existe un

¹³⁸ Dictamen N° 48.164 de 2016.

¹³⁹ Dictamen N° 23.683 de 2017.

¹⁴⁰ Dictamen N° 90.563 de 2016.

¹⁴¹ Dictamen N° 23.683 de 2017.

desorden sobre qué son efectivamente las áreas sujetas a protección para efectos del SEIA, donde coexisten distintos objetos, competencias y autoridades para su declaración, lo que genera una expansión a ratos indeseada de la regulación ambiental, pero es cierto también que la demanda por la intervención del SEIA en estos tipos de asuntos se debe sencillamente a que los organismos sectoriales están preocupados de sus reglas y no de una interpretación integrada del sistema legal —los especialistas en regulación pública llaman a eso el *efecto túnel*, porque el regulador sectorial solo está enfocado en su asunto sin observar el conjunto (...). Esto es especialmente sensible en materia ambiental, porque las normas que sostienen [la institucionalidad ambiental], los instrumentos que se utilizan y la interpretación de las reglas sólo permiten efectiva protección ambiental si los reguladores principales y sectoriales actúan integradamente. La ironía es que el SEIA es de los pocos instrumentos que genera incentivos para eso, por lo cual la presión para ampliar sus límites es siempre un dilema de política pública.”¹⁴².

2. La protección al patrimonio cultural urbano en la Ley N° 19.300 mediante la figura del daño ambiental

Con la ampliación de la interpretación de la definición de medio ambiente tanto en la jurisprudencia de nuestros tribunales como en la administrativa, el patrimonio urbano queda sin lugar a dudas comprendido dentro de los elementos artificiales que lo componen. Esto abre las puertas a nuevas formas de protección por vía judicial como son la acción de reparación por daño ambiental, quizás, una vía más efectiva para su resguardo. Bien, situándonos en el caso de que efectivamente se transgredan las normas legales que protegen a los inmuebles parte integrante del patrimonio cultural urbano y con ello del medio ambiente, procederá en contra del agente infractor la acción de reparación por daño ambiental. En principio, respecto a las normas que regulan el daño ambiental en la Ley N° 19.300, su artículo 2 letra e) expresa qué es lo que constituye daño ambiental, siendo este “toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente, o a uno o más de sus componentes”. De esta definición, se infiere que son dos los elementos que configuran el daño ambiental: por un lado, el perjuicio o menoscabo inferido al medio ambiente y por otro, el daño de carácter significativo.

A su vez, son titulares de la acción por daño ambiental conforme al artículo 54 de LGBMA y con el sólo objeto de obtener la reparación del medio ambiente afectado, las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que hayan sufrido daño o perjuicio, las

¹⁴² Cordero Vega, Luis. (2016). El Mercurio Legal. Ob. Cit.

Municipalidades por los hechos acaecidos en sus respectivas comunas, y el Estado, por intermedio del Consejo de Defensa del Estado (CDE).

Por su parte, el artículo 52 del citado cuerpo legal, expresa que se presumirá legalmente la responsabilidad, o mejor dicho, de culpabilidad¹⁴³, del autor del daño ambiental “si existe infracción a las normas de calidad ambiental, a las normas de emisiones, a los planes de prevención o de descontaminación, a las regulaciones especiales para los casos de emergencia ambiental o a las normas sobre protección, preservación o conservación ambientales, establecidas en la presente ley o en otras disposiciones legales o reglamentarias.” Concluyendo su segundo inciso que sólo habrá lugar a la indemnización por este evento, si se prueba la relación de causalidad entre la infracción y el daño producido.

Por último, la LGBMA establece los presupuestos para hacer responsable al agente del daño al disponer que: “producido daño ambiental, se concede acción para obtener la reparación del medio ambiente dañado, lo que no obsta de la acción indemnizatoria ordinaria por el directamente afectado”.

A partir del análisis del articulado que regula el daño ambiental en la LGBMA, se identifican tres elementos a examinar para la procedencia de la acción de responsabilidad por daño ambiental: (i) hecho ilícito doloso o culpable; (ii) daño al medio ambiente; y (iii) la relación de causalidad entre el primer y segundo requisito. A lo que nos atiene, el daño se manifiesta como el principal componente de la responsabilidad ambiental. Ahora bien, como se adujo anteriormente, el daño debe ser de aquellos de carácter significativo, sin embargo, la legislación ambiental no define qué se entiende por menoscabo significativo al medio ambiente. A falta de una definición de la significancia del daño ambiental, la materia quedará entregada al criterio de cada juez¹⁴⁴, considerando que “la exigencia de que el peligro sea “grave” debe entenderse en el sentido de ‘relevante, importante o de notoria intensidad’, determinado conforme a un juicio de valor circunstancial que habrá de ser ponderado conforme a las circunstancias concurrentes, interpretado por los jueces en cada caso conforme a tales circunstancias y a la prueba de peritos”¹⁴⁵ bajo el entendido, además, que la severidad del daño deberá asociarse a la dificultad de la reparación de los efectos. En esta misma línea la Corte Suprema ha expresado que, la significancia a la cual alude el artículo 2 letra e), es de aquellas de carácter cualitativo y no cuantitativo, en consecuencia, “el requisito de que el daño tenga un

¹⁴³ Ampuero. (2005)., pp. 9-25. En: Bertazzo (2016) Ob. Cit., p. 51

¹⁴⁴ Peña Barrientos, D. (2017). ¿Responsabilidad por daño ambiental en Chile: ¿Existe una real protección del medio ambiente? Análisis de las sentencias que ordenaron reparar daño ambiental y su posterior cumplimiento. p. 9. citando a Valenzuela (2010), p. 318

¹⁴⁵ García Sanz, Judit. (2008). El delito de contaminación ambiental. Anales de la Facultad de Derecho Año 2008, Número 25, Universidad de la Laguna, pp. 117-137, p. 12

carácter significativo, no está sujeto a un aspecto de extensión material de la pérdida, disminución o detrimento para el medio ambiente o para uno o más de sus componentes, sino que debe acudirse a una calibración de la significación de los infringidos a aquél”¹⁴⁶.

Como segundo elemento constitutivo de la responsabilidad por daño ambiental, la culpa o dolo de la persona natural o jurídica consiste en una infracción a el deber general de cuidado o bien en la infracción de las normas legales o reglamentarias que impongan deberes de conducta o prohibiciones específicas con relación al patrimonio ambiental protegido¹⁴⁷. En este sentido, importa considerar LMN, la LGUC y su Ordenanza, y toda normativa que se remita a la protección de los inmuebles declarados en estos cuerpos legales. Por último, a lo que respecta a la relación de causalidad, esta implica que el hecho culposo o dañoso padecido, debe ser causa necesaria y directa del daño o perjuicio de la acción u omisión del agente dañoso.

Expuesto brevemente el sistema normativo que comprende la acción por daño ambiental, corresponderá analizar el tratamiento que la jurisprudencia chilena le da a la acción por daño ambiental en el supuesto que se produzca un menoscabo al patrimonio cultural urbano declarado como tal por la regulación urbana, para así determinar el alcance de esta herramienta como forma de defensa del patrimonio arquitectónico.

2.1 Demandas de reparación por daño ambiental del patrimonio arquitectónico urbano en la jurisprudencia nacional.

Entre los años 1994 –año en que se publica la Ley N° 19.300– y 2012 tanto las acciones por reparación de daño ambiental como las acciones de indemnización de perjuicios derivados del mismo daño debían ser presentadas ante los juzgados civiles. Desde el año 2012, con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.600 que crea los Tribunales Ambientales, se otorgó competencia a estos órganos jurisdiccionales para conocer de las acciones de daño ambiental, mientras la indemnización de perjuicios permanecería bajo la competencia de los juzgados civiles del lugar donde se produjo el daño, siempre y cuando este se haya establecido mediante resolución del Tribunal Ambiental correspondiente.

De acuerdo a la información pública disponible, el presente acápite tendrá a la vista siete sentencias de responsabilidad por daño ambiental al patrimonio cultural urbano representativas de más de dos décadas de jurisprudencia judicial en la materia. En base a ellas, se estudiarán sus resultados e identificarán sus elementos comunes para así determinar el modo

¹⁴⁶ Peña Barrientos, D (2017). Ob. Cit. citando a la Corte Suprema, 28 de octubre de 2011, rol 5.826-2009 (“Consejo de Defensa del Estado con Sociedad Contractual Minera Compañía de Salitre y Yodo Soledad, Cosayach”), considerando 7°, p. 20

¹⁴⁷ Ibid. Citando a Barros (2006), p. 801. p. 20

el que los tribunales de justicia han dado cabida a la protección del patrimonio cultural urbano en la jurisprudencia nacional mediante su defensa ambiental. Con este fin, junto con un breve recuento del juicio, sus partes, y su resultado, se analizará: (i) el tipo de categoría de protección involucrada (MN o IZH-ZCH) junto al cuerpo normativo encargado de su protección; (ii) la comprensión del patrimonio urbano en el concepto de medio ambiente y la conformación del daño ambiental; y (iii) la falta o el efectivo ingreso del proyecto o actividad al SEIA.

2.1.1 Demandas de reparación por daño ambiental al patrimonio arquitectónico urbano previa creación de los Tribunales Ambientales

2.1.1.1 Fisco de Chile con CTC Startel S.A. – “Centro Histórico de La Serena”¹⁴⁸

Hechos: El año 1999, la empresa de telefonía móvil CTC Startel S.A., procedió a la instalación de una antena de telecomunicaciones de aproximadamente 30 metros de altura en el Centro Histórico de La Serena, al interior de un sector declarado Zona Típica mediante el DS N° 499 del Ministerio de Educación, en virtud del cual dicha área pasó a ser protegida. En coherencia con la declaratoria como conjunto protegido por la Ley de Monumentos Nacionales, la Ordenanza del Plan Regulador de La Serena excluye en el mencionado centro histórico, la construcción de obras por sobre los 14 metros. La empresa instaló la antena de telefonía celular –que posteriormente disfrazó de palmera– en una zona de particular importancia histórica y cultural, vulnerando las normas que protegen este entorno al conformar una estructura discordante con su entorno histórico. En consecuencia, el CDE invoca debidamente que el daño ambiental provocado por este elemento constituye un menoscabo ambiental del patrimonio urbanístico, pidiendo que se condenara a la demandada como autora de daño calificado, debiendo restaurar el material singularizado mediante el retiro de la antena y su estructura, además de realizar un estudio post daño en el Centro Histórico con el fin de traerlo nuevamente a su estado anterior.

Fallo de 1ª Instancia: El Juzgado de Letras de la Serena, en primera instancia, acogió la demanda. Esencialmente, los argumentos que fundamentaron esta resolución se resumen, en primer lugar, que la recurrida estaba obligada a requerir el permiso previo al CMN para la instalación de la antena en el centro histórico declarado ZT, y, en segundo lugar, que dicha ejecución sin autorización produjo daño o impacto ambiental, presumiendo la responsabilidad

¹⁴⁸Tercer Juzgado de letras de Antofagasta, Rol N° 43594-2000; Corte de Apelaciones de Antofagasta, Rol N° 16391-2004; Corte Suprema, Rol N° 1911-2004

del demandado conforme al artículo 52 de la LGBMA, por cuanto le son aplicables las infracciones a los artículos 2 y 10 de este cuerpo legal, además de los artículos 29 y 30 de la Ley N° 17.288 y la LGUC junto con la Ordenanza del PRC de La Serena.

Fallo de 2ª Instancia: En seguida, la sentencia de alzada se limitó a confirmar la sentencia de primera instancia, sin mayores considerandos. Ahora bien, la demandada, por este entonces –año 2002– Telefónica Móvil de Chile S.A., deduce recurso de casación en el fondo contra la sentencia confirmatoria de la Corte de Apelaciones de La Serena que obliga a la empresa a retirar la antena y hacer un estudio post daño de la zona dentro de 10 días de ejecutoriada la sentencia.

El recurso denuncia: (i) Que no se transgredieron las normas de la LGUC en tanto no exige para la instalación de una antena, el permiso de la Dirección de Obras ya que la instalación (sobre un terreno y no un edificio) no constituye edificación ni construcción. Asimismo se alega la falta de transgresión a la OGUC ya que las normas aplicables sólo establecen normas de distanciamiento, pudiendo instalarse antenas de comunicaciones en cualquier zona que no esté prohibida; (ii) que no se han transgredido los artículos 29 y 30 de la LMN a razón de que, no se trata de una edificación ni construcción en el área protegida, por lo que no se requeriría de la autorización del CMN para la ejecución de las obras; (iii) por último, en lo tocante a la aplicación de las normas de la LGBMA, la recurrente argumenta que no cae sobre ella responsabilidad ambiental alguna, tanto porque el proyecto que se ejecutó no es de aquellos proyectos o actividades “productivas”, como porque se ha mal interpretado el artículo 10 letra p) de la presente ley que no contempla áreas que no sean sitios naturales, por lo que las normas de protección –artículo 30 de la LMN– de la zona típica no han sido infringidas.

El ilustrísimo tribunal, resume ciertamente el asunto controvertido en su considerando 10º: *“todo el argumento de la casación se sustenta en que la recurrente no estaba obligada a requerir el permiso o autorización previa del Consejo de Monumentos Nacionales para la instalación de una antena de telecomunicaciones en el centro histórico de la ciudad de La Serena, y que dicha instalación no ha producido daño o impacto ambiental, por cuanto le son ajenas las disposiciones de la Ley N° 19.300.”* desechando el recurso a base de las siguientes consideraciones: (i) En principio, aclara que la LGUC y su Ordenanza, al no tener rango de ley, su infracción no tiene enmienda mediante recurso de casación que se invoca como denuncia a la transgresión de la aplicación de las normas legales con error de derecho; (ii) que el casco histórico de La Serena se encuentra declarado como Zona Típica por lo que se encuadra su protección dentro de las disposiciones de la LMN, cuales fueron infringidas por la instalación de la antena de comunicaciones. Así, es el artículo 30 de la LMN el que regula los efectos de la declaratoria debiendo solicitarse autorización para realizar *cualquier obra* en la zona declarada,

y por ello se señala en el considerando 15° de la sentencia: “*el levantamiento de una antena de las características de autos, se encuadra en el contexto de las disposiciones referidas, pues aunque se haya acudido al curioso arbitrio de disfrazarla o “vestirla” de palmera –en un vano intento por disimular su falta de correspondencia con el lugar referido–, su estilo y envergadura nada tienen que ver con el entorno de una zona histórica o típica como lo es el casco histórico de La Serena, protegido como tal por el Decreto N° 499 de 1981*”; (iii) que el levantamiento de dicho artefacto provocó el daño ambiental señalado por la demandante puesto que por medio de la aplicación del artículo 2 letra ll) y el artículo 10 letra p) de la LGBMA, se encuentran comprendidos dentro del concepto de medio ambiente y dentro del concepto de impacto ambiental, respectivamente, los elementos artificiales y socioculturales, así como la ejecución de obras en cualquier área colocada bajo protección oficial. El proyecto debía, entonces, ingresar al SEIA.

Comentarios: Cabe destacar que la citada resolución es el primer fallo ambiental objeto del pronunciamiento de la Corte Suprema¹⁴⁹. Ahora, respecto a los puntos de análisis enumerados en la introducción a este acápite: (i) **Estatuto jurídico aplicado:** El tipo de categoría de protección involucrada es la Zona Típica, regulada en la Ley N° 17.288 sobre Monumentos Nacionales. En coherencia con ello, a pesar de que la demandada utiliza el tenor literal del artículo 29 y 30 de la LMN y del articulado aplicable de la LGUC y su Ordenanza, al tribunal de 1ª instancia y la Corte no le caben dudas que el problema se encuentra regido por la LMN a pesar de tratarse de una antena telefónica instalada en terreno no edificado. (ii) **Concepto de medio ambiente y daño ambiental:** Se destaca que tanto en 1ª como en 2ª instancia, nuestros tribunales utilizan el concepto de medio ambiente en sentido amplio, por tanto, en el caso comentado, se reconoce a la LMN como norma de carácter ambiental de aquellas referidas en el artículo 51 de la LGBMA cuya infracción acarrea presunción de culpabilidad para demandar la reparación por daño ambiental. (iii) **Ingreso del proyecto o actividad al SEIA:** La falta de ingreso del proyecto al SEIA, a pesar de no ser una cuestión tratada por el tribunal de 1ª instancia, es criticada por el tribunal de alzada. Así, considerando que el patrimonio cultural es parte integrante del medio ambiente, aplicando el artículo 10 letra p) de la LGBMA, la Corte considera comprensivo el patrimonio urbano en las áreas bajo protección oficial. Se logra con ello un tratamiento conjunto de la legislación ambiental, prevaleciendo el régimen de responsabilidad de la LGBMA por sobre la especialidad de las

¹⁴⁹ Uriarte Rodríguez, Ana Lya (2006): “Jurisprudencia Ambiental”, En: Revista De Derecho, Consejo De Defensa Del Estado, Vol. N° 16, pp. 99-146, p. 34

sanciones de la LMN, siendo esta última una norma especial de patrimonio cultural que no contempla un régimen propio de responsabilidad ambiental.

Por último, consideramos relevante destacar la forma de considerar el daño ambiental y posterior restauración del patrimonio dañado. En principio la demandada alega que la instalación (a diferencia de una construcción) de una antena telefónica en una ZT no constituye daño ambiental y por ello no se requería autorización del CMN. El tribunal desecha este argumento y condena a la reparación del patrimonio dañado. Ahora, considerando que la antena se construye en terreno no edificado (sin por ello dejar de tratarse de una ZT), no deja de llamar la atención el hecho que no se está sancionando el daño físico a un inmueble, sino, se toma en consideración el valor paisajístico, ambiental e histórico de la zona el cual fue vulnerado por irrumpir una edificación que no tiene relación con el conjunto, delatándose la empresa al vestir la antena como palmera. En este sentido, se aprecia sin ser expresamente desarrollado por el tribunal, un extenso concepto de la zona protegida y medio ambiente que supera la definición de la categoría de Zona Típica como conjunto de Monumentos Históricos y le da preminencia al entorno construido. Esta misma circunstancia se da por establecida por el tribunal de letras de La Serena en primera instancia en el caso “Fisco de Chile con Entel PCS Telecomunicaciones S.A.”¹⁵⁰, -caso donde la problemática, la decisión del tribunal y los argumentos esgrimidos por las partes son muy similares-, al señalar “que los daños ambientales denunciados son efectivos, pues la antena ‘rompe con el contexto armónico de la ciudad contrastando con la altura y armonía de las construcciones del sector’”¹⁵¹.

2.1.1.2 Fisco de Chile con Soquimich S.A. y otra – “Casa de Huéspedes de Soquimich”¹⁵²

Hechos: El año 1999 la Sociedad Química y Minera de Chile (Soquimich) demolió el inmueble denominado “Casa de Huéspedes” ubicado en el centro histórico de Antofagasta, sector que en su conjunto gozaba de declaratoria de Zona Típica mediante decreto N° 1170 de 31 de diciembre de 1985. La demolición contó en principio con autorización de la DOM de la

¹⁵⁰ Tribunal de letras de la Serena, Rol N° 1990-1999; Corte de Apelaciones de La Serena, Rol N° 26922-2002; Corte Suprema, Rol N° 1083-2003. Al igual que en el caso “Fisco de Chile con CTC Startel”, se instala una antena en una Zona Típica en la ciudad de La Serena sin los permisos respectivos. Por la similitud de los argumentos la sentencia no será analizada en detalle. Para profundizar en sus comentarios, ver: Uriarte Rodríguez, Ana Lya (2006) Ob. Cit. pp, 5 – 15.

¹⁵¹ Considerandos 13° y 14°

¹⁵² Tercer Juzgado de Letras de Antofagasta, de 31 de marzo de 2003, Rol N° 43.594; Corte de Apelaciones de Antofagasta, Rol N° 16.391; Corte Suprema, Rol N° 1911-2004. Transcripción obtenida de: Zapata Hassi, Juan Francisco. (2017). Hacia una protección amplia del Patrimonio Cultural en el ordenamiento jurídico chileno. Universidad de Concepción, 2017. pp, 182 - 185

Municipalidad de Antofagasta mediante permiso N° 02/98 de 27 de mayo de 1998 el que fue luego revocado a raíz de la conmoción pública provocada por la destrucción de los inmuebles. Sin embargo, semanas antes, ya se había verificado la demolición total de la Casa de Huéspedes. Con ello, el CDE demandó reparación solidaria por daño ambiental a las responsables.

Fallo de 1ª Instancia: El 31 de marzo 2003 el Tercer Juzgado de Letras de Antofagasta acogió la demanda por daño ambiental ordenando la reconstrucción de la casa o de una similar que guarde armonía con la ZT, a juicio del CMN. Para el tribunal de 1ª instancia se había conformado daño ambiental aseverando: “*Que, a la luz de la normativa aplicable al caso, queda plenamente acreditada la violación a sus preceptos, primero al no solicitar la autorización al Consejo de Monumentos Nacionales respecto de la demolición y luego al no someterse a la evaluación de impacto ambiental...*”¹⁵³ considerado a los MN como categorías comprendidas en el artículo 10 letra p) de la LGBMA.

Fallo de 2ª Instancia: La resolución fue apelada y revocada la sentencia por la Corte de Apelaciones de Antofagasta el año 2004, declarando no ha lugar a la demanda. En seguida, se interpone recurso de casación contra la sentencia de alzada, confirmando la resolución del tribunal de 1ª instancia en su totalidad.

La Corte Suprema se hace cargo de un conjunto de interpretaciones normativas erróneas de la Corte de Apelaciones de Antofagasta. La principal dice relación con el régimen de responsabilidad ambiental de los MN, el cual, en la sentencia apelada, se expresa que corresponde a un régimen especial y por tanto no le sería aplicable aquel contemplado en el artículo 51 de la LGBMA. El tribunal supremo señala, sin embargo, que la Ley N° 17.288 contempla únicamente sanciones penales y administrativas, las cuales se aplican sin perjuicio de la responsabilidad civil de las responsables. Entonces, “*para hacer efectiva la responsabilidad civil de estos últimos, necesariamente debe aplicarse la Ley N° 19.300, en lo no previsto por ella, las normas del Código Civil, sobre responsabilidad extracontractual.*”¹⁵⁴.

La Corte estima, además, que yerran los sentenciadores al estimar que la demolición de la Casa de Huéspedes no requería someterse previamente a un EIA. En efecto, “*la finalidad de declarar estas zonas como típicas o pintorescas es justamente proteger y conservar el carácter ambiental y propio de ellas, su aspecto, situación que justamente origina los efectos que se indican en el artículo siguiente. Ahora bien, establecido que se trata de una zona de protección oficial, y por ende incluida en el artículo 10 letra p) de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, corresponde considerar que el artículo 11 de dicha normativa dispone que requerirá*

¹⁵³ Considerando 30°

¹⁵⁴ Considerando 6°

de Estudio de Impacto Ambiental el proyecto que se encuentre dentro de los mencionados en el artículo 10, que generen o presenten a lo menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias, señalando en la letra f) “Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.”¹⁵⁵.

Comentarios: Respecto a los puntos de análisis enumerados en la introducción a este acápite: (i) **Estatuto jurídico aplicado:** El estatuto jurídico aplicado corresponde a la categoría de Zona Típica contenida en la Ley N° 17.288. Es la infracción de las responsables de no solicitar permiso de demolición a la CMN la que constituye una infracción al citado cuerpo legal. (ii) **Concepto de medio ambiente y daño ambiental:** La corte fue clara, por un lado, en la inclusión del patrimonio cultural en el amplio entendido del medio ambiente y por otro en la aplicación del régimen de responsabilidad por daño ambiental de la LGBMA que contempla un régimen indemnizatorio y reparatorio del daño al medio ambiente causado por la demolición de un inmueble en una zona protegida. Desechando el argumento argüido por la corte de alzada al expresar que la LMN contempla un régimen especial de responsabilidad de aquellos contemplados en el inciso segundo del artículo 51 de la Ley N° 19.300. (iii) **Ingreso del proyecto o actividad al SEIA:** Queda acreditada, como bien determinó el tribunal de 1ª instancia, que se constituye daño ambiental al no solicitar la autorización pertinente al CMN como también por no someter el proyecto al SEIA, considerándose las Zonas Típicas de aquellas “áreas colocadas bajo protección oficial” y el respectivo proyecto uno que causó impacto ambiental, entendido medio ambiente en un amplio sentido.

Por último, salta a la vista el hecho de que la presente sentencia ordena la reparación del medio ambiente dañado a través de la reconstrucción del inmueble en sus características originales o, en subsidio, la construcción de un inmueble de similares características que guarde armonía con la Zona Típica. Efectivamente el año 2011 se completa la reconstrucción del inmueble, replicando su morfología y apariencia exterior, mientras que en el interior se acuerda modernizar según las necesidades de la propietaria, Soquimich¹⁵⁶. Ahora, consideramos que a pesar de ser una novedosa interpretación de la “reparación” del daño ambiental, compleja es su aplicación para el caso de los inmuebles protegidos, justamente por el valor histórico irremplazable que implica una construcción “similar” a su original, similitud referida a la apariencia del edificio, no así a su calidad. Nos interesa recalcar, en este sentido, que la reparación del daño al medio ambiente en el caso del patrimonio urbano únicamente puede

¹⁵⁵ Considerando 8°

¹⁵⁶ Equipo El Nortero, “¿Ve que se puede? SQM reconstruye casa patrimonial tras fallo de Corte Suprema”, en El Nortero, 24 de diciembre de 2011, disponible en: <http://www.elnortero.cl/noticia/sociedad/veque-se-pue-de-sqm-reconstruye-casa-patrimonial-tras-fallo-de-corte-suprema>, [Consultada el 28 de enero de 2021]. En: Zapata. (2017). Ob. Cit., p, 185

referirse a aquella que contempla el artículo 2 letra s) de la Ley N° 19.300, en tanto este podrá ser “repuesto a una calidad similar a la que tenía con anterioridad”, sin embargo, imposible será “reestablecer sus propiedades básicas.”.

2.1.1.3 Fisco de Chile con Congregación Provincia Mercedaria de Chile – “Iglesia de la Merced”¹⁵⁷

Hechos El año 2006, el Consejo de Monumentos Nacionales da cuenta que el Convento de La Merced demolió una serie de inmuebles de su propiedad. Estos se encontraban emplazados dentro de una Zona Típica declarada como tal mediante DS N° 8 del Ministerio de Educación, además colindaban con el Monumento Histórico Iglesia de la Merced, en la ciudad de Rancagua. El Convento de La Merced alegó que su actuar se debió a un decreto obligatorio de la Municipalidad de Rancagua ordenando la demolición de los edificios por existir peligro de ruina de acuerdo al artículo 148 de la LGUC. Así, el 2 de junio de 2006, con el uso de maquinaria pesada, sin la autorización del Consejo de Monumentos Nacionales y sin el permiso de la Seremi de Vivienda y Urbanismo se arrasó con los cuatro inmuebles protegidos. Consecuencialmente, el Consejo de Defensa del Estado interpuso una demanda por daño ambiental en contra de la Orden de los Mercedarios y contra la Municipalidad de Rancagua, para que fueran condenados solidariamente como autores de daño ambiental.

Fallo de 1ª Instancia: En primera instancia el Segundo Juzgado Civil de Rancagua acogió la demanda y ordenó a los demandados la reconstrucción de los inmuebles en el mismo lugar en que estaban emplazados, con sus características constructivas y arquitectónicas originales. El tribunal de instancia consideró: *“que respecto a la demolición de inmuebles que motiva esta denuncia por daño ambiental, al encontrarse emplazados en una zona declarada típica, de acuerdo a los artículos 10 y 11, debía someterse a un estudio de impacto ambiental, pues se trata de una zona protegida y encontrándose acreditado en autos que la demandada no solicitó ni obtuvo la autorización previa que establece el N.º del artículo 30 de la ley 17.288, omisión que constituye una infracción a las normas de preservación o conservación ambientales, resulta aplicable la presunción prevista por la norma contenida en el artículo 52 de la ley 19.300.- respecto a la responsabilidad de daño ambiental que afecta a las demandadas, habida consideración que la efectividad de la relación de causalidad entre la conducta imputada a los demandados y el daño denunciado se infiere de la sola destrucción de*

¹⁵⁷ Segundo Juzgado Civil de Rancagua, Rol N° 10348-2009; Corte de Apelaciones de Rancagua, Rol N° 1255-2011; Corte Suprema, Rol N° 6617-2012.

*los inmuebles sub-lite, cuya demolición es causa del daño ambiental, por lo que se accederá a la demanda”*¹⁵⁸.

Fallo de 2ª Instancia: La Corte de Apelaciones de Rancagua revocó la sentencia de primer grado y rechazó la demanda al estimar que la orden de demolición revestía de legalidad. En este sentido explica que según el tenor del artículo 30 de la LMN, la demolición no es una acción que requiera de autorización del CMN y hace por consecuencia inaplicable la acción por daño ambiental contenida en la LGBMA. Acto seguido, el Convento actuó dentro de los parámetros del artículo 148 de la LGUC que le otorga las facultades al alcalde para ordenar demoliciones que amenacen ruinas.

No obstante, mediante la interposición de recurso de casación en el fondo, la Corte Suprema resolvió a favor del CDE. Afirma el ilustrísimo tribunal *“que yerran los jueces del fondo al entender que del tenor literal del artículo 30 se desprende que para demoler estos inmuebles no se requiere autorización, y que ésta es sólo para construir o conservar las obras existentes. De la lectura de los artículos 29 y 30 de la ley señalada se constata que lo protegido es la intangibilidad y conservación de la zona típica, regulando cualquier intervención en ella mediante una autorización previa del Consejo, incluso las mínimas, como son las de conservación. Por ello, concluye, con mayor razón se requiere de la autorización para la demolición.”*¹⁵⁹.

Determina la Corte, que si bien el artículo 148 N° 3 de la LGUC autoriza al alcalde a ordenar la demolición de obras que no ofrezcan las debidas garantías de salubridad y seguridad o que amenacen ruina, tal disposición se refiere a construcciones distintas a las protegidas, contenidas en el artículo 60 de la misma ley. En este sentido, ya que justamente se pretende la conservación de dichos lugares, deben guiarse por un tratamiento especial, requiriéndose de la previa autorización de las autoridades correspondientes. En el considerando noveno, la Corte expresa que tratándose de edificaciones que se emplazan dentro de un barrio histórico ubicado en una Zona de Conservación Histórica se requiere la autorización de la Seremi Minvu.

Además de lo señalado precedentemente el tribunal supremo arguye que en consideración al artículo 10 letra p) de la Ley N° 19.300, se contempla como proyecto susceptible de causar impacto ambiental y que deberá someterse al SEIA, la ejecución de obras en cualquiera otra área colocada bajo protección oficial, situándose dentro de éstas, la demolición de los individualizados inmuebles. Atendiendo a lo razonado previamente, la Corte consideró que los jueces de fondo incurrieron en un error de derecho al no aplicar el artículo 52

¹⁵⁸ Considerando 23°

¹⁵⁹ Considerando 7°

de la Ley N° 19.300 por concluir que, en el caso en autos, no se requería la autorización del CMN ni de la Seremi Minvu para la demolición de las edificaciones declaradas ZT. Asimismo, se considera como error de derecho el estimar que no era requisito que el proyecto se sometiera a un EIA, circunstancia que importa además una infracción de los artículos 30 de la Ley N° 17.288, 60 de la LGUC y 10 de la Ley N° 19.300.

A mayor abundamiento, respecto a la ejecución de este fallo, la Corte Suprema dicta sentencia en 2013, ordenando la reconstrucción de la zona destruida, agregando que “dentro del plazo de seis meses contados desde la fecha de la resolución que decreta el cumplimiento de esta sentencia los demandados deberán iniciar los trámites necesarios para comenzar las obras, las que deberán concluirse en un plazo no mayor de dos años”. Posteriormente, entre los años 2014 y 2016 los demandados presentaron distintos proyectos de reconstrucción al Consejo de Monumentos Nacionales, sin que éste los aprobara. En consecuencia, el año 2016 el CDE da por vencido el plazo y solicita al Tribunal de primera instancia que ordene la ejecución de las medidas reparatorias por un tercero a expensas del demandado.

Comentarios: Respecto a los puntos de análisis enumerados en la introducción a este acápite: (i) **Estatuto jurídico aplicado:** El estatuto aplicado, a primera vista parece ser el de la LMN, en tanto la zona declarada es una Zona Típica. Sin embargo, de la lectura del fallo de primera instancia, el área donde se emplazaban los inmuebles destruidos también constituye una Zona de Conservación Histórica por lo que, conforme a la aplicación de ambos cuerpos, debe solicitarse autorización del CMN y además de la Seremi Minvu en caso de su intervención (al constituir una demolición, se alega que dicha actividad no se encuentra regulada por el artículo 30 de la LMN, mismo argumento utilizado en “Fisco de Chile con CTC Startel”, y correctamente rechazado en ambos procesos). Salta a la vista que el tribunal no se detiene a analizar la exigencia legal de solicitar autorización a dos organismos con la misma función práctica (permitir la demolición de un inmueble declarado). Ahora, el tribunal de 1ª instancia que accede a la demanda allega a la conclusión de que existe daño ambiental recurriendo a la infracción en la falta de autorización del CMN de la demolición; infracción contenida en los artículos 29 y 30 de la LMN que regulan la conservación de los caracteres ambientales de los inmuebles protegidos. (ii) **Concepto de medio ambiente y daño ambiental:** Se destaca, al igual que en “Fisco de Chile con CTC Startel”, que tanto el tribunal de 1ª instancia como la Corte Suprema acuden a un concepto de amplio de medio ambiente, comprensivo del patrimonio urbano. Recordemos que en contraposición a la jurisprudencia judicial vigente a la fecha del presente juicio (2009 a 2013), la jurisprudencia administrativa de la CGR expresaba que las áreas o inmuebles de conservación histórica no están constituidos por elementos propios de la protección ambiental. Sin embargo, tanto en el juicio comentado, como en el caso “Casa

de Huéspedes de Soquimich “las áreas o inmuebles cuyo origen es la conservación histórica están constituidos por elementos propios de la protección ambiental, esencialmente porque la definición de “medio ambiente” de nuestra legislación es amplia y, en consecuencia, la afectación de éstos —con infracción a reglas legales—constituyen daño ambiental”¹⁶⁰. (iii)

Ingreso del proyecto o actividad al SEIA: la Corte en el presente caso, y en “Casa de Huéspedes de Soquimich” desecha el argumento de que lo protegido por la legislación ambiental son solo las áreas de valor natural para efectos del SEIA. Por lo que, si es que se demuelen sin previo ingreso al SEIA, se configura daño ambiental, junto con la infracción a los artículos 30 de la LMN y 60 de la LGUC.

2.1.1.4 Fisco de Chile con Constructora Alfredo Cuevas Carvallo E.I.R.L. – “Pueblo de Lo Espejo”¹⁶¹

Hechos: El año 2011 la Constructora Alfredo Cuevas Carvallo E.I.R.L., demolió un inmueble ubicado en la Zona Típica “Pueblo de Lo Espejo” declarada como tal por el Decreto Exento N° 24 de 15 de enero de 2002 del Ministerio de Educación. La Constructora procedió a construir en el sitio un conjunto de edificios y bodegas sin contar con el permiso de demolición ni edificación de la DOM y sin la autorización del CMN. Por estas razones, el CDE demanda reparación por daño ambiental en contra de la constructora, solicitando restaurar el medio ambiente afectado y reconstruir el inmueble destruido, previamente demoliendo las estructuras existentes.

Fallo de 1ª Instancia: El 15 de mayo de 2014, el 13° Juzgado Civil de Santiago dicta sentencia en una anticuada interpretación de la legislación aplicable, rechazando la demanda. En primer lugar, el tribunal excluye la aplicación del estatuto de responsabilidad de la Ley N° 19.300 al existir un estatuto especial en la Ley N° 17.288¹⁶². En segundo lugar, interpreta restrictivamente el artículo 10 letra p) de la LGBMA, incluyendo únicamente a las áreas naturales protegidas bajo la terminología de “cualesquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial”. Por último, la sentencia afirma, en base a una parcializada interpretación del artículo 1 de la LMN, las categorías de protección enumerados no constituirían Monumentos Nacionales¹⁶³.

¹⁶⁰ Cordero, Luis. (2016). Ob. Cit. El Mercurio Legal

¹⁶¹ Sentencia del 13° Juzgado Civil de Santiago, de 15 de mayo de 2014, Rol N° C-27742-2012; Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago, 26 de noviembre de 2014, Rol N° 6064-2014; Transcripción obtenida de: Zapata Hassi, Juan Francisco. (2017). Ob. Cit., pp, 191 - 15

¹⁶² Considerando 16°

¹⁶³ Considerando 17°

Fallo de 2ª Instancia: El CDE dedujo recurso de apelación ante la Corte de Apelaciones de Santiago la acoge en todas sus partes la demanda. Corrigiendo las interpretaciones del Tribunal de 1ª instancia y siguiendo la línea jurisprudencial deducida hasta entonces, determina en su considerando tercero: *“Que los preceptos citados [artículos 29 y 30 de la LMN] establecen una protección especial con el fin de mantener el carácter ambiental y propio del lugar que se busca conservar mediante esa declaración, de manera que cualquier alteración o modificación que se pretenda ejecutar debe necesariamente contar con la autorización previa del Consejo de Monumentos Nacionales. Así las cosas, la recta interpretación de los artículos mencionados lleva a concluir que al demandado le estaba vedado proceder en los términos que lo hizo, no solo por la falta de autorizaciones respectivas, sino también por cuanto al haberlas requerido a la autoridad, en conocimiento de que se trataba de una zona protegida, procedió a ejecutar las obras sin esperar la decisión administrativa del asunto. En consecuencia, conforme a las reglas en vigor correspondía requerir al Consejo de Monumentos Nacionales el permiso respectivo no solo para modificar construcciones de un inmueble emplazado en “zona típica o pintoresca”, sino también para alterar el lugar de la forma más drástica como es, precisamente, su demolición total o parcial, pues con ello se altera lo que se busca conservar en beneficio del interés común.”*. Asimismo, en una amplia interpretación del concepto de medio ambiente cual comprende las Zonas Típicas, el tribunal presume la responsabilidad de la constructora al haber una infracción a la normativa ambiental. En la especie, al demoler y construir sin autorización del CMN, infringió lo previsto en el artículo 30 de la LMN y, además, no ingresó el proyecto al SEIA¹⁶⁴.

Comentarios: Respecto a los puntos de análisis enumerados en la introducción a este acápite: (i) **Estatuto jurídico aplicado:** la categoría afectada en el presente caso es el de Zona Típica, contenida en la Ley N° 17.288. (ii) **Concepto de medio ambiente y daño ambiental:** salta a la vista que, en el presente caso, el tribunal de primera instancia haya obviado en su sentencia las anteriores consideraciones en la materia respecto al daño ambiental y su aplicabilidad a la vulneración de Monumentos Nacionales. Aún más grave se torna la situación cuando se da por probado que la constructora actuó dolosamente, sin autorización del Consejo y de la Municipalidad de San Miguel, la que había informado a la empresa de que el inmueble se emplazaba en una zona protegida. Ahora, con la revocación de la sentencia, el tribunal de alzada establece correctamente la procedencia de la acción por daño ambiental junto a la presunción de culpabilidad del artículo 52 de la LGBMA por la infracción al articulado de la LMN. (iii) **Ingreso del proyecto o actividad al SEIA:** Asimismo, junto al análisis en la conformación del

¹⁶⁴ Considerando 5°

daño ambiental, se concluye que existe infracción a la normativa ambiental al eludirse el ingreso del proyecto al SEIA.

Cabe destacar que el actuar imprudente de la constructora implicó una sentencia particularmente severa, ordenándose demoler la infraestructura construida y la reparación integral del medio ambiente al exigir la reconstrucción del inmueble original.

2.1.1.5 Fisco de Chile con Arzobispado de La Serena – “Ex Casa de Los Jóvenes”¹⁶⁵

Hechos: El año 2011 el CDE interpone demanda por daño ambiental a razón de haber provocado el Arzobispado de La Serena un desmantelamiento del convento “Ex Casa de Los Jóvenes” sin las pertinentes autorizaciones razón por la cual se les había ya cursado una multa de 2 UTM por infracción a la normativa urbanística. El inmueble en cuestión estaba emplazado en una Zona Típica declarada tal según Decreto Supremo N° 499 de 12 de febrero de 1981 del Ministerio de Educación, la que a su vez fue declarada Zona de Conservación Histórica de acuerdo a lo dispuesto en el PRC de La Serena.

Fallo de 1ª Instancia: En primera instancia, la sentencia se pronuncia favorablemente acogiendo la demanda, estimando haberse acreditado el daño ambiental y presumiendo la culpabilidad de la demandada al haber carecido de las autorizaciones del CMN y de la DOM respectiva para realizar el desmantelamiento del edificio.

Fallo de 2ª Instancia: El tribunal de alzada deja sin efecto la resolución apelada y la Corte rechaza el recurso de casación en el fondo deducido por el CDE. La Corte de Apelaciones de La Serena, para revocar la demanda consideró, primeramente, que el estatuto de responsabilidad era, por criterio de especialidad, inaplicable al caso. Sin embargo, igualmente analiza si la demolición del inmueble produjo una alteración al medio ambiente, optando por desechar su procedencia al tratarse de un daño no significativo. Bajo esta línea argumentativa, la Corte suprema en el considerando séptimo de su sentencia de reemplazo expresa: “...ninguno de los hechos que se dieron por probados, es suficiente para demostrar que el desmantelamiento que se llevó a efecto en la ex Casa de los Jóvenes, antiguo Convento anexo a la Iglesia Corazón de Jesús provocó menoscabo en el entorno en que se encuentra, declarado como zona típica y de conservación histórica, capaz de dañar significativamente el

¹⁶⁵ Segundo Juzgado Civil de La Serena, Rol N° 3104-2011; Corte de Apelaciones de La Serena, Rol N° 518-2013; Corte Suprema, Rol N° 21327-2014. Transcripción y comentarios obtenidos de: Garrido González, M., & Insunza Corvalán, X. (2019). La acción de reparación por daño ambiental de la Ley de Bases del Medio Ambiente: un análisis de sus elementos elaborados por la jurisprudencia previa a la dictación de las Leyes 20.417 y 20.600. Memoria (licenciado en ciencias jurídicas y sociales), Universidad de Chile, 2019, pp. 62-64 y 132-133

medio ambiente en los términos exigidos en el artículo 2° letra e) de la Ley 19.300, sin desconocer que ello causó una alteración en la zona típica y de conservación histórica, que indudablemente ya se encontraba desmejorada con la demolición autorizada de la Iglesia Corazón de Jesús”, ahondando en qué debe entenderse por daño significativo a la luz de la Ley N° 19.300: “Duodécimo: [...] En esta definición legal (artículo 2° letra e) de la Ley 19.300) cabe destacar el requerimiento consistente en que el daño ambiental debe ser significativo. Al efecto es necesario traer a colación el siguiente análisis doctrinario: “La exigencia de que los efectos sobre el medio ambiente tengan carácter significativo restringe el ámbito del daño ambiental. La palabra significativo conlleva la idea de una cierta valoración negativa mínima para el medio ambiente, de tal manera que los daños cuya entidad se encuentren por debajo de ese minimum no constituyen daño ambiental, aunque comparten un cierto grado de pérdida, disminución, detrimento o menoscabo para el medio ambiente o para uno o más de sus componentes. Debido, por otra parte, a que la ley no contiene parámetros que permitan una calibración objetiva de la significación de los daños infligidos al medio ambiente, esta determinación queda entregada en definitiva a lo que resuelvan al respecto los jueces del fondo, con el margen de subjetivismo y de imprevisibilidad que ello conlleva”. (Rafael Valenzuela Fuenzalida, “El Derecho Ambiental, presente y pasado”, Editorial Jurídica de Chile, 2010, pág. 318)” (...) “Décimo tercero: Que de este modo es preciso considerar que el concepto de la significancia del daño no concurre, puesto que no se establecieron elementos fácticos que sustenten que el daño invocado se trate de un deterioro relevante, en este caso, al área que constituye la zona declarada típica y de conservación histórica donde se encuentra ubicado el inmueble”.

Comentarios: Respecto a los puntos de análisis enumerados en la introducción a este acápite: (i) **Estatuto jurídico aplicado:** al igual que en el caso “Convento de la Merced”, el inmueble protegido goza de doble protección y con ello doble regulación, ya que se encuentra protegido por la LMN y por el respectivo PRC. Así, el Arzobispado requería de la autorización del CMN, la Seremi Minvu y de la DOM para realizar la demolición del edificio. (ii) **Concepto de medio ambiente y daño ambiental:** En contraposición a las sentencias previamente analizadas, la falta de permiso de la autoridad pertinente, es decir del CMN, para la demolición del inmueble de autos no significó daño *per se* del medio ambiente, no pudiendo ser aplicada la presunción de culpabilidad del artículo 52 de la LGBMA. Para los tribunales superiores la demolición del inmueble emplazado en un área protegida no era prueba suficiente para dar por acreditado el daño al medio ambiente, al no tratarse de un “deterioro relevante” o daño significativo. (iii) **Ingreso del proyecto o actividad al SEIA:** el tribunal de primera instancia aboga por infracción de ley el no sometimiento del proyecto al SEIA, sin embargo, los

tribunales superiores no se pronuncian sobre su admisibilidad, salvo en el voto disidente del tribunal supremo.

Se debe precisar que, hasta la fecha del fallo comentado, las sentencias previas habían dado por acreditado el daño ambiental por la sola infracción a los artículos 30 de la LMN y/o 60 de la LGUC al no solicitarse la autorización de demolición del inmueble protegido sin ahondar en la gravedad del daño. El entrar en el análisis de la gravedad del daño nos parece una actividad necesaria, especialmente en casos que no se puede propiamente hablar de demolición, sino de desmantelamiento. Esto no obsta, sin embargo, que la falta de autorización (del CMN, ya que no se sanciona la falta de autorización de la Seremi Minvu) es criterio suficiente para dar por probado el daño ambiental a razón de que la zona es de aquellas protegidas fundadamente mediante decreto supremo en atención a su valor histórico y social.

En este sentido nos parece relevante destacar el voto en contra de los ministros Pierry y Sandoval quienes sostienen el acoger la demanda de primer grado. Para dichos ministros se da por acreditada la violación de los artículos 29 y 30 de la LMN y el artículo 60 de la LGUC al no solicitar los permisos respectivos en el desmantelamiento del edificio. Dan por establecido los disidentes que se trata de una zona de protección oficial, incluida en el artículo 10 letra p) de la LGBMA, que requerirá de un EIA el tratarse de un proyecto que genera impacto ambiental. El conjunto de normas infringidas es suficiente para decir que existe culpa infraccional en cuya virtud se presume la responsabilidad del autor del daño y la causalidad de la conducta, ya que, de haberse cumplido con la normativa, se hubiese evitado el perjuicio. Y, finalmente, respecto a la gravedad del daño, los ministros estiman una falta de sentido en el argumento de la sentencia al decir que el daño no será significativo considerando que se trata de una Zona Típica, así expresan: “los criterios de evaluación de lo irremplazable de los elementos que conforman el inmueble y que éste se encuentra ubicado en un área de doble protección ambiental, no cabe sino concluir que el menoscabo producido fue significativo”¹⁶⁶.

2.1.2 Demandas de reparación por daño ambiental al patrimonio arquitectónico urbano ante los Tribunales Ambientales

2.1.2.2 Comité de Defensa Patrimonial de Los Ángeles con I. Municipalidad de Los Ángeles – “Edificio O’Higgins”¹⁶⁷

¹⁶⁶ SCS, voto disidente, considerando 10°

¹⁶⁷ Sentencia dictada por el Tercer Tribunal Ambiental el 30 de noviembre de 2018. Causa Rol N° D-24-2017.

Hechos: El año 2017, el Comité de Defensa Patrimonial de Los Ángeles (CODEPALA) interpuso ante el Tercer Tribunal Ambiental demanda de reparación por daño ambiental en contra de la Municipalidad de los Ángeles, fundando su acción en que el ente municipal ocasionó un daño ambiental al ser responsable de la demolición del interior y parte de la fachada del inmueble “Edificio O’Higgins”, ubicado en la ciudad de los Ángeles, y de propiedad de la Municipalidad referida. Dicho Edificio fue calificado por el plan regulador de la misma Municipalidad como Inmueble de Conservación Histórica Parcial, haciéndolo merecedor de la calidad de patrimonio protegido.

Fallo: A grandes rasgos, el Comité argumentó que la Municipalidad contravino el Plan Regulador al ordenar la modificación de un edificio protegido en término que vulneraron este instrumento. Dicho Plan Regulador únicamente permite, respecto de esta categoría de protección, reparaciones menores, en cambio la Municipalidad ordenó la demolición de la estructura interna y parte de la fachada del inmueble. Estas obras se realizaron a raíz del terremoto del 27/F donde parte del edificio quedó inutilizado, por ello es que la Municipalidad elaboró un proyecto para su reparación y remodelación. Este proyecto fue aprobado por la Seremi Minvu correspondiente y se emitió el permiso de edificación (de obra nueva). No obstante, el llevar a cabo las obras, se demolieron las partes anteriormente individualizadas del Inmueble. A su vez, el Comité sostuvo que las obras ejecutadas en el Inmueble, por su envergadura y en atención a las normas que lo protegen –y que le otorgan la categoría de patrimonio cultural–, debieron someterse al SEIA mediante evaluación de impacto ambiental para obtener la Resolución de Calificación Ambiental. Por su parte, la demandada alega que atendiendo a la fecha de entrada en vigencia del Dictamen N° 4.000 de la Contraloría, las obras no debían someterse a este procedimiento preventivo.

Conforme a lo pronunciado por el Tribunal, este destaca que fue la propia Municipalidad quien le otorgó la calidad de Inmueble de Conservación Histórica Parcial al Edificio O’Higgins mediante la aprobación de la Ordenanza Municipal, en atención al artículo 60 de LGUC. Así, sobre la existencia de daño ambiental, en principio, atendida a la definición de medio ambiente recogida en el artículo 2 letra II) de la Ley N° 19.300, el Tribunal estimó que dentro de esta definición se encuentra comprendido el patrimonio cultural, tal como se estableció en el Dictamen N° 4.000 de la Contraloría¹⁶⁸, por lo tanto, se concluye que la protección ambiental debe comprender los recursos de valor natural y patrimonial o de naturaleza sociocultural. En este sentido, considerando que el Edificio O’Higgins fue reconocido como parte integrante del patrimonio cultural mediante el Plan Regulador Comunal,

¹⁶⁸ Considerando 27°

existe la eventual posibilidad de que su afectación genere daño ambiental. Bajo este supuesto, el Tribunal estima que, en el presente caso, sí se produce daño ambiental, ya que, conforme a la prueba rendida, consta que las obras llevadas a cabo por la Municipalidad destruyeron gran parte del interior del Inmueble y parte de su fachada, lo que afectó su valor arquitectónico, contraviniendo el Plan Regulador Comunal y el Estudio de inmuebles y zonas de conservación histórica que lo complementa.

Bajo esta línea argumentativa, los daños ocurridos en el Edificio afectaron sus elementos estilísticos, de representatividad, singularidad y morfología¹⁶⁹, los que en conjunto provocaron, a partir de las exigencias de la Ordenanza Municipal y la OGUC, un daño de carácter significativo cuál se exige para configurar la procedencia de la acción de reparación por daño ambiental según el artículo 2 letra e) de la Ley N° 19.300.

Considerando todo lo anteriormente expuesto, el Tribunal acogió la acción deducida por el Comité, y condenó a la Demandada a reparar el daño ambiental causado; en síntesis, ordenó que la Municipalidad modificará el proyecto con el objeto que este cumpla las disposiciones del Plan Regulador, y del Estudio de inmuebles y zonas de conservación histórica; además, ordenó ejecutar obras de reparación y restauración del “Edificio O’Higgins”, y restituir la parte del inmueble destruida, con el objeto que éste recupere las calidades arquitectónicas que le dan valor como “inmueble de conservación histórica parcial”¹⁷⁰.

Comentarios: Respecto a los puntos de análisis enumerados en la introducción a este acápite: (i) **Estatuto jurídico aplicado:** El estatuto jurídico aplicado corresponde a la LGUC y su Ordenanza junto al PRC de Los Ángeles. Este último reconoce al inmueble como ICH parcial y se encuentra entonces emplazado en un área de protección de recursos el valor patrimonial cultural (artículo 60 de la LGUC y 2.1.18 de la OGUC). En este sentido se destaca que, al analizar la responsabilidad de la Municipalidad, el tribunal estima procedente la presunción del artículo 52 de la LBGMA por la infracción a la normativa de protección del patrimonio urbano contenido en la Ordenanza Municipal: *“a la misma conclusión se llega por aplicación de la presunción del art. 52 de la LBGMA invocada por la Demandante en contra de la Demandada. Lo anterior, toda vez que, según se ha acreditado, el Edificio O’Higgins sufrió, entre otros daños, la demolición interior de su estructura y de parte de su fachada, en contravención a la normativa comunal que prohíbe la construcción de un tercer piso y la alteración de fachada en dos niveles. Todo ello basta para tener por acreditado el incumplimiento de las normas de protección del patrimonio cultural reconocidas en el mencionado art. 44 de la Ordenanza*

¹⁶⁹ Considerando 32°

¹⁷⁰ Considerando 48°

Municipal en el que habría incurrido la Demandada, las que, en concepto de este Tribunal, son normas de "protección, preservación o conservación ambientales", en los términos del art. 52 de la LBGMA, lo que hace aplicable la presunción allí contemplada y que no ha sido desvirtuada por la Demandada."¹⁷¹; (ii) **Concepto de medio ambiente y daño ambiental:** El inmueble de conservación histórica "al encontrarse reconocido por el Plan Regulador como un recurso de valor patrimonial, es también un elemento o componente del medio ambiente, cuya pérdida, disminución, detrimento o menoscabo inferido a aquel, en tanto forma parte del concepto legal de medio ambiente, es constitutivo de daño ambiental, siempre que la pérdida o menoscabo sean significativos."¹⁷². La significancia o gravedad del daño se configura, a criterio del tribunal, ya que justamente los elementos que consideró la Municipalidad para proteger el inmueble en el PRC fueron eliminados por la destrucción del interior del edificio y parte de su fachada. Y, en lo que respecta a la responsabilidad y culpa de la demandada, el tribunal es claro en destacar la negligencia dolosa y constitutiva de falta de servicio de la Municipalidad al realizar ella misma la demolición del inmueble, es por ello que los "sentenciadores llegan a la conclusión que la Demandada no ha dado cumplimiento a toda la normativa aplicable, pues se limitó a obtener la autorización del Seremi Minvu, dando cumplimiento al requisito formal contenido en el art. 60 de la LGUC y en el artículo 40 de la Ordenanza Municipal; pero omitió dar cumplimiento a todos los requisitos de fondo impuestos por el propio ente edilicio en el art. 44 de dicha Ordenanza para dar protección a los inmuebles de conservación histórica parcial, lo que denota un comportamiento que este Tribunal estima negligente, toda vez que en el ente edilicio confluyen las calidades de autor de dichas normas y de responsable de su cumplimiento, por lo que, ante una serie de requisitos que no puede menos que conocer -ya que es el autor de ellos-, una actuación mínimamente prudente habría llevado a su respeto y cumplimiento por parte de la Municipalidad, cosa que no ocurrió."¹⁷³. (iii) **Ingreso del proyecto o actividad al SEIA:** El tribunal se pronuncia sobre el Dictamen N° 4.000 al señalar que la jurisprudencia administrativa incluye dentro del ámbito de la protección ambiental tanto los recursos de valor natural como de valor patrimonial o de naturaleza sociocultural. Sin embargo, no resuelve la alegación de la demandada respecto a la falta de ingreso del proyecto al SEIA.

¹⁷¹ Considerando 44°

¹⁷² Considerando 29°

¹⁷³ Considerando 43°

2.1.2.1 Comité de Defensa Patrimonial de Los Ángeles con I. Municipalidad de Los Ángeles – “Edificio del ex Liceo e internado de Hombres”¹⁷⁴.

Hechos: A principios del año 2018, el Comité de Defensa Patrimonial de Los Ángeles, demanda por reparación de daño ambiental a la Municipalidad de Los Ángeles por haber alterado el “Edificio del ex Liceo e internado de Hombres” cuyo diseño arquitectónico data del año 1905. Este inmueble fue calificado por el Plan Regulador Comunal de Los Ángeles como inmueble de “conservación histórica parcial”¹⁷⁵, lo que lo hace merecedor de la categoría de patrimonio cultural histórico.

Fallo: La demandante alega que la municipalidad se encuentra ejecutando un proyecto de construcción de Centro Cultural en abierta contradicción a lo dispuesto en el PRCLA, lo que implicó la demolición de gran parte de la estructura original del edificio, en circunstancias que este instrumento no permite dichas modificaciones estructurales. Indicó además la Demandante, que las obras no cuentan con evaluación de impacto ambiental, lo que sería necesario para intervenir edificios patrimoniales, alegando haberse provocado daño ambiental fundada en lo dispuesto por el art. 2 letra ll) de la Ley N° 19.300, que incluye el patrimonio cultural dentro del concepto de Medio Ambiente.

La demandada contestó exponiendo que las obras fueron ejecutadas a raíz de los daños sufridos por el edificio con el terremoto 27/F, y contando con el permiso de edificación correspondiente, además del financiamiento regional y de la autorización del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, se había procedido con la demolición y construcción del centro cultural. Señala, además, que en lo que respecta a la falta de evaluación ambiental, esta no habría sido necesaria al llevarse a cabo las obras previo a la fecha en que el Dictamen N° 4000 de la Contraloría entró en vigencia, y a contar de la misma, los recursos de valor patrimonial se entendieron comprendidos dentro del artículo 10 letra p) de la Ley N° 19.300 como áreas bajo protección oficial.

Bajo esta línea expositiva, el Tercer Tribunal Ambiental establece que la controversia radica en los siguientes puntos: (i) qué es lo que conforma o compone el patrimonio cultural y su protección, es decir si las obras de demolición al interior del Edificio se encuentran

¹⁷⁴ Sentencia dictada por el Tercer Tribunal Ambiental el 16 de noviembre de 2018 en Causa Rol N° D-36-2018.

¹⁷⁵ La Ordenanza del PRCLA fija como inmueble de conservación histórica el Ex Liceo e Internado de Hombres en la categoría de inmueble de conservación histórica parcial. En este sentido: “los inmuebles declarados en categoría de “Conservación Histórica Parcial”, deberán “mantener las relaciones de proporción, características volumétricas y de fachada, sin perjuicio de ser aplicadas las normas establecidas para el sector, manteniendo las condiciones señaladas en el ‘Estudio de Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica’”.

protegidas dentro de la categoría de Inmueble de Conservación Histórica Parcial; y (ii) si las obras ejecutadas alteran el volumen y estructura original del inmueble.

En primer lugar, el Tribunal se limita a analizar los presupuestos exigidos para que prospere la acción por daño ambiental comenzando por el requerido “menoscabo significativo inferido al medio ambiente”¹⁷⁶. Asimismo, da por supuesto que el menoscabo significativo del patrimonio cultural –contenido dentro de éste, el Inmueble por su declaración como de “Conservación Histórica Parcial”¹⁷⁷– se considera daño ambiental, en atención a que, dentro de la definición de medio ambiente, se comprende a este elemento artificial. Empero, a pesar de este análisis, la demolición de la parte constitutiva del Edificio era legalmente permitida, asimismo, conforme a la valoración social de la parte derrumbada, al tratarse de un recito interior, no se considera parte del patrimonio cultural por cuanto su detrimento pueda ser constitutivo de daño ambiental. A su vez, respecto al segundo controvertido, las modificaciones, –autorizadas por la Seremi Minvu y contando con el permiso de edificación correspondiente¹⁷⁸–, del Inmueble no son de aquellas que lo caractericen, es decir, las obras no afectan ninguna de las cualidades o atributos que se tuvieron a la vista para incorporar el Edificio al Plan Regulador Comunal¹⁷⁹. Por lo tanto, el Tribunal concluye que *“respecto de las partes del inmueble que no se integran al medio ambiente construido -en cuanto patrimonio cultural-, no ha podido producirse daño ambiental sobre ellas. En cuanto a las partes que sí se integran, como la fachada protegida por el PRCLA, así como las características volumétricas y de líneas, no existe daño ambiental, y además, se cumple con todas las restricciones expresamente impuestas para la reconstrucción del ala poniente.”*¹⁸⁰.

Por su parte, y aunque a criterio del tribunal, lo anterior bastaba para rechazar la demanda, la sentencia refiere a la presunción de culpa del Art. 52 Ley N° 19.300 por la posibilidad de que la demandada haya eludido su ingreso al SEIA, estableciendo que presuntamente esta debía someterse a dicho sistema, pero que carece de competencia para obligarla a hacer aquello, lo que es facultad de la Superintendencia del Medioambiente. Con todo, se rechaza la demanda en todas sus partes, con el voto en contra de la ministra Sibel Villalobos quien consideró que las obras sí alterarían el valor estilístico y de singularidad del inmueble, sin embargo, esta afectación no configuraría un daño significativo *“toda vez que el*

¹⁷⁶ Artículo 2 letra e) de la Ley N° 19.300.

¹⁷⁷ Considerando 12°

¹⁷⁸ Formalmente el tribunal dio por cumplidos los requisitos del artículo 60 de la LGUC y el artículo 5.1.4 de la OGUC en el sentido de haber obtenido las autorizaciones y permisos correspondientes. Este acto administrativo fue impugnado por recurso de protección el que fue rechazado en la Corte de Apelaciones y Suprema. Considerando 16°

¹⁷⁹ Considerando 32°

¹⁸⁰ Considerando 35°

*proyecto consiste en una obra de adaptación que conserva y valoriza el edificio, proporcionándole además una función en la vida colectiva de la ciudad, en concordancia con la recomendación del art. 5° letra c) de la Convención sobre la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural*¹⁸¹.

Comentarios: Respecto a los puntos de análisis enumerados en la introducción a este acápite: (i) **Estatuto jurídico aplicado:** La categoría de inmueble del Ex Liceo corresponde a la de Conservación Histórica, por lo tanto, la normativa que se alega vulnerada es aquella de la LGUC, su ordenanza y el PRC de Los Ángeles. (ii) **Concepto de medio ambiente y daño ambiental:** De la sola lectura de esta sentencia, podemos ver como la nueva institucionalidad ambiental ha fijado criterios claros y definidos para el análisis del daño ambiental en materia patrimonial urbana. Zanja así variados temas de discusión y estructura su análisis sobre la forma y el fondo de la disputa. En cuanto a la forma estima procedente la acción de reparación por daño ambiental, comprendido en el los ICH, requiriendo para su modificación la autorización de la Seremi Minvu y la DOM; requisitos legales que se dan por probados en la sentencia.

En cuanto al fondo, el tribunal se aboca a analizar el cumplimiento de la normativa de la LGUC y su Ordenanza en la afectación al inmueble protegido, incluso extendiendo su examen al conjunto que no goza de protección legal y al entorno edificado. En este sentido, argumenta: *“Que, por otra parte, como se señaló, la declaratoria de protección facilita el reconocimiento de los inmuebles que formalmente forman parte del patrimonio cultural y, por tanto, del medio ambiente; pero que esto no obstaba a que la parte Demandante pudiese demostrar que las edificaciones eran reconocidas por la comunidad como un bien de valor cultural*¹⁸². Es importante destacar este argumento ya que implica que el análisis del daño ambiental se extiende no sólo a la afectación del inmueble declarado y resguardado en su categoría de Conservación Histórica, si no que a la comprensión dentro de un concepto amplio de medio ambiente del patrimonio cultural. Asimismo, expresa: *“para considerar un bien como parte del patrimonio cultural no es necesario una declaración administrativa o un reconocimiento legal, pues se podría alegar y probar que una determinada comunidad le otorga a ese bien un significado especial, ya sea por razones estéticas, históricas, científicas, ancestrales, educativas, identitarias, etc.”*¹⁸³. Esta lectura, que comprende al patrimonio cultural urbano dentro del concepto de medio ambiente, se aleja aún más de la lectura formalista que contemplaba en él únicamente valores naturales. Las consecuencias jurídicas de esta interpretación son extremadamente importantes ya que se posibilita la demanda por daño

¹⁸¹ Considerando 7°, voto disidente

¹⁸² Considerando 23°

¹⁸³ Considerando 10°

ambiental a inmuebles de relevancia histórica, cultural, estética, social (y un largo etcétera) que no cuentan con declaratoria previa, siendo entonces un tema probatorio el contenido del patrimonio cultural y su subsecuente o eventual daño¹⁸⁴. (iii) **Ingreso del proyecto o actividad al SEIA:** Para el ilustre tribunal el proyecto debía haber ingresado al SEIA. Como fundamento, expresa que el proyecto de modificación del inmueble cumplía con los supuestos del artículo 10 letra p) de la Ley N° 19.300, en tanto la protección de ICH, es una “protección oficial” de contenido ambiental, sin embargo, carece de competencias para someterlo al Sistema. Llama la atención que el tribunal estima irrelevante la fecha de dictación del Dictamen N° 4.000, considerando la discusión sobre su vigencia no resuelve el problema de fondo (a pesar de ser obligatorio para los órganos que conforman la Administración del Estado), y por ello debe recurrirse directamente a la regulación contenida en la LGBMA.

3. Consideraciones finales sobre las vías ambientales de protección del patrimonio arquitectónico en la Ley N° 19.300

De los casos analizados, podemos hacer las siguientes observaciones con relación a los puntos comentados: En primer lugar, de los siete casos citados, en cuatro de ellos existe una infracción a la normativa de la LMN, finalmente considerada como normativa ambiental para efectos de la acción por daño ambiental, en tanto los demandados no contaban con autorización del CMN para la ejecución del proyecto, el que, en general, termina con la demolición o inhabilitación de los inmuebles. Ahora, en dos de los cuatro casos referidos, el inmueble o conjunto vulnerado contaba con la declaración de MH y/o ZT, además de la declaración de ICH-ZCH, lo que lleva correctamente al tribunal a estimar que no sólo se infringe la normativa de la LMN sino también la de la LGUC y su Ordenanza. Cabe recordar que la doble protección puede atraer problemas para el titular del proyecto ya que requerirá de la autorización del CMN, de la Seremi Minvu y de la respectiva DOM para aprobarse su proyecto modificadorio de un bien protegido. Los tribunales no se han hecho cargo de este problema, sin embargo, en atención a nuestra postura de regulación normativa del patrimonio cultural en un cuerpo legal, además de las críticas que es posible hacerle al análisis de la Seremi Minvu en la autorización (*supra*

¹⁸⁴ La tesis es adjudicable al abogado JUAN ZAPATA, quien argumenta que el patrimonio cultural (sea inmueble o de otro tipo) no requiere contar con una declaratoria especial (MH, ZT, ICH-ZCH) para entenderse protegido por el derecho. Al considerarse parte de la definición de medio ambiente, el derecho ambiental ya lo protege ipso facto. El resto es un tema probatorio... ¿Cuándo estamos frente a un bien que puede calificarse como parte del patrimonio cultural? Indica el autor que ello es tema de prueba, no hay definición legal de lo que es el patrimonio cultural, por lo que hay que utilizar las definiciones que otorgan otras disciplinas. Basta acreditar los presupuestos básicos: existencia de un bien cultural de significancia, que ha trascendido por generaciones, y que genera identidad en un grupo humano. Ver: Zapata Hassi, Juan Francisco. (2017). Ob. Cit.; y Zapata Hassi, Juan Francisco. (2018). La Defensa Patrimonial: evidenciando nuevas alternativas de protección desde el Derecho Ambiental. Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Concurso: haz tu tesis en cultura, categoría pregrado, 2018.

capítulo II sección 4.2.2), la falta de coordinación práctica de estos organismos, por ejemplo, si uno autoriza y otro rechaza, conllevan a la desprotección del patrimonio urbano. Respecto a los casos analizados posterior creación de los TTAA, ambos recaen en la protección por daño ambiental a inmuebles de conservación histórica. En ambos, se destaca el hecho que, a pesar de que los demandados contaban con los respectivos permisos, se entra a analizar pormenorizadamente la existencia de daño ambiental, incluso del entorno y edificaciones que no cuentan con declaratoria, comprendidos éstos en el concepto de patrimonio cultural.

En segundo lugar, vemos como la jurisprudencia se encuentra mayoritariamente conteste en aceptar la acción de reparación por daño ambiental en caso de afectación al patrimonio cultural. En este sentido los tribunales incluyen dentro de un concepto amplio de medio ambiente al patrimonio urbano, tanto el resguardado por la LMN, como el protegido por la LGUC. La estimación del daño ambiental al cual se pueden ver afectos estos inmuebles ha variado durante los años de jurisprudencia recaída en el patrimonio cultural. En este sentido, ciertas sentencias dan por acreditada la infracción a la LGBMA en base a la falta de autorización para una demolición, configurándose el daño ambiental al ser normas ambientales las que protegen y exigen autorizaciones de modificaciones de monumentos nacionales. Ahora, en las sentencias posteriores a la creación de los TTAA, el tribunal entra a analizar detalladamente la significancia del daño ambiental según las categorías y estimaciones que se le imputaron al catalogarlo para protegerlo. Se destaca, además, que el análisis realizado por nuestros tribunales ambientales demuestra ser más estructurado, coherente y metódico que aquél desarrollado por los tribunales civiles.

En lo que importa el ingreso al SEIA del proyecto o actividad que puede causar impacto ambiental en base al artículo 10 letra p) y 11 letra f) de la LGBMA a través de un EIA, a pesar de tratarse de un sistema de protección ambiental permite la apta coordinación entre las instituciones comandadas a guardar el patrimonio urbano, los tribunales se excusan en sus facultades para obligar su ingreso. Esto no obsta, sin embargo, que el tribunal estime procedente su sometimiento en la vasta mayoría de las sentencias.

Cabe mencionar que las sentencias favorables de reparación por daño ambiental al patrimonio urbano ordenan la reparación del inmueble a su estado original, conservando sus características morfológicas y su consonancia con el entorno. Vemos así que resulta aplicable el criterio de reparación material del medio ambiente dañado.

Ahora, salta a la vista la poca judicialización que recibe la protección del patrimonio urbano. Obviando que no son muchos los incentivos económicos para demandar la reparación de un inmueble y por lo tanto su supervisión regulatoria es débil, existen otras vías, administrativas o judiciales, preventivas o *ex post* para la protección del patrimonio

arquitectónico. Por vía administrativa encontramos el reclamo de ilegalidad municipal ante la propia DOM o la Seremi Minvu (artículo 151 de la Ley N° 18.695) y puede tener una etapa judicial ante la Corte de Apelaciones respectiva (sólo respecto a ICH-ZCH). Y, por su parte, encontramos la acción de protección, mecanismo preventivo de protección ambiental que pasaremos brevemente a comentar.

A título ejemplificativo, tanto el caso “Edificio O’Higgins” como el caso “Edificio del ex Liceo e internado de Hombres” fueron, antes de ser conocidos por el tercer tribunal ambiental, conocidos por la Corte de Apelaciones y Suprema a través de un recurso de protección, y en ambas causas, rechazados. Contenida en el artículo 20 de la Constitución (CP), la acción de protección es la herramienta jurídica por medio de la cual se busca proteger la garantía constitucional del artículo 19 N° 8: “vivir en un medio ambiente libre de contaminación”. En tanto esta garantía comprende la conservación de patrimonio ambiental, y el patrimonio cultural se encuentra contenido en el concepto de medio ambiente, la acción debería ser una efectiva forma de protección en caso de que el bien jurídico sea afectado por un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada¹⁸⁵. En su aplicación, el profesor BERMUDEZ (2008) es claro al señalar: “Por ejemplo, un vecino del Cerro Concepción de Valparaíso podrá interponer un recurso de protección, al considerar afectado su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, con la aprobación de una modificación en el plan regulador comunal que admite la edificación en altura en el sector del paseo Atkinson, del mismo sector, que hasta la fecha tenía el carácter de Zona Típica y por el cual el recurrente acostumbraba a pasear. El éxito de la acción intentada dependerá no sólo de la ilegalidad del acto administrativo recurrido, sino también de la determinación del contenido del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. (...) si dentro de los elementos que conforman el medio ambiente se consideran también los elementos artificiales y socioculturales, la acción sería procedente respecto de este tipo de casos”¹⁸⁶. Para el caso de los MH y ZT, no debería haber mayor discusión respecto a la procedencia del recurso a razón de que la falta de autorización del CMN y con la subsecuente ejecución de obras, se trataría de una acción u omisión ilegal. Para el caso de los ICH-ZCH, no es tan simple. El régimen de protección de los inmuebles por la legislación urbanística contempla un modo especial de modificación de los mismo, no así una prohibición de afectación como sucede con los MN. Se deberá atender a la finalidad especial del estatuto para analizar si existe efectivamente una conducta contraria al

¹⁸⁵ CP, Artículo 20.

¹⁸⁶ Bermudez Soto, Jorge, Fundamentos de Derecho Ambiental, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, 2da ed., 2015, Capítulo Segundo, p. 127. En: Zapata, José. (2017). Ob. Cit., p, 204

ordenamiento jurídico, como, por ejemplo, la demolición de un ICH sin la autorización de la DOM y Seremi Minvu¹⁸⁷.

En miras a que nuestra legislación no contempla propiamente la protección del medio ambiente mediante la acción de protección, su procedencia queda en manos de nuestros tribunales superiores de justicia, los que no se han pronunciado favorablemente a su respecto¹⁸⁸. Tomamos como ejemplo el recurso interpuesto por una particular contra la DOM de la Municipalidad de Tomé¹⁸⁹ debido a que ésta autorizó la ejecución de obras de ampliación en una casa adyacente a la suya, en circunstancias que ambas se encuentran emplazadas en el sector “Carlos Mahns”, declarado Zona de Conservación histórica¹⁹⁰. En este caso en particular, la denunciante sustenta el recurso en la infracción al derecho de igualdad ante la ley, no así en el derecho a vivir en un medio libre de contaminación, desestimándose la acción deducida. Queremos, sin embargo, destacar el voto en contra del Ministro Muñoz quien estuvo por revocar la sentencia apelada y acoger la acción cautelar impetrada al estimar que la Municipalidad debió inhibirse de otorgar el permiso, pues a su emisión, justificó las obras realizadas en un inmueble emplazado en área protegida. Argumenta el Ministro que aun cuando resulta ser efectivo que el municipio requirió la autorización de la autoridad administrativa, acorde con lo dispuesto en el artículo 60 de la LGUC, lo cierto es que ante la renuencia de la Seremi Minvu, en orden a emitir pronunciamiento por lo intempestivo de la solicitud de autorización –al tratarse de una demolición o alteración que a ese entonces estaba ejecutada–, la Municipalidad debió abstenerse de otorgar el permiso en atención al objeto de protección del referido artículo.

¹⁸⁷ Zapata, José. (2017). Ob. Cit., p, 210

¹⁸⁸ A modo de ejemplo, la acción de protección ha sido utilizada de manera preventiva en la protección de ICH-ZCH en, al menos, los siguientes casos: Sentencia CA de Concepción Rol N° 12515-2015, SCS Rol N° 212548 que revoca sentencia apelada en cuanto el inmueble, emplazado en una ZCH, cumplió con los permisos requeridos para su modificación; Sentencia CA de Chillán Rol N° 367-2014, que rechaza recurso de apelación interpuesto por la instalación del cerco de polines en el centro de un ICH de injerencia cultural, en proceso de declararse también MH. Señala el tribunal que no fue posible probar contaminación visual por la instalación de la divisoria; Sentencia CA de Concepción Rol N° 373-2013, SCS Rol N° 4675-2013, la sentencia de la Corte Suprema que confirma la sentencia apelada y que rechaza la acción de protección, es acordada con voto en contra del Ministro Pierry quien argumenta que el movimiento de tierras y ejecución de faenas colindante al ICH “Cerro Amarillo”, sin autorización previa, correspondía una afectación del artículo 19 N° 8; y Sentencia de la CA de La Serena Rol N° 367-2017, SCS Rol N° 14587-2017 que rechaza recurso de protección interpuesto con la DOM de la Municipalidad de La Serena alegando haber esta incurrido en acciones ilegales en el proceso de demolición de un inmueble emplazado en ZT al no contar con autorización del CMN. La CA argumenta que no se incurrido en acto arbitrario o ilegal contrario a derecho por parte de la recurrida, ya que la demolición fue efectuada por la propietaria del terreno, siendo denunciada ante los Juzgados de Policía Local.

¹⁸⁹ SCS Rol N° 28.124-2018.

¹⁹⁰ Diario Constitucional. (2019). “CS confirmó sentencia que rechazó protección contra una particular y la Dirección de Obras Municipales de Tomé por autorizar ampliación de una vivienda ubicada en una zona de conservación histórica”. Diario Constitucional, 7 de febrero de 2019, Disponible en línea, última consulta enero 2021: <https://www.diarioconstitucional.cl/2019/02/07/cs-confirmando-sentencia-que-rechazo-proteccion-contra-una-particular-y-la-direccion-de-obras-municipales-de-tome-por-autorizar-ampliacion-de-una-vivienda-ubicada-en-una-zona-de-conservacion-historica/>

Ahora, y a pesar de la poca recepción de la acción en la materia estudiada, conviene tener presente que la interposición de un recurso de protección no obsta de la interposición de la acción de reparación por daño ambiental. En este sentido el tercer tribunal ambiental en el caso “Edificio del ex Liceo e internado de Hombres”: *“el pronunciamiento recaído en esa acción constitucional, de naturaleza cautelar, en nada obsta a la resolución que debe adoptar este Tribunal acerca de si las proporciones, materialidad y ornamentaciones del edificio materia de la demanda se corresponden o no con las del resto de la fachada, dado que, como aquella acción sólo produce cosa juzgada formal, no impide que se conozcan otras acciones, como las ordinarias o ésta, de naturaleza ambiental y de conocimiento de tribunales especiales dispuestos por la ley.”*¹⁹¹. y *“a mayor abundamiento, tal como ha señalado la Excma. Corte Suprema respecto de la relación entre las acciones especiales para reclamar la ilegalidad de un acto y la acción constitucional de protección, “[...] existiendo procedimientos contemplados en la legislación especial, a saber, la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ley N° 19.300... (el recurso de protección) no constituye una instancia jurisdiccional apropiada para la resolución del conflicto que se plantea, la acción intentada no podrá prosperar, sin perjuicio de otros derechos que puedan asistir a la interesada” (C.S., Rol N° 30.250-2017).”*¹⁹².

¹⁹¹ Considerando 34°

¹⁹² Considerando 35°

CONCLUSIONES

1.- Para la protección de nuestro patrimonio urbano se requiere un trabajo conjunto, tanto del Estado como de la comunidad. Por un lado, al Estado se le asigna en nuestra Constitución la tarea de contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a los integrantes de la comunidad su mayor realización posible. Igualmente, debe estimular la protección e incremento del patrimonio cultural nacional, tarea que se le asigna expresamente. De este modo, el Estado debe velar no sólo por la identificación y protección de los bienes que constituyen patrimonio cultural de acuerdo a nuestra legislación, sino que debe propender a que la sociedad toda reconozca el valor que éstos merecen, entienda la razón de su protección, reconozca en ellos más allá de un posible valor estético un verdadero valor identitario, cultural, histórico y necesario para su desarrollo social. Y que, teniendo claridad sobre esto, vele, en conjunto con la comunidad, por su debido resguardo, conservación y difusión, incorporándose así los ciudadanos como actores activos en la protección del patrimonio.

2.- Nuestra legislación, para cumplir con este rol que se le asigna en la protección del patrimonio cultural, ha conferido un amparo especial a determinados bienes materiales, muebles e inmuebles, y de propiedad tanto pública como privada, otorgándoles mediante declaratoria, el carácter de patrimonio protegido. En virtud de dicho carácter se confiere a éstos una serie de resguardos especiales establecidos por ley, mediante los cuales reconociéndose las externalidades positivas que estos bienes generan a la sociedad, se busca asegurar su efectiva conservación y evitar su deterioro en el tiempo.

3.- En materia patrimonial urbana, como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, hay una gran cantidad de deudas pendientes. La falta de incentivos para el propietario una vez declarado el inmueble como protegido en la conservación del bien; un adecuado sistema de compensaciones conforme a la declaratoria; la falta de definición de Patrimonio Cultural y con él, el patrimonio urbano; y la duplicidad normativa e institucional en la regulación de los inmuebles y zonas protegidas, son problemas que nuestra legislación debe hacerse cargo.

4.- En la primera parte de este estudio, abocada a diagnosticar la fragmentación legal en la regulación del patrimonio arquitectónico, hemos dado cuenta que la mayor cantidad de áreas e inmuebles bajo conservación se encuentran en la legislación urbanística, lo que conlleva una serie de problemas y vicisitudes, tanto en la conformación del patrimonio, como en su eventual afectación. Creemos firmemente que la solución a este problema es la contención en un sólo cuerpo legal, comprensivo de toda categoría, del patrimonio cultural. En éste, será imperativa la creación de organismos regionales correctamente coordinados con las respectivas municipalidades en el reconocimiento de los bienes protegidos, ya que, sin su apoyo, continuará vigente el centralismo característico de la actual Ley de Monumentos.

5.- En materia ambiental, hemos estudiado cómo la Ley N° 19.300 funciona como coordinadora de las diversas instituciones y regulaciones involucradas en la protección patrimonial. En este sentido el SEIA se yergue como herramienta idónea en caso de existir una potencial vulneración al medio ambiente, en él considerado el Patrimonio Cultural. Se encuentran así zanjadas las discusiones que excluían a las áreas e inmuebles de conservación histórica de su ingreso. Ahora, en materia judicial, hemos visto que nuestros tribunales, específicamente nuestros tribunales superiores y ambientales, han sido consecuentes con la interpretación del concepto amplio de medio ambiente que recoge nuestra legislación, llegando incluso a analizar la posibilidad de inferencia de daño ambiental de bienes que no se encuentran jurídicamente categorizados, así ampliando el concepto mismo de Patrimonio Cultural, posición que tendrá importantes consecuencias para nuestra jurisprudencia judicial. La acción de reparación se concibe entonces como una herramienta efectiva en la defensa urbana. Esto no ha obstado, sin embargo, especialmente para el caso de los inmuebles regulados por la legislación urbanística, que existan situaciones vulnerantes de los bienes resguardados que, no se judicializan, o judicializan mediante la acción de protección, recurso que no ha tenido éxito en la materia.

6.- En su conjunto, el diagnóstico de la situación actual del patrimonio urbano nacional da cuenta que:

6.1.- Por no contemplarse en nuestro ordenamiento jurídico una efectiva regulación del patrimonio histórico, tres normativas son las encargadas de protegerlo: la Ley de Monumentos Nacionales, la Ley de Urbanismo y Construcciones, y la Ley General de Bases sobre el Medio Ambiente;

6.2.- La principal regulación encargada de la protección del patrimonio arquitectónico urbano, es decir la Ley de Urbanismo y Construcciones, no contempla el patrimonio urbano como objeto de protección a pesar de concentrarse en su tipología la mayor cantidad de inmuebles declarados;

6.3.- La protección del patrimonio urbano por vía judicial es escasa. Empero, demuestra fuertes y novedades que permiten parcialmente salvar aquellos problemas identificados en la normativa que categoriza el a los inmuebles de relevancia histórico-cultural.

7.- Nuevamente, consideramos que estos problemas pueden ser solucionados por la contención en un cuerpo normativo en nuestra legislación patrimonial: apoyamos así el proyecto de ley en actual tramitación, el que requiere de un amplio espacio de discusión, comprensiva de las necesidades ciudadanas.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

LIBROS

- Dibam. (2005). Memoria, cultura y creación. Lineamientos políticos. Documento, Santiago, 2005. Disponible en línea, última consulta diciembre 2020: https://www.patrimoniocultural.gob.cl/614/articles-5371_archivo_01.pdf
- Revetria B. Mafalda. (1977) “La propiedad monumental en Chile. Su régimen jurídico”. Santiago, Ediciones de Derecho Público Universidad de Chile. Seminarios y congresos:
- Riegl, Aloïs. (1903). El culto moderno a los monumentos: caracteres y origen (Título original: Der modern Denkmalkultus. Sein Wesen und seine Entstehung). Madrid: A. Machado Libros, 2008.
- Zapata Hassi, Juan Francisco. (2017). Hacia una protección amplia del Patrimonio Cultural en el ordenamiento jurídico chileno. Universidad de Concepción, 2017.

REVISTAS Y PUBLICACIONES PERIÓDICAS

- Bertazzo, Silvia. (2016). “El patrimonio cultural y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”. Revista de Derecho Administrativo Económico, pp. 41-57.
- Cámara Chilena de la Construcción. (2017). “Hacia una gestión sustentable del patrimonio arquitectónico en Chile”. Fundamenta N° 43: Documento elaborado para el gremio por el Grupo de Trabajo Patrimonio Arquitectónico CChC presidido por Amaya Irrarrazaval Zegers. Disponible en línea, última consulta diciembre 2020: https://www.cchc.cl/uploads/archivos/archivos/Fundamenta_CChC_43.pdf
- Documento Asesoría Técnica Parlamentaria. (2019). “Situación de las zonas patrimoniales en el Proyecto de Ley sobre Integración Social y Urbana”. Aspectos contenidos en el proyecto de ley en estudio aprobado en primer trámite en la Sala de la Cámara de Diputados. BCN. Disponible en línea, última consulta diciembre 2020: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27687/2/BCN_Zonas de Integracion Urbana Proyecto aprobado en primer tramite DEFINITIVO.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27687/2/BCN_Zonas_de_Integracion_Urbana_Proyecto_aprobado_en_primer_tramite_DEFINITIVO.pdf)
- Ferrada, Mario y Sahady, Antonio (2013): “El rol del patrimonio cultural en el desarrollo urbano de Chile en el siglo XXI”, en Ernesto López, Camilo Arriagada, Paola Jirón, Humberto Eliash (editores), Chile Urbano hacia el siglo XXI: investigaciones y reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile (Santiago de Chile, Editorial Universitaria), pp. 273-278
- García Sanz, Judit. (2008). “El delito de contaminación ambiental”. Anales de la Facultad de Derecho Año 2008, Número 25, Universidad de la Laguna, pp. 117-137

- González, Paola. (2015). “Protección jurídica del patrimonio cultural en Chile: diagnóstico, avances y tareas urgentes del Estado en la materia”. *Revista de Derecho Ambiental*, (3), pp. 101-124. Consultado de: <https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/36502/38123>
- González, Paola. (2005). “Definición, importancia y marco jurídico de protección de los monumentos nacionales a nivel nacional e internacional (convenciones y recomendaciones de la Unesco)”. Primer seminario de minería y monumentos nacionales. Santiago de Chile, septiembre de 2005.
- González, Paola. (2005). “Acerca del Consejo de Monumentos Nacionales como órgano con competencia ambiental”. *Institucionalidad pública y fiscalización (Conama, consejo de monumentos nacionales y consejos asesores)*. Primer seminario de minería y monumentos nacionales. Santiago de Chile, septiembre de 2005.
- López Ramón, Fernando. (2018). “Evolución del régimen del patrimonio cultural en Latinoamérica”. *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*, ISSN 1138-3704, N° 22, 2018, pp. 371-382
- Magdalena Krebs y Klaus Schmidt Hebbel (1999) *Patrimonio Cultural: Aspectos económicos y política de protección*. En: *Perspectiva en política, económica y gestión*, pp. 207-284. Disponible en línea, última consulta diciembre 2020: <http://repositorio.cultura.gob.cl/handle/123456789/>
- Observatorio Legislativo N° 39. (2019). Análisis del proyecto de ley que modifica diversos cuerpos normativos en materia de integración social y urbana (Boletín 12288-14). Centro UC Políticas Públicas. Disponible en: <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/observatorio-legislativo/integracion-social-y-urbana-aportes-criticos-para-la-nueva-ley/>
- Pimstein, Elena. (2010). *Protección jurídica del patrimonio cultural en Chile*. *Revista de Derecho y Religión* vol. 5, pp. 115-145
- Ropert, Rodrigo. (2005). *La protección del Patrimonio Cultural en la Ley N° 19.300: Causa por daño ambiental “Estado de Chile contra Compañía Industrial Puerto Montt S.A.” y Causa por daño ambiental “Estado de Chile contra Empresa CTC Startel S.A.”*. *Revista de Derecho Ambiental*, (2), pp. 213-252. Consultado de <https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/36479/38100>
- Ropert, Rodrigo. (2015). *La conservación del patrimonio cultural urbano en el ordenamiento jurídico chileno*. *Revista de Derecho Ambiental*, (1), pp. 118-140. Consultado de <https://revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/view/36447/38081>

- Ropert, Rodrigo, y Saavedra Fernández, Rubén (2003): “La protección del patrimonio cultural en la ley 19.300 de bases generales de medio ambiente a la luz de dos sentencias recientes”, en: Revista de Derecho, Consejo de Defensa del Estado, Vol. N° 11, pp. 191-221.
- Saavedra F. Rubén. (2011) “La doctrina de la Exma. Corte Suprema en materia de responsabilidad ambiental en la experiencia del consejo de defensa del estado”. En: Revista de derecho N° 26, pp. 151-174.
- Sierra, Lucas. (2006). Urbanismo por decreto: centralismo y confusión institucional en la ciudad chilena. Santiago, Dónde estamos y hacia dónde vamos. Alexander Galetovic, Editor. Centro de Estudios Públicos, Santiago, 2006, pp. 299-328.
- Uriarte Rodríguez, Ana Lya (2006): “Jurisprudencia Ambiental”, En: Revista De Derecho, Consejo De Defensa Del Estado, Vol. 16, N° 16, pp. 99-146.
- Zapata Hassi, Juan Francisco. (2018). La Defensa Patrimonial: evidenciando nuevas alternativas de protección desde el Derecho Ambiental. Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Concurso: haz tu tesis en cultura, categoría pregrado, 2018.

TESIS

- González, Paola (2001). 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.
- Garrido González, M., & Insunza Corvalán, X. (2019). La acción de reparación por daño ambiental de la Ley de Bases del Medio Ambiente: un análisis de sus elementos elaborados por la jurisprudencia previa a la dictación de las Leyes 20.417 y 20.600. Memoria (licenciado en ciencias jurídicas y sociales), Universidad de Chile, 2019.
- Peña Barrientos, D. (2017). ¿Responsabilidad por daño ambiental en Chile: ¿Existe una real protección del medio ambiente? Análisis de las sentencias que ordenaron reparar daño ambiental y su posterior cumplimiento. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/149999>
- Rojas; Morales, Luis (2013). Hacia el desarrollo sostenible de los barrios patrimoniales de Santiago de Chile. La comunidad como generadora de desarrollo en base al patrimonio cultural entre 1990 y 2012. Tesis para optar al grado académico de Maestría en Desarrollo Urbano, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Skoknic Dockendorff, M. (2015). Regulación chilena del patrimonio arquitectónico urbano. Marco jurídico y análisis crítico de la Ley No. 17.288 de Monumentos Nacionales. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/136650>

DICTÁMENES

Dictamen N° 78.394 de 2012 de la Contraloría General de la República

Dictamen N° 78.159 de 2015 de la Contraloría General de la República

Dictamen N° 4.000 de 2016 de la Contraloría General de la República

Dictamen N° 48.164 de 2016 de la Contraloría General de la República

Dictamen N° 59.686 de 2016 de la Contraloría General de la República

Dictamen N° 90.563 de 2016 de la Contraloría General de la República

Dictamen N° 17.865 de 2017 de la Contraloría General de la República

Dictamen N° 11.759 de 2017 de la Contraloría General de la República

Dictamen N° 23.683 de 2017 de la Contraloría General de la República

Dictamen N° 2.683 de 2017 de la Contraloría General de la República

NOTICIAS

Aguilera, Carolina. (2019). Los escombros del urbanismo neoliberal: el caso de Villa San Luis. *La Tercera*. Disponible en: <https://www.latercera.com/opinion/noticia/los-escombros-del-urbanismo-neoliberal-caso-villa-san-luis/798530/>

Cordero Vega, Luis. (2016) Inmuebles de conservación histórica y el SEIA. *El mercurio legal*. Disponible en: <http://www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?Id=904532&Path=/0D/CD/>

Cordero Vega, Luis. (2018). Villa San Luis y el derecho al Procedimiento Administrativo. *El Mercurio Legal*. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2018/07/30/Villa-San-Luis-y-el-derecho-al-Procedimiento-Administrativo.aspx>

Diario Constitucional. (2019). “CS confirmó sentencia que rechazó protección contra una particular y la Dirección de Obras Municipales de Tomé por autorizar ampliación de una vivienda ubicada en una zona de conservación histórica”. *Diario Constitucional*, 7 de febrero de 2019. Disponible en: <https://www.diarioconstitucional.cl/2019/02/07/cs-confirmando-sentencia-que-rechazo-proteccion-controuna-particular-y-la-direccion-de-obras-municipales-de-tome-por-autorizar-ampliacion-de-una-vivienda-ubicada-en-una-zona-de-conservacion-historica/>

Helfmann Martini, Carolina. (2018). A propósito del caso Villa San Luis: el derecho a ser oído en un procedimiento administrativo. *El Mercurio Legal*. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Opinion/2018/07/27/A-proposito-del-caso-de-la-Villa-San-Luis-el-derecho-a-ser-oido-en-un-procedimiento-administrativo.aspx>

Helfmann Martini, Carolina (2019). Proyecto de Ley de Patrimonio Cultural: ¡cuidado con el procedimiento administrativo! *El Mercurio Legal*. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Opinion/2019/06/28/Proyecto-de-Ley-de-Patrimonio-Cultural-cuidado-con-el-procedimiento-administrativo.aspx>

ANEXOS

Anexo N° 1: Catastro de Monumentos Históricos, Zonas Típicas, Inmuebles de Conservación Histórica y Zonas de Conservación Histórica en las comunas de la Región Metropolitana

Comuna

Alhué	Según respuesta a solicitud por transparencia pasiva, la comuna de Alhué no cuenta con PRC propio por lo que se rige por lo establecido en el PRMS. Dentro de dicho plan se establece el pueblo de Villa Alhué como zona urbana en el que existe un perímetro decretado como ZT. No se contemplan ZCH, sólo un sector adicional a la zona típica, que fue designado como Zona Patrimonial por la Seremi de Vivienda y Urbanismo. Por último, Alhué cuenta con dos MH: la Iglesia San Gerónimo de Alhué y la Hacienda Alhué.
Buin	El contesta oficio por solicitud de transparencia no contempla respuesta a la información solicitada. Sin embargo, según información publicada, Buin no cuenta con PRC vigente. Por su parte, el CMN registra que en la comuna se ubica el Parque de la Villa Santa Rita, declarado MH.
Calera de Tango	Según respuesta a solicitud por transparencia pasiva, la comuna de Calera de Tango no cuenta con PRC, rigiéndose actualmente por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, por lo cual no se cuenta con ZCH o ZT en la comuna. No se cuenta además con ICH. Respecto de los MH, encontramos la Iglesia de Los Jesuitas (Casa de los Religiosos de Calera de Tango) y la Fortaleza Incaica de Chena y sus entornos.
Cerrillos	Según respuesta a solicitud por transparencia pasiva, la comuna de Cerrillos no cuenta con PRC y se rige por el PRC de Maipú, de Santiago y el Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Ninguno de los Instrumentos de Planificación Territorial vigentes contempla ICH, ZCH, MH ni ZT. Ahora bien, se encuentra pendiente la creación de su respectivo Estudio de PRC el cual evalúa la inclusión de siete ICH. Por su parte, el CMN registra tres aeronaves como MH, pero por dicha característica, no serán catastrados
Cerro Navia	Según respuesta a solicitud por transparencia pasiva, la comuna de Cerro Navia, que cuenta con su respectivo PRC, no contempla ICH, ZCH, MH ni ZT.
Colina	Según respuesta a solicitud por transparencia pasiva, la comuna de Colina, en su

	<p>Ordenanza del PRC, contempla como MH la Casa y Capilla de la Antigua Hacienda de Chacabuco y la Torre, Atrio y uno de los muros perimetrales de la Iglesia Inmaculada Concepción de Colina. Por su parte, cuenta con cuatro ZCH: la Medialuna Santa Filomena y San Luis, las Casas de Reina Sur, la Capilla de Comaico y las Casas de Liray. Ahora bien, por información recabada por el CMN, la comuna de Colina además cuenta como MH las Casas del Fundo Quilapilún, y el Sector Cerro Pan de Azúcar y Sector Cerro La Pedregosa, y como ZT, el pueblo de Las Canteras.</p>
Conchalí	<p>Según respuesta a solicitud por transparencia pasiva, la comuna de Conchalí, que cuenta con su propio PRC, cuenta con dos MH: la casa Consistorial, sede de la Municipalidad y la Casona El Tilo. Además, la comuna, según información del CMN, contempla en su territorio siete puentes y túneles declarados MH.</p>
Curacaví	<p>Según información a solicitud por transparencia pasiva, la comuna de Curacaví, que cuenta con su propio PRC, no registra inmuebles protegidos. Por su parte, el CMN y MINVU no registran inmuebles o zonas protegidas.</p>
El Bosque	<p>El contesta oficio por solicitud de transparencia no contempla respuesta a la información solicitada. Sin embargo, su PRC publicado no registra inmuebles protegidos.</p> <p>Por su parte, según información del CMN, la comuna de El Bosque cuenta con un MH declarado sitio de la memoria o conmemorativo de los Mártires de la Aviación.</p>
El Monte	<p>Según respuesta a solicitud por transparencia pasiva, la comuna de El Monte, que no cuenta con PRC, por lo cual se rige por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, registra dos MH: la Parroquia San Francisco (Iglesia El Monte) y la Hacienda San Miguel (Casas del Fundo San Miguel), y cinco ZT: la Parroquia San Francisco (Iglesia El Monte), la Hacienda San Miguel (Casas del Fundo San Miguel), el restaurante La Pepita, el restaurante El Marino y el Estadio Andarivel. La comuna no cuenta con ICH-ZCH. No obstante la información entregada, se considera que existe una reiteración de los inmuebles que se subsumen en las categorías de MH y ZT, por esta razón se registran sólo dos MH, excluyendo además aquellos registrados como MH por la municipalidad pero no el CMN.</p>
Estación Central	<p>Según respuesta a solicitud por transparencia pasiva, la comuna de Estación Central, que cuenta con su propio PRC, registra tres MH: Estación del</p>

ferrocarril Alameda, el Pabellón París y la Escuela Artes y Oficios; 13 ICH: la Antigua casa patronal del fundo San José de Chuchunco (Campus USACH), la Escuela de Aplicación República de Venezuela de la Normal José A. Núñez-Escuela de Periodismo (Campus USACH), el Auditorio José Abelardo Núñez - Auditorio Escuela de Arquitectura (Campus USACH), las Salas de la Escuela de Arquitectura, Facultad de Humanidades y Escuela de Filosofía (Campus USACH), la Escuela Técnica Aeronáutica, las Bodegas de la Dirección de Almacenamiento del Estado – Anfiteatro Artes Escénicas y Galpón de Artes Visuales Centro Cultural Matucana 100, las Tornamesas (Maestranza San Eugenio), la Bodega Norte (Maestranza San Eugenio), el Edificio Bodega y Maquinaria sur (Maestranza San Eugenio), el Edificio Tattersall - Casa Matriz Tattersall Remates, la Capilla Las Carmelitas - Parroquia Jesús de Nazareth Comunidad Carmelita, el Convento Amengual, y la Parroquia Apóstol Santiago; y dos ZCH: la Población El Riel y el Conjunto de Casas en Avenida Matucana.

Por información registrada por el CMN, la comuna de Estación Central cuenta con cuatro MH – además de aquellos registrados en el PRC, añade la Catedral Evangélica de Chile –, y una ZT: la Maestranza de Ferrocarriles San Eugenio y Edificaciones Anexas, información no registrada por la municipalidad respectiva.

Huechuraba Según respuesta a solicitud por transparencia pasiva, la comuna de Huechuraba, que cuenta con su propio PRC, contempla un MH. Las restantes categorías no se encuentran registradas en el PRC.

Según información del CMN, el MH se trata de las Casas Patronales, Bodegas y Parque del Antiguo Fundo el Salto.

Independencia El contesta oficio por solicitud de transparencia no contempla respuesta a la información solicitada, únicamente se pide prórroga de plazo.

El CMN registra para la comuna de Independencia 12 MH: el Antiguo Edificio del Instituto de Higiene, el Sitio de Memoria Cuartel Borgoño, el Consultorio N° 2, la Piscina Escolar de la Universidad de Chile, las Colecciones del Museo de Anatomía, el Anfiteatro del Instituto de Anatomía, el Hospital San José, el Inmueble ubicado en Avenida Francia N° 1442 (casa de Mimi Massone), el Edificio de la Antigua Cervecería de Andrés Ebner, la Iglesia de Patios del Monasterio del Carmen de San Rafael, la Capilla del Antiguo Lazareto de San Vicente de Paul y la Iglesia y Convento del Buen Pastor; dos ZT: la Población

Manuel Montt, y la Población Los Castaños.

Ahora bien, por información de la Ordenanza del Plan Regulador de Independencia y el MINVU, se contempla como MH siete de los 12 MH decretados por el CMN; se registran las dos ZT decretadas por el CMN; se registran 56 ICH: la Capilla Comunidad Asunción De La Virgen De Santo Tomás De Aquino, la Capilla Nuestra Señora De Los Rayos, la Casa Art Decó, la Casa De Lily, la Casa Neocolonial, la Casa Neocolonial, la Casa Neotudor, la Quinta Nueva De Matte, las Casas Avenida Inglaterra , las Casas Bezanilla / Escanilla, el Conjunto De Viviendas Barnechea 320 al 338, el Conjunto De Viviendas Maruri 216 al 248, el Conjunto De Viviendas / San Carlos 1175 al 1197, las Viviendas Neoclásicas / Avenida Inglaterra 1159 y 1163, las Casas Quintana / Quintana 31-345; Escanilla 314-316; Lastra 1403-491, el Conjunto Capitol / Avenida Independencia 224, el Cité Carlota Milcher, el Conjunto Vega y Noriega / Avenida La Paz 450-476, el Colegio Santa María De Cervellón, el Colegio Teresiano De San Gabriel la Comisaría De Radiopatrullas, el Conjunto De Casas / Maruri 920; Gamero 1398-1390-1397-1387-1403-1423; A. Errázuriz 920, el Conjunto Educativo Los Nidos, el Conjunto Lastra / Lastra 1041 AL 1055, el Conjunto Viviendas / López 497 A 479; Rivera 1508-1599, el Edificio Renta 1, Edificio Renta 2 y Edificio Renta 3, la Ex Escuela Prieto, el Ex Policlínico Del Servicio De Salud, el Edificio Stream Line, la Facultad De Medicina Universidad De Chile, el Conjunto Los Nidos / Calle Los Nidos 1444-1460-1478, el Hipódromo Chile, el Hospital Clínico José Joaquín Aguirre, la Iglesia De Los P.P. Camelitas Y Santuario, el Servicio Médico Legal, el Instituto Oncología Dr. Caupolicán Pardo Correa, el Liceo Gabriela Mistral, el Conjunto Picarte, la Parroquia De La Estampa Volada, la Parroquia De Santa Teresita, el Pasaje Baldomero Lillo, el Pasaje Enrique Montt, la Piscina Escolar, la Plazoleta De Acceso Cementerio General, el Senda Servicio Médico de Alumnos de la Universidad De Chile, las Villas Avenida Hipódromo Chile, las Villas Avenida Inglaterra, el Conjunto De Viviendas, el Conjunto Diego De Almeyda, el Conjunto Leonor Cepeda, el Conjunto Nueva De Matte, el Conjunto De Viviendas, el Conjunto Residencial, la Parroquia Nuestra Señora De Fátima; y 2 ZCH: la ZCH Cité y la ZCH Barrio los Carmelitos.

Isla de Maipo

Según respuesta a solicitud por transparencia pasiva, en el PRC de la comuna de Isla de Maipo, no están establecidos MH ni tampoco ZT. Sí se encuentra

	regulada una ZCH: la ZCH Av. Santelices. Se informa que no es posible indicar el número de inmuebles que conforman la ZCH debido a que el municipio no cuenta con un catastro de los inmuebles de la comuna.
La Cisterna	Según respuesta a solicitud por transparencia pasiva, el PRC de la comuna de La Cisterna no establece el número de inmuebles de la categoría MH, ZT y ICH ni ZCH. Sin embargo, el CMN establece para esta comuna dos MH: el Inmueble “Nido 20” y la Ex Casa de la Cultura de La Cisterna.
La Florida	Según respuesta a solicitud por transparencia pasiva, el PRC de la comuna de La Florida registra 14 ICH: la I. Municipalidad de La Florida, actual edificio de la Alcaldía, la Casa de Máquinas y Predio Central Hidroeléctrica de La Florida, la Capilla Santa Irene, el Seminario Misional del Verbo Divino, el Edificio COMUDEF, Casa de la Cultura y parque, la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, casa, biblioteca y jardín, el Instituto Secular Hermanas Marianas de Schoenstatt, el Parque Viña Tarapacá, el Colegio de La Salle y jardín, el Seminario Pontificio Mayor Santos Ángeles Custodios, la Parroquia San Vicente de Paul, el Monasterio Carmelitas Descalzas, la Casa Villa Toledo y la Casa Quita (CENFA), y un MH: el Sitio de la Memoria donde ocurrió la matanza de Lo Cañas. El PRC no registra ZT, ni ZCH. Se agrega que se está evaluando incorporar un ICH, inmueble donde funciona el Segundo Juzgado de Policía Local.
La Granja	No se recibe respuesta por transparencia de la Comuna, sin embargo, su PRC publicado no registra inmuebles protegidos. Por su parte, el CMN registra como MH el mural “El Primer Gol del Pueblo Chileno” de Roberto Matta, que para efectos de la investigación no será catastrado.
La Pintana	Según respuesta a solicitud por transparencia pasiva, el PRC de la comuna de La Pintana, no registra ninguna categoría de inmueble protegido. Asimismo, el CMN no ha declarado MH ni ZT en dicha comuna.
La Reina	Según respuesta a solicitud por transparencia pasiva, el PRC de la comuna de La Reina no registra “zonas de conservación histórica en la comuna”. Ahora, a pesar de que se haya informado parcialmente lo solicitado, según el PRC vigente de la comuna este registra 12 ICH: la comunidad Quinta Jesús, la Casa Michoacán, el Colegio de la Salle, la Comunidad Quinta Michita, la Casona del Cabildo, el Edificio Consistorial, el Colegio Leonardo Murialdo, la Villa Paidahue, la Casa Poeta Nicanor Parra, la Capilla Hogar de Ancianos Nuestra Sra. de Loreto, la Academia de Guerra del Ejército y la Cruz Roja Chilena.

	Respecto a los MH y ZT, según información del CMN, no se han calificado inmuebles o conjuntos de inmuebles como tales.
Lampa	Según respuesta a solicitud por transparencia pasiva la comuna de Lampa no cuenta con PRC, ya que este se encuentra en formulación. Respecto a la información del CMN, se registra un MH: la Capilla Nuestra Señora del Trabajo.
Las Condes	<p>La comuna de Las Condes, según la información del CMN y el MINVU, registra siete MH: la Villa San Luis, la Casa de Asturias N° 400, la Casa Presidencial de Tomás Moro, la Iglesia de San Ferrer, la Casona de las Condes y su entorno, el Monasterio Benedictino, y el edificio y parque del instituto Cultural de Las Condes; dos ZT: el Cerro San Benito de los Piques y el Parque Municipal de los Dominicos; 12 ICH: al Casa de lo Fontecilla y su parque, la Casa Embajada Británica, la Casa Embajada de España, la Casa Embajada de Holanda, la Casa Embajada de Nueva Zelanda, la Casa en calle Sebastián el Con, las Casas de Santa Rosa de Apoquindo y su parque, el Colegio del Verbo Divino, el Conjunto de viviendas en calle Asturias, el Consultorio Aníbal Aristía, el Estadio Español, y la iglesia Nuestra Señora de los Ángeles; y dos ZCH: la ZCH Av. Presidente Errázuriz y la ZCH Av. Gertrudis Echenique.</p> <p>Por su parte, en la Ordenanza del PRC de Las Condes, al cual se remite la respuesta de solicitud por transparencia pasiva, se recogen cuatro MH, dos ZT, 12 ICH y dos ZCH, por lo tanto, la Ordenanza se encuentra pendiente actualización en lo que respecta a los MH.</p>
Lo Barnechea	Según respuesta por solicitud de transparencia pasiva, el PRC de la comuna de Lo Barnechea no reconoce ningún inmueble o zona protegida, tampoco se encuentra vigente ningún proceso de inclusión de dichos bienes. Por su parte, el CMN tampoco registra MH ni ZT.
Lo Espejo	Según respuesta por solicitud de transparencia pasiva, la comuna de Lo Espejo no cuenta con PRC por lo que se maneja con la parte territorial que se heredó de la Comuna de La Cisterna. En consecuencia, no se registra ICH ni ZCH. A pesar de ello, y conforme con la información registrada por el CMN, la comuna cuenta con un MH: la franja ubicada entre el Cementerio Metropolitano y la línea férrea (sitio donde fueron encontrados los restos de Víctor Jara, entre otros detenidos desaparecidos), y una ZT: el sector Pueblo de Lo Espejo que involucra un total de 38 propiedades.
Lo Prado	Según respuesta por solicitud de transparencia pasiva, el PRC de la comuna de

	<p>Lo Prado no cuenta con inmuebles o conjuntos de inmuebles protegidos. Sin embargo, como complemento a la consulta, la comuna cuenta con un Memorial de detenidos desaparecidos y ejecutados políticos ubicado en Av. San Pablo con Av. Neptuno.</p> <p>Por su parte, el CMN no registra MH ni ZT.</p>
Macul	<p>Según respuesta por solicitud de transparencia pasiva, el PRC de la comuna de Macul registra cinco ICH: Edificio Consistorial, el Edificio ubicado en Av. Macul No 2955, el Edificio ubicado en Av. Macul No 2996, la Iglesia El Buen Pastor, y la Iglesia de La Sagrada Familia (Congregación Salesianos Macul); no registra ZCH, ni tampoco MH y ZT.</p> <p>Por su parte, según los registros del CMN, la comuna de Macul cuenta con tres MH: el Sitio de la Memoria Centro de Detención denominado “Venda Sexy-Discoteque”, la Ex Casa Vásquez (Edificio Consistorial de Macul) – registrado como ICH en el PRC -, y las bodegas de la Viña Santa Carolina.</p>
Maipú	<p>El contesta oficio a la solicitud de transparencia no da respuesta a la información solicitada. Sin embargo, según información del MINVU, la comuna de Maipú, que cuenta con su propio PRC, contempla seis ICH: la Casa José Luis Infante, la Casa Patronal y Parque Aledaño Fundo El Bosque, la Casa Patronal y Parte del Parque del Fundo San Juan de Chena, la Capilla y Convento Las Ursulinas, el Anfiteatro Municipal en el Centro Cívico y Plaza De Acceso, y la Casona y Parque del Colegio Internacional El Abra; y siete ZCH: la Plaza y Monumento al Coronel Don Santiago Bueras y Avaria, la Plaza y Monumento al Abrazo De Maipú (Monumento a España), el Monolito Plaza San Martín, el Monumento Casas de Lo Espejo, la Plaza y Monumento a Los Vencedores de Ballén, las Plazoletas en Sector El Pajonal, y el Puesto de Mando General San Martín¹⁹³.</p> <p>Por su parte el CMN reconoce cinco MH: el Cerro Primo de Rivera o Los Pajaritos – no contabilizado en el registro de MH al no tratarse de un inmueble de relevancia arquitectónica sino un sitio de batalla -, el Templo Votivo Nacional, la casa y parque de La Quinta las Rosas de Maipú, y los Muros de la Antigua Iglesia de Maipú.</p>
María Pinto	<p>Según respuesta por solicitud de transparencia pasiva, la comuna de María Pinto</p>

¹⁹³ Considerando que los ZCH numerados no constituyen inmuebles de relevancia arquitectónica, no han sido contabilizados en el registro (*supra* Capítulo II sección 3.2).

	<p>no cuenta con PRC. En consecuencia, no se registra ICH, ZCH, MH ni ZT. Asimismo, el CMN no registra bienes bajo protección en dicha comuna.</p>
Melipilla	<p>El contesta oficio a la solicitud de transparencia no da respuesta a la información solicitada. Sin embargo, según información de su propio PRC, la comuna de Melipilla contempla nueve ICH: el Edificio en calle Vargas N° 449 entre Serrano y Barros, el Edificio de la Municipalidad de Melipilla, el Colegio Ercilla, la Iglesia de La Merced, el Edificio de calle Silva Chávez esquina sur oriente con San Miguel, la Iglesia y conveníosle San Agustín en la esquina S.O. de calles San Agustín y Fuenzalida, la Propiedad ubicada en calle Valdés esquina S.O. con calle Pardo, la Propiedad ubicada en calle Valdés 746, y el Banco del Estado de Chile ubicado en Ortúzar esquina S. O. Plaza de Armas. No cuenta lo comuna con ZCH ni reconoce MH o ZT.</p> <p>Por su parte, según el registro del CMN, la comuna cuenta con un MH: la Iglesia y Claustro de San Agustín, registrada en el PRC como ICH.</p>
Ñuñoa	<p>Por solicitud de transparencia pasiva, la comuna de Ñuñoa, que se remite en su respuesta a lo consolidado en su PRC, reconoce que la comuna cuenta con cinco ICH: el Palacio Ortuzar, el Palacio García (Corporación Cultural de Ñuñoa), la Quinta Hamburgo, el Palacio Torres (Liceo Manuel de Salas), y el Instituto Chileno Británico; una ZCH: la población Elías de la Cruz; tres MH: el Estadio Nacional, la Casa de la Cultura de Ñuñoa (Palacio Ossa), y el Sitio ubicado en Av. José Domingo Cañas (centro de detención); y 6 ZT: la Población para Suboficiales de la Escuela de Aplicación de Caballería, la Población de Empleados Públicos y Periodistas Chile – España, el Conjunto Empart de Ñuñoa, el Sector 1 de la Villa Frei de Ñuñoa, el Conjunto Habitacional Villa Olímpica, y el Barrio Suárez Mujica.</p> <p>Por su parte el CMN reconoce los tres MH y las seis ZT contemplados en el respectivo PRC.</p>
Padre Hurtado	<p>Por solicitud de transparencia pasiva, la comuna de Padre Hurtado, que se remite en su respuesta a lo consolidado en su PRC, reconoce que la comuna cuenta con un ICH: la Casa de Ejercicios San Ignacio de Loyola. No se establecen ZCH, MH, o ZT, ni por el PRC ni por el CMN.</p>
Paine	<p>Según respuesta por solicitud de transparencia pasiva, el PRC de la comuna de Paine no registra inmuebles protegidos. Sin embargo, en la zona rural de Paine, regido por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, declara como área de interés histórico y/o cultural a los siguientes inmuebles: la ZT Iglesia del Ex</p>

	<p>fundo Rangue, el MH Casa esquina Ex fundo Rangue-Ribera sur Laguna Acúleo, el MH Iglesia del Transito Santísima Virgen María, y la Ex-Hacienda El Transito (erróneamente identificada en Plan Regulador Metropolitano de Santiago, ordenanza PRMS de abril de 2010 como perteneciente a comuna de Buin.). Asimismo, el CMN reconoce como MH la casa esquina fundo Rangue y la Iglesia del Tránsito, y como ZT la Iglesia del fundo Rangue, al igual que el Plan Regulador Metropolitano.</p>
Pedro Aguirre Cerda	<p>Según respuesta por solicitud de transparencia pasiva, el PRC de la comuna de Pedro Aguirre Cerda no reconoce ICH, ZCH ni ZT. El PRC contempla dos MH: la Casa Patronal de la Ex Chacra Ochagavía y la Casa André Jarlan y Pierre Dubois, registrados también por el CMN.</p>
Peñaflor	<p>Según respuesta por solicitud de transparencia pasiva, Peñaflor no cuenta con PRC (actualmente se encuentra en tramitación) y se rige por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Por lo anterior, la comuna no cuenta con inmuebles protegidos. Asimismo, el CMN no registra para la comuna MH ni ZT.</p>
Peñalolén	<p>Según respuesta por solicitud de transparencia, el PRC de la comuna de Peñalolén no incorpora ICH-ZCH, MH ni ZT, si no que reconoce e incorpora los definidos en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago: el MH Parque por la Paz (Villa Grimaldi) y el MH Las Casas y Parque Peñalolén (actual universidad SEK). Ambos MH se encuentran también registrados por el CMN.</p>
Pirque	<p>Según respuesta por solicitud de transparencia, el PRC de la comuna de Pirque registra ocho ICH: la Parroquia del Santísimo Sacramento, la Casa Parroquial del Santísimo Sacramento, la Casa de la Corporación Municipal, la Casa del Torreón, la Casa de corredor frontal, el Taller de Pirque, la Casa Gevert – Saavedra y las Bodegas Viña Concha y Toro; no registra ZCH; un MH: la Casa y Parque del Llano de Pirque; y no registra ZT. El CMN, por su parte, el CMN registra el MH señalado.</p>
Providencia	<p>El PRC de la comuna de Providencia registra 82 ICH, 22 ZCH, 18 MH y 9 ZT. Los ICH registrados corresponden a la: Vivienda representativa Almirante Simpson 035, Vivienda representativa Almirante Simpson 039, Capilla y Pabellón Andrés Bello Colegio Universitario Inglés Andrés Bello 1337, Embajada del Perú, Embajada de Francia, Vivienda colectiva Andrés Bello 1935, 1939 y 1947, Casa de Camilo Mori, Sede DUOC, Instituto Nacional de Geriátrica, Capilla y parte de convento, Vivienda Capellán Abarzúa 055 C,</p>

Vivienda colectiva Canadá 308, Facultad de Medicina Universidad de Chile - Campus Oriente, Vivienda Constitución 134 y 136, Vivienda Constitución 265, Vivienda Constitución 299 y 317, Vivienda Constitución 299 y 317, Parroquia Santa Bernardita, Antiguo Mercado Municipal de Providencia, Vivienda El Bosque 576, Parroquia del Sagrado Corazón de Jesús de Providencia, Casa de Sergio Larraín García Moreno, Villa Pedro de Valdivia 425, Casa La Carreta, Edificio de vivienda Génova 2015, Edificio de vivienda Génova 2016, Oficinas Hernando de Aguirre 1320, Iglesia Santiago Community Church Holanda 151, Vivienda colectiva Huelén 4 y 10, Vivienda Los Leones 927, Catedral Castrense Nuestra Señora del Carmen (antigua Iglesia San Ramón), Iglesia Luterana, Vivienda Luis Thayer Ojeda 424, Capilla Santuario de Schoenstatt, Parroquia Jesús Nazareno, Vivienda Manuel Montt 1426, Vivienda Manuel Montt 1556, Vivienda Manuel Montt 1538, Vivienda Manuel Montt 1854, Vivienda Manuel Montt 1954, Embajada de Italia, Edificio representativo Orrego Luco 087 y 0111, Vivienda Orrego Luco 023, Capilla del antiguo Colegio de los Sagrados Corazones, Vivienda representativa Pedro de Valdivia 942, Edificio representativo Pedro de Valdivia 1115, Universidad Finis Terrae, Clínica Sara Moncada de Arias, Vivienda Pedro de Valdivia 2257, Teatro Oriente, Restaurant y salón de té Villa Real, Iglesia Ortodoxa Santísima Virgen María, Colegio San Ignacio, Edificio representativo Providencia 227 y 229, Vivienda colectiva Providencia 309, Vivienda colectiva Providencia 405, Iglesia Matriz de Providencia, Iglesia Nuestra Señora del Carmen, Edificio representativo Providencia 2051 y 2063, Campus Oriente Universidad Católica, Iglesia Hermanas de San José, Parroquia San Crescente, Colegio de Dentistas de Chile, Oficinas Desco, Clínica Santa María, Edificios Turri, Edificio representativo Benjamín Vicuña Mackenna 4 y 6, Comité Olímpico, Edificio representativo Benjamín Vicuña Mackenna 152, Iglesia y Monasterio las Agustinas, Edificio representativo Benjamín Vicuña Mackenna 530, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Vivienda José Manuel Infante 1411, Vivienda Pedro de Valdivia 998, Edificio de 4 pisos Ricardo Lyon 2102, Vivienda Tegualda 1364, Vivienda General Córdova 1156, Vivienda General Córdova 1168, 1er y 2do Juzgados de Policía Local, Vivienda Orrego Luco 047, Vivienda Juana de Arco 2031, Vivienda Condell 530.

Las ZCH registradas corresponden a: Conjunto de viviendas Antonio Varas (acera poniente) 721 al 759, Población Jefes y Oficiales de Carabineros

Cirujano Guzmán (ambas aceras) 102 al 207 y General Flores (ambas aceras) 90 – 238, Conjunto de viviendas Eulogia Sánchez (acera sur) 023 al 085, Población Salvador Legión Militar de Chile, Conjunto de viviendas Guardia Vieja (acera oriente) 514 al 530, Población Los Gráficos, Conjunto de viviendas Lorena (ambas aceras) 1212 al 1284, José Tomás Rider (acera poniente) 1071 al 1091, Manuel Montt (acera poniente) 1151 y 1185, Conjunto de viviendas Marín (acera sur) 045 al 079, Pasaje Orrego Luco, Conjunto de viviendas José Arrieta (ambas aceras) 76 al 96, Rancagua (acera norte) 054 y 070, Conjunto de edificios Santa María (acera norte) 0316 al 0346, Conjunto de viviendas Suecia (acera oriente) 1830 al 1870, Conjunto de viviendas Tomás Andrews (acera sur) 09 al 085, Conjunto calle Triana Triana (ambas aceras) 820 al 879 y Eliodoro Yáñez (acera poniente) 867 al 893, Conjunto de viviendas Benjamín Vicuña Mackenna (acera oriente) 276 al 298, Joaquín Díaz Garcés (acera sur) 05 al 013, Conjunto de viviendas Benjamín Vicuña Mackenna (acera oriente) 434 al 490, Edificio representativo y plaza adyacente Hernando de Aguirre (acera poniente) 11 al 61, Providencia (acera sur) 2687 al 2699, Conjunto de viviendas Andacollo 1584, 1552, y Andacollo (ambas aceras) 2082 al 2158, California (ambas aceras) 2086 al 2140, California (acera norte) 2162 al 2170, Conjunto de edificios representativos Providencia (acera sur) 201 al 225, Seminario (acera oriente) 6 al 10 Obispo Pérez de Espinoza 0222, Viviendas Chucre Manzur Antonia López de Bello 0120, Galpones Chucre Manzur, y Conjunto de viviendas Arturo Bührle (acera sur) 029 al 077.

Los MH registrados corresponden a¹⁹⁴: Casa de Lo Contador, Iglesia de Nuestra Señora de la Divina Providencia y casa parroquial, Mural de Pedro Lira Rencoret, Hospital del Salvador, Templo Parroquial de los Santos Ángeles Custodios, Casa de Pablo Neruda, Museo Nacional Benjamín Vicuña Mackenna, Iglesia Epifanía del Señor, Palacio Falabella, Funicular del cerro San Cristóbal, Casa ubicada en la avenida Vicuña Mackenna 84, Palacio Schacht, Casa del ex Presidente de la República don Eduardo Frei Montalva, Casa del Escritor, Letrero publicitario de «Monarch», Letrero publicitario de «Valdivieso», Segunda cumbre del Parque Metropolitano de Santiago, y la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile – también declarado ICH –.

¹⁹⁴ Se excluye del censo a aquellos MH no inmuebles relevantes por sus características arquitectónicas y sociales (*supra* Capítulo II sección 3.2).

	<p>Por último las ZT declaradas son: Calle Keller, Población William Noon, Población León XIII, Calle Viña del Mar, Entorno Palacio Falabella, Población Caja del Seguro Obrero, Plaza Camilo Mori, Cité Constitución 135 y edificios adyacentes, Sector comprendido entre calle Emilio Delporte, Av. Manuel Montt, Av. Santa Isabel y calle Miguel Claro y el Barrio Las Flores.</p> <p>Los MH y ZT registradas por el PRC, corresponden a aquellos decretados por el CMN.</p>
Pudahuel	<p>Según respuesta a solicitud de transparencia, la comuna de Pudahuel, que cuenta recientemente con un PRC, no registra inmuebles protegidos. Asimismo, el CMN no ha decretado MN en dicha comuna.</p>
Puente Alto	<p>El contesta oficio a la solicitud de transparencia no da respuesta a la información solicitada. Sin embargo, según información del MINVU, la comuna de Puente Alto, que cuenta con su propio PRC¹⁹⁵, registra 14 ICH: la Capilla Santa Irene y Jardín, la Casa de Máquinas y Predio Central Hidroeléctrica De La Florida, la Casa Quinta (Cenfa), la Casa Villa Toledo (Colegio Saint Germain), el Colegio de La Salle y Jardín, el Edificio Comudéf Casa De La Cultura y Parque, la I. Municipalidad de La Florida, Actual Edificio de la Alcaldía y Parque, el Instituto Secular Hermanas Marianas de Schoenstatt, Conjunto de Edificios y Parques, el Monasterio Carmelitas Descalzas, el Parque Viña Tarapacá, la Parroquia San Vicente de Paul, el Seminario Misional del Verbo Divino, el Seminario Pontificio Mayor Santos Ángeles Custodios, y la Unión Comunal de Juntas de Vecinos, Casa, Biblioteca y Jardín. La comuna no cuenta con ZCH ni ZT, empero, al igual que lo registrado por le CMN, comprende dos MH: el Puente Colonial Canal San Carlos Viejo y las Construcciones y Parque de la Antigua Bodega de Vinos de la Ex Viña San Carlos.</p>
Quilicura	<p>Según respuesta a solicitud de transparencia, la comuna de Quilicura cuenta con PRC que data del año 1985 y que regula el desarrollo del área urbana de dicho año (6% de la comuna). El resto del territorio comunal (94%) se encuentra regido por las normas supletorias del PRMS.</p> <p>En este contexto, ambos instrumentos no comprenden ICH, ZCH, MH ni ZT. Sin perjuicio de lo anterior, y concordancia con el registro del CMN, en la</p>

¹⁹⁵ Cabe precisar que la Ordenanza Local de la comuna de Puente Alto no registra ICH y registra uno de los dos MH declarados por el CMN (las Bodegas de la EX Viña San Carlos).

	<p>comuna se ubica el MH “Las Casas de San Ignacio”, el cual– en tanto el PRC se encuentra en proceso de actualización -, será reconocido por a respectiva Ordenanza.</p>
Quinta Normal	<p>Según respuesta a solicitud de transparencia, el PRC de la comuna de Quinta Normal se encontraba pendiente de actualización e inclusión de tres ICH y tres ZCH, efectivamente reconocidas el año 2019 con la modificación de dicho Instrumento. Los ICH hoy reconocidos corresponden a: la Basílica de Nuestra Señora de Lourdes, el ICH Gruta de Lourdes y la Casona Dubois; las ZCH reconocidas corresponden a: la ZCH Simón Bolívar, la ZCH El Polígono y la ZCH Mapocho.</p> <p>En la comuna de Quinta Normal no se contemplan MN ni ZT declaradas por el CMN.</p>
Recoleta	<p>La comuna de Recoleta, según su plan PRC, registra: 14 ICH, cuatro ZCH, seis MH y una ZT, además de un Monumento Nacional Arqueológico. Los ICH corresponden a la/el: Cementerio Católico, Columnata Oriente Cementerio General, Acceso Cementerio General, Banco de Crédito e Inversiones, International Tennis Club, Vivienda – comercio Loreto N°1 al 93 y Dardignac 192 al 196, Capilla del Cementerio General, Iglesia Liceo Alemán, Iglesia Ortodoxa San Nicolás (ex Monjas Clarisas), Banco Sud Americano, Conjunto de Viviendas Recoleta N° 401 al 421, Banco del Desarrollo y la Escuela Rafael Sanhueza; las ZCH corresponden al: Entorno Iglesia Recoleta Franciscana, Entorno Iglesia Recoleta Dominica, Entorno Parroquia Santa Filomena y al Conjunto Pío Nono – Domínica; los MH registrados son la: Casa del Pilar de Esquina, Iglesia y Convento de la Recoleta Franciscana, Iglesia y Convento de la Recoleta Dominica, Iglesia La Viñita, Iglesia Quinta Bella, y la Iglesia Parroquial Santa Filomena; por último la ZT registrada corresponde al Cerro Blanco.</p> <p>Por su parte, según los registros del CMN, este cuenta con 10 MH declarados (contando únicamente aquellos inmuebles de relevancia arquitectónica) y una ZT, faltando registrar por el PRC de la comuna - modificado por última vez el año 2005 - el Casco Histórico del Cementerio General (registrado como ICH “acceso Cementerio General”), el Cementerio Católico (registrado como ICH), el Teatro Grez y Lavandería del Instituto Psiquiátrico Dr. José Horwitz, y la Casona El Tilo.</p>
Renca	<p>Según respuesta a solicitud de transparencia pasiva, la comuna de Renca, que</p>

	<p>cuenta con su propio PRC, no registra inmuebles o zonas protegidas. Asimismo, el CMN no ha declarado un MH o ZT en dicha comuna.</p>
San Bernardo	<p>El PRC de San Bernardo cuenta con 24 ICH, tres ZCH, un MH y ninguna ZT. Los MH que registra el PRC son el/la: Hospital Parroquial de San Bernardo, Edificaciones del ejército en calle Balmaceda, Fundo Las Lilas, Estación de Ferrocarriles de San Bernardo, Molino San Bernardo Ex - Molino San José, Escuela Básica Eliodoro Yáñez Ponce de León (Escuela Lo Herrera), Frente Población de la calle Maestranza, Estación Ferrocarriles Nos, Ex - Fundo La Divisa (Casa Parque García de La Huerta -Casa de la Cultura), Cámara de Comercio, Ex - Colegio Cristo Rey, Casa Calle Colón,</p> <p>Por su parte el CMN registra cuatro MH y una zona arqueológica. Los MH históricos registrados corresponden a las Casas Viejas de Chena, los Edificios de la Maestranza San Bernardo (también declarada ICH), la Case de Calle Covadonga N° 237 de San Bernardo y la Estación de Ferrocarriles del Estado de San Bernardo (también declarada ICH).</p>
San Joaquín	<p>Según respuesta por solicitud de transparencia pasiva, la comuna de San Joaquín, que cuenta con su propio PRC, no registra ICH-ZCH ni ZT, sí registra, al igual que como señala el CMN, un MH: El Centro de Detención Tres y Cuatro Álamos.</p>
San José de Maipo	<p>Según respuesta por solicitud de transparencia pasiva, el PRC de la comuna de San José de Maipo no registra ICH ni ZCH. Ahora bien, conforme a lo catastrado por el CMN, el PRC registra seis MH: las Casas y Capillas del ex fundo El Manzano, la Aduana El Manzano, el Ferrocarril de Puente Alto a El Volcán, la iglesia de San José de Maipo, el ex Sanatorio Laennec y la Casa de Salud de mujeres Carolina Deursther; y una ZT: el Centro Histórico San José de Maipo.</p>
San Miguel	<p>Conforme a la respuesta dada por solicitud de transparencia pasiva, el PRC de la de la comuna de San Miguel registra 14 ICH: el Cierro exterior y Portal de acceso al Hospital Barros Luco , la Capilla y Convento, Hospital Barros Luco, las Bodegas Viña Concha y Toro, la Iglesia de San Miguel, la Capilla y Colegio Claretiano, el Liceo A-90, Luis Galecio Corvera, la Antigua casa de don Ramón Subercaseaux, (Casa de la Cultura), las Bodegas Subterráneas de la Viña Subercaseaux, el Mural Edificio Consistorial, Municipalidad de San Miguel, el Estadio El Llano, la Iglesia Metodista, el Hospital Pediátrico “Exequiel González Cortés”, los Murales del Liceo A-91 y el Edificio Policlínico Hospital</p>

	<p>Barros Luco; y 1 ZCH: el Entorno y Plaza 12 de octubre.</p> <p>El CMN registra un MH: los Murales de la ex Escuela Rebeca Catalán Vargas, no contemplado en el PRC.</p>
San Pedro	<p>Según respuesta a solicitud de información por transparencia pasiva, la comuna de San Pedro no cuenta con su propio PRC, por lo cual se regula por el PRMS. Se señala que la comuna cuenta con inmuebles que podrían categorizar como ICH, pero que ninguna de estas edificaciones cuenta con dicho título.</p> <p>Por su parte, el CMN registra como MH la Iglesia de Loica.</p>
San Ramón	<p>Por respuesta a solicitud de transparencia, se informa que la comuna de San Ramón no cuenta aún con PRC, cual ha estado en tramitación desde el año 2004 y se encuentra en etapa aprobatoria ante el Consejo Regional. Se considera contemplar en el PRC dos ZCH.</p>
Santiago	<p>La comuna de Santiago, según su PRC, registra 93 MH, 20 ZT, 1.384 ICH y 16 ZCH¹⁹⁶. Dicha información, en lo que respecta a los MN, se encuentra confirmada por el CMN.</p>
Talagante	<p>Por respuesta a solicitud de transparencia pasiva, la comuna de Talagante en su PRC registra cuatro ICH; la Municipalidad de Talagante, la Iglesia de Talagante, la Hacienda Santa Ana de las Palmas y la Parroquia Santo Domingo de Guzmán; y un MH: Hornos de Lonquén, registrado también por el CMN.</p>
Til Til	<p>El contesta oficio por solicitud de transparencia no contempla respuesta a la información solicitada, únicamente se pide prórroga de plazo. Sin embargo, por información del MINVU, la comuna de Til Til no cuenta con PRC por lo que no registra inmuebles protegidos.</p> <p>Por su parte, el CMN ha declarado como MH las casas patronales de la ex hacienda Polpaico y la Iglesia de Til Til.</p>
Vitacura	<p>Según respuesta a solicitud de transparencia pasiva, el PRC de la comuna de Vitacura registra nueve ICH: la CEPAL, el Observatorio Europeo ESO, el Club House Club de Polo, el Colegio Alianza Francesa, la Casa Director Colegio Alianza Francesa, el Club House Estadio Manquehue, el Club House Sport</p>

¹⁹⁶ Considerando que la comuna de Santiago es la que registra la más alta cantidad de inmuebles declarados como patrimoniales, para efectos de extensión y espacio, nos remitiremos a la especificación de los bienes en el PRC de dicha comuna. Documento disponible en, última consulta noviembre 2020: <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/pdttta/-/ta/MU308/OA/SCLP/57674985>. Cabe agregar que la comuna de Santiago tiene una regulación comparativamente más comprensiva y detallada que otros planes reguladores, destacándose la coordinación regulatoria entre las distintas categorías de inmuebles, evitando, al menos teóricamente, la posible discordancia en las instituciones llamadas a conservar el patrimonio arquitectónico.

Francés, la Casa de la Viña Manquehue y el Restaurant Baltazar ;y dos MH, al igual que el CMN: la Casa Lo Matta y la Casa Chacra Lo Gallo.

Anexo N° 2: Jurisprudencia citada

Carátula	Término	Rol	Tribunal
Fisco de Chile con CTC Startel S.A. – “Centro Histórico de La Serena”	Sentencia	Rol 306-2000	Segundo Juzgado Civil de La Serena
		Rol 26-636	Corte de Apelaciones de la Serena
		Rol 4864-02	Corte Suprema
Fisco de Chile con Soquimich S.A. y otra – “Casa de Huéspedes de Soquimich”	Sentencia	Rol 43594-2000	Tercer Juzgado de letras de Antofagasta
		Rol 16391-2004	Corte de Apelaciones de Antofagasta
		Rol 1911-2004	Corte Suprema
Fisco de Chile con Congregación Provincia Mercedaria de Chile – “Iglesia de la Merced”	Sentencia	Rol 10348-2009	Segundo Juzgado Civil de Rancagua
		Rol 1255-2011	Corte de Apelaciones de Rancagua
		Rol 6617-2012	Corte Suprema
Fisco de Chile con Constructora Alfredo Cuevas Carvallo E.I.R.L. – “Pueblo de Lo Espejo”	Sentencia	Rol C-27742-2012	Sentencia del 13° Juzgado Civil de Santiago
		Rol 6064-2014	Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago
Fisco de Chile con Arzobispado de La Serena –	Sentencia	Rol 3104-2011	Segundo Juzgado Civil de La Serena

"Ex Casa de Los Jóvenes"		Rol 518-2013	Corte de Apelaciones de La Serena
		Rol 21327-2014	Corte Suprema
Comité de Defensa Patrimonial de Los Ángeles con I. Municipalidad de Los Ángeles – "Edificio O'Higgins"	Sentencia	Rol D-24-2017	Tercer Tribunal Ambiental
Comité de Defensa Patrimonial de Los Ángeles con I. Municipalidad de Los Ángeles – "Edificio del ex Liceo e internado de Hombres"	Sentencia	Rol D-36-2018.	Tercer Tribunal Ambiental