

**Gestión Patrimonial:  
El patrimonio arquitectónico construido  
como bien social y fuente de recursos.**

Propuestas de política pública desde la  
Cámara Chilena de la Construcción para  
modificación de la Ley de Monumentos Nacionales.

Elaborado para el gremio por el Grupo de Trabajo  
Patrimonio Arquitectónico CChC.

Octubre 2018

Documento elaborado por Grupo de Trabajo Patrimonio Arquitectónico CChC 2018,  
presidido por Amaya Irrázaval.

### **Sobre el Grupo de Trabajo.**

El Grupo de Trabajo Patrimonio del Comité de Especialidades ha sesionado desde marzo de 2018 y ha sido presidido por la arquitecta Amaya Irarrázaval. Su constitución responde a una preocupación constante del Gremio por la conservación patrimonial e integración en el desarrollo urbano, y en particular para las sesiones de este año se ha planteado entre otros aspectos:

- Dar continuidad a las propuestas sobre conservación patrimonial que han sido llevadas a cabo por la CChC desde hace más de una década.
- Aportar propuestas en el marco de la modificación a la Ley de Monumentos Nacionales.
- Incorporación activa de las Cámaras CChC regionales en la discusión patrimonial.
- Profundizar aspectos contenidos en la Política Nacional de Desarrollo Urbano, en su eje Identidad y Patrimonio.

#### *Integrantes*

- Amaya Irarrázaval, presidenta del Grupo de Trabajo.
- Felipe Opazo, coordinador del Grupo de Trabajo.
- Rodolfo Arriagada, arquitecto e ingeniero civil, Gerencia de Estudios CChC.
- Boris Gómez, CChC Arica.
- Carola Illanes, arquitecta, CChC Concepción.
- Jorge Pantoja, arquitecto, CChC Iquique.
- María Paz Valenzuela, arquitecta.

### **Resumen.**

*El siguiente documento se construye sobre las anteriores propuestas de la CChC en materia patrimonial, en particular del documento Fundamenta 43 de 2017. Se enfoca en el patrimonio arquitectónico construido en áreas urbanas.*

*Se promueven mecanismos de compensación cuando la declaratoria afecta la situación del propietario, una valoración adecuada de atributos que permita priorizar y focalizar iniciativas; una participación ciudadana junto a procesos que apoyen la certeza jurídica en proyectos susceptibles a conflictos urbanos; y en que el patrimonio deje de considerarse un gasto y pase a ser una inversión de la que se beneficia toda la sociedad.*

## Contenido

INTRODUCCIÓN.....	4
Palabras iniciales: la CChC y el patrimonio chileno. ....	4
Principios y lineamientos de la Gestión Patrimonial desde la CChC. ....	5
El proceso de Gestión Patrimonial. ....	7
Sobre las fases del proceso de Gestión Patrimonial. ....	7
PRIMERA PARTE: EL ESTADO ACTUAL DEL PATRIMONIO .....	8
(i) El patrimonio, un concepto en constante definición. ....	8
(ii) Una declaratoria sin financiamiento asociado. ....	9
(iii) Ausencia de compensaciones al propietario de inmuebles patrimoniales. ....	9
(iv) Duplicidad normativa e institucionalidad múltiple. ....	10
(v) Nuevos desafíos, participación y certezas jurídicas. ....	14
SEGUNDA PARTE: PROPUESTAS DESDE LA CCHC PARA LA GESTIÓN PATRIMONIAL Y SU FINANCIAMIENTO.....	16
1. PROPUESTAS PARA LA VALORACIÓN DEL PATRIMONIO .....	16
2. PROPUESTAS SOBRE MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO DE LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO PRIVADO.....	19
3. PROPUESTAS SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PATRIMONIO.....	25
CONCLUSIONES.....	27
BIBLIOGRAFÍA.....	28
GLOSARIO.....	29
ANEXOS.....	32

## INTRODUCCIÓN

### **Palabras iniciales: la CChC y el patrimonio chileno.**

El día 4 de Marzo del 2014, se publica en el Diario Oficial de Chile<sup>1</sup> el Decreto que da su aprobación a la **Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)**<sup>2</sup>, que viene a incorporar en nuestra Institucionalidad un marco explícito de principios, objetivos y lineamientos, que servirán de orientación e integración de las iniciativas en materia de urbanismo, desarrollo territorial - obras urbanas, vivienda, y edificación pública. A esto se suma la creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio; y **una revisión de la actual Ley de Monumentos Nacionales para modificarla y formular una nueva Ley de Patrimonio para Chile.**

Uno de los ámbitos temáticos contenidos en la PNDU es precisamente el “ámbito 4: Identidad y Patrimonio”, consagrándose la temática del Patrimonio como un elemento relevante en nuestro Desarrollo Urbano. Paralelamente, el mismo Decreto, crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), y nombra entre sus integrantes al Presidente (o su representante) de la Cámara Chilena de la Construcción.

Con la creación del Consejo, se da operatividad, permanencia y continuidad al debate sobre las temáticas contenidas en la PNDU, asegurando con su constitución, la universalidad del debate, que se desvincula así de la coyuntura política, relevándolo en consecuencia a la categoría de Política de Estado que supera la alternancia de los Gobiernos.

Por otra parte, y luego de más de una década de conversaciones, estudios, debates y propuestas al interior de los distintos estamentos de la Cámara Chilena de la Construcción, finalmente, en el mes de Enero del Año 2017, la Cámara publicó su documento *Fundamenta N°43 “Hacia una gestión sustentable del patrimonio arquitectónico en Chile”*<sup>3</sup>, **dando cuenta así de la postura del Gremio respecto de un tema que –a diferencia de lo que muchos creen– por años ha concitado el genuino interés del Gremio y sus asociados**, interés que sigue conservando hasta hoy.

También la Cámara ha participado activamente del CNDU aportando continua y permanentemente en todos los grupos de trabajo que éste ha convocado, incluido por cierto el grupo de análisis de la temática del Patrimonio, cuyo trabajo dio origen al documento *“Propuestas para un Modelo Integral de Conservación del Patrimonio Urbano”*, que aunque no refleja íntegramente el pensamiento de la

---

<sup>1</sup> Diario Oficial de Chile, 2014.

<sup>2</sup> Política Nacional de Desarrollo Urbano - Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, 2014.

<sup>3</sup> Fundamenta N°43 Hacia una Gestión Sustentable del Patrimonio Arquitectónico en Chile, CCHC, 2017.

Cámara en la materia, sí ha recogido parte importante de los lineamientos y principios gremiales relacionados. Dado el nivel de consenso alcanzado, es esperable que parte de estas propuestas converjan en una eventual modificación a la actual Ley de Monumentos.

Reconociendo que la mayor cantidad de bienes patrimoniales está en manos privadas y tomando como punto de partida la posición gremial contenida en el Fundamenta N° 43, centrada en lo medular en el patrimonio arquitectónico chileno, en este documento se pretende seguir avanzando en la materia con miras a plasmar en la realidad acciones continuas, sustentables e integrales, pasando de la mera declaración (necesaria también, por cierto) a la Gestión Integral del Patrimonio. Es por eso que en este documento ponemos en valor la doble condición del patrimonio como bien social y fuente de recursos. Para ello, se formulan propuestas en tres ámbitos (i) valoración de atributos patrimoniales, (ii) financiamiento de la gestión patrimonial y (iii) participación ciudadana y certeza jurídica en los procesos de gestión patrimonial.

Luego de un análisis de legislación comparada entre Chile y países latinoamericanos como Ecuador, Colombia, Perú, España, México, Argentina y España, la CChC ha elaborado el siguiente documento.

### **Principios y lineamientos de la Gestión Patrimonial desde la CChC.**

En su Fundamenta 43 (2017), la CChC declara como sus principios rectores en materia de Patrimonio Arquitectónico, dos Principios y 10 Lineamientos, que orientan la opinión y propuestas gremiales en la materia. Éstos son:

#### **Principio 1. GARANTIZAR UNA CONSERVACIÓN SUSTENTABLE DEL PATRIMONIO**

- Lineamiento 1 – Replantear el rol del Estado en la conservación del patrimonio
- Lineamiento 2 – Asociar a toda declaratoria patrimonial el financiamiento para la gestión patrimonial
- Lineamiento 3 – Equilibrar la salvaguarda del patrimonio con el derecho de propiedad
- Lineamiento 4 – Garantizar mecanismos tempranos y efectivos de participación
- Lineamiento 5 – Asegurar que la gestión patrimonial sea transparente y expedita

#### **Principio 2. CONSOLIDAR UN MARCO NORMATIVO-INSTITUCIONAL ÚNICO EN MATERIA PATRIMONIAL**

- Lineamiento 6 – Actualizar el concepto de patrimonio y sus categorías
- Lineamiento 7 – Integrar todas las categorías patrimoniales bajo un marco único, reconociendo sus escalas
- Lineamiento 8 – Actualizar atribuciones y composición de la institucionalidad relacionada
- Lineamiento 9 – Establecer criterios para desafectar la declaratoria patrimonial
- Lineamiento 10 – Establecer un protocolo claro frente a emergencias y catástrofes

Nuestras convicciones sobre el Patrimonio Arquitectónico. Sin dejar de adscribir a estos principios, creemos que su validez también obliga a manifestar ciertas convicciones, que permitirán orientar y focalizar mejor las propuestas que se formulen:

- El Patrimonio Arquitectónico es un **bien social**, como lo define la PNDU. No obstante ello, esta condición debe conciliarse con el legítimo derecho a la propiedad privada cuando ese Patrimonio está en manos de personas o entidades distintas al Estado. Además, puede constituirse en una **fuentes de recursos** dada la riqueza que presenta la conservación de sus valores más significativos.
- La categoría del Patrimonio Arquitectónico es **escalable**. Está asociada a la cobertura de la comunidad que le asigna valor, que puede situarse en un ámbito territorial determinado (barrio, ciudad, comuna, región, país, planeta), o en el ámbito de la asociatividad de la comunidad (juntas vecinales, colegios profesionales, comunidades religiosas, ciudadanía en general, etc.). Tendrá sentido entonces, la creación de una institucionalidad y de procesos capaces de adaptarse a las distintas escalas de reconocimiento del PA, que eviten sobrecargar la institucionalidad país, con situaciones que pueden y deben resolverse a otras escalas.
- El Patrimonio Arquitectónico es un **bien frágil**. La inacción en materias de su protección, y/o medidas inadecuadas, inoportunas o incompletas, en vez de contribuir a su preservación, es posible que nos lleven exactamente en el camino contrario, esto es, la pérdida progresiva e irreversible de las expresiones patrimoniales arquitectónicas.
- El Patrimonio Arquitectónico es un **bien valioso** y a la vez **costoso**. No basta con reconocer y documentar su real valor, sino que será necesario poner recursos para su preservación. Pensar que lo preservará la sola declaración, generalmente asociada a la “inmovilización” del bien, sin invertir recursos en su gestión, es un error histórico que las generaciones futuras nos reprocharán y con razón.
- El Patrimonio Arquitectónico es además un **bien económico**. Significa que es capaz de generar los recursos económicos que se requieren para su propia gestión.
- El Patrimonio Arquitectónico requiere de un **proceso de gestión integral, circular y continuo**. Solo así podremos asegurar su preservación y disfrute por parte de la sociedad que le ha reconocido su valor. Más adelante se explica qué se entiende por cada una de estas características.
- El proceso de gestión patrimonial debe formar parte de los Instrumentos de Planificación Territorial, y la participación ciudadana asociada a ellos debe estar asociada a los tiempos y procesos de formulación y/o actualización de los IPT. Solo casos muy excepcionales y debidamente fundados deberían analizarse fuera de los IPT, y si ese fuera el caso, nunca

obviar la observancia del proceso de gestión patrimonial completo, y los recursos asociados a su materialización efectiva.

### **El proceso de Gestión Patrimonial.**

Entender la problemática patrimonial en el contexto de un proceso integral, ayuda a entender que su gestión debe responder a un sistema de acciones sucesivas más que a una acción aislada –la mera declaratoria, por ejemplo–. Este proceso tiene dos grandes características: es circular y continuo.

- **Circular**, es decir que no tiene un punto de inicio ni de término, sino que se retroalimenta y reformula, desde cualquiera de sus fases, sin que tenga un término definitivo, incluso después de su desafectación (o pérdida de valoración por la sociedad).
- **Continuo**, es decir que requiere de acción permanente en cualquiera o todas las fases del Proceso. La gestión patrimonial se encuentra en un proceso de mejora continua en el que pueden cambiar las tecnologías, o los niveles de valoración de un inmueble patrimonial por parte de la sociedad. Con todo, es imprescindible que este proceso se dé dentro de un marco regulatorio claro y conocido ex ante de modo de garantizar certezas jurídicas en cualquier momento.

También es importante comprender cuáles son sus principales fases. Si bien el proceso es bastante más complejo, puede esquematizarse como sigue:

### **Sobre las fases del proceso de Gestión Patrimonial.**

- **Identificación.** Cualquiera de los agentes de la Sociedad (personas, Comunidad organizada, Gobiernos) podría identificar lo que considere un Patrimonio Arquitectónico. No obstante, la sola “identificación” no debe convertirlo automáticamente en Patrimonio Arquitectónico. Será necesario hacer objetivos y explícitos los contenidos y alcances de su valoración.
- **Valoración.** Los mecanismos y los agentes que intervienen en la objetivización de sus valores, que conduzcan finalmente a su declaración. La participación de los “expertos” y la socialización de los valores en la Sociedad.
- **Declaración.** Proceso formal de reconocimiento por parte de la Sociedad. Solo como resultado de las dos fases anteriores.
- **Intervención** (Evaluación y Recuperación). Se requerirá de la formulación e implementación de los mecanismos necesarios para la evaluación del estado de conservación del Patrimonio

Arquitectónico, y las acciones o intervenciones que se requieren para su recuperación cuando sea necesario.

- **Operación** (Puesta en Uso - Conservación). Corresponde a la puesta en funcionamiento del Patrimonio Arquitectónico. Está demostrado que el uso continuo, asociado a acciones permanentes de evaluación y conservación, aseguran su permanencia futura.
- **Difusión**. Un Patrimonio Arquitectónico oculto o inaccesible, donde la Sociedad (que es la que le asigna valor) no conoce sus virtudes ni puede apreciarlas, terminará perdiendo su valor para la misma Sociedad. Su deterioro y pérdida entonces pueden ser evitables mediante un plan adecuado de difusión.
- **Desafectación**. No tiene sentido conservar afectaciones o declaraciones, si el Patrimonio Arquitectónico ha perdido sus valores y atributos. De todos modos, en un proceso de gestión circular, incluso la desafectación puede ser revisada nuevamente y eventualmente vuelto a afectar si se dan las condiciones para ello.

## PRIMERA PARTE: EL ESTADO ACTUAL DEL PATRIMONIO<sup>4</sup>

Más que convertirse en un diagnóstico exhaustivo, los siguientes puntos buscan sintetizar las tensiones que caracterizan la situación actual del patrimonio chileno.

### (i) El patrimonio, un concepto en constante definición.

El concepto de patrimonio se ha expandido en las últimas décadas y su definición es fundamental para saber qué conservar. Hoy en día, la experiencia internacional abarca un espectro tan amplio de conceptos que es posible hablar de patrimonio para referirse a diversos ámbitos que van desde el patrimonio intangible y las tradiciones culturales hasta la escala del *landscape*, a través del concepto de paisaje cultural. Teniendo en cuenta esta consideración, el siguiente documento se focaliza en el patrimonio arquitectónico chileno –sobre todo aquél de propiedad privada–, al que de aquí en adelante se denominará indistintamente como «patrimonio» o «inmueble patrimonial».

Se propone avanzar hacia una definición de patrimonio que contemple su condición de bien social y fuente de recursos. Bien social porque su conservación es una externalidad positiva que beneficia a

---

<sup>4</sup> Basado en diagnóstico contenido en Fundamenta n°43, CChC, 2017.

la sociedad en su conjunto, y de fuente de recursos<sup>5</sup> porque es un activo cuya puesta en valor tiene el potencial de generar importantes beneficios.

**(ii) Una declaratoria sin financiamiento asociado.**

La falta de recursos económicos asociados a la declaratoria, la prohibición de demoler el inmueble –en caso de deterioro extremo– o en muchos casos la falta de recursos propios hace que entre en un proceso de obsolescencia y deterioro.

En efecto, el marco normativo vigente en Chile en materias patrimoniales establece obligaciones para el propietario, pero no incentivos económicos para su conservación. Es decir, difícilmente podría asegurarse que la declaratoria patrimonial es atractiva para él. Luego, se puede afirmar que una declaratoria patrimonial que restringe, pero no incentiva la conservación es contraproducente a los objetivos que persigue.

**(iii) Ausencia de compensaciones al propietario de inmuebles patrimoniales.**

Pero no solamente faltan incentivos a la conservación. Tampoco se consideran mecanismos de compensación que reconozcan el valor alternativo del dueño del inmueble patrimonial que se ve afectado con la declaratoria patrimonial.

Conservar un bien patrimonial para ésta y las futuras generaciones genera externalidades positivas a la sociedad porque preserva la identidad, la memoria histórica y hace a las ciudades más atractivas. Por lo tanto, es la sociedad en su conjunto – a través de las instituciones del Estado – quien debe asumir los costos de su conservación y potencial adquisición.

En el caso del patrimonio de propiedad privada, podría afirmarse que cuando el Estado no provee los recursos necesarios para su conservación luego de reconocerlo como patrimonio protegido, entonces se genera un mecanismo negativo que posibilita declarar una cantidad de inmuebles como patrimoniales que no tienen asociada la factibilidad económica y técnica necesaria para proteger sus valores.

Si además se dan las condiciones para que el Estado no pueda financiar por sí mismo la conservación del total de inmuebles que ha declarado como patrimoniales, se hace necesario reflexionar sobre mecanismos que permitan contar con recursos adicionales para la conservación patrimonial. La consecuencia directa es que la ausencia de una compensación adecuada que

---

<sup>5</sup> En efecto, el marco normativo patrimonial de Perú propone entenderlo como un recurso no renovable. Recurso porque el Estado debe hacer todo lo posible para que estos inmuebles “puedan ser disfrutados, valorados y aprovechados adecuadamente por todos los ciudadanos y transmitidos de la mejor manera posible a nuestras futuras generaciones” (Ministerio de Cultura, Perú). Y no renovable porque es frágil y excepcional.

equilibre la decisión de la sociedad de preservar el patrimonio versus el derecho a la propiedad hace que la idea de conservar resulte poco conveniente para el propietario y el patrimonio, en su condición de fragilidad, queda expuesto al riesgo de deteriorarse o incluso desaparecer.

#### **(iv) Duplicidad normativa e institucionalidad múltiple.**

Los inmuebles patrimoniales son declarados a través de dos marcos: (i) la Ley 17.288 de Monumentos Nacionales que opera a través del Consejo de Monumentos Nacionales; y (ii), la Ley General de Urbanismo y Construcciones a través de su ordenanza, que establece disposiciones para afectar inmuebles con valor patrimonial mediante Planes Reguladores Comunales. Cada uno de estos mecanismos cuenta con sus propias categorías de patrimonio y con procedimientos distintos: al no estar regidos por un mismo marco normativo hay veces en que su coexistencia en la ciudad produce confusión sobre cómo intervenir y quién atribuir la responsabilidad de su conservación.

**(iv.a) El patrimonio declarado por el Consejo de Monumentos Nacionales.** En Chile, la declaración del patrimonio está reglamentada en la Ley N°17.288 sobre Monumentos Nacionales (LMN). Dicha ley fue publicada el año 1970 y tiene como objetivo otorgar protección al patrimonio cultural existente en el 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 documento están los Monumentos Históricos y las Zonas Típicas por constituir patrimonio arquitectónico y urbano en el marco de la formulación de una nueva Ley de Patrimonio; además, se suman otros que se verán más adelante.

La Ley N°17.288 entrega la tuición y protección de estos monumentos al Consejo de Monumentos Nacionales (CMN), organismo técnico y colegiado. Este organismo es responsable de proponer declaratorias patrimoniales en forma autónoma y de acuerdo a sus propios criterios, aunque luego la declaración debe ser formalizada a través de un Decreto Supremo. Este proceso no considera necesariamente la opinión del propietario o la comunidad, ni la posibilidad de interponer recursos de reconsideración o apelación ante un ente superior en caso de no estar de acuerdo con la declaratoria propuesta.

Asimismo, la Ley establece que tanto los Monumentos Históricos como los inmuebles ubicados en una Zona Típica no podrán ser demolidos y sólo se admiten modificaciones o reparaciones, las que en cualquier caso deben ser aprobadas previamente por el Consejo

de Monumentos Nacionales. Además, los proyectos o actividades sobre este tipo de bienes deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>6</sup>.

***(iv.b) El patrimonio declarado mediante Planes Reguladores Comunes.***

La Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) entrega atribuciones a los planes reguladores comunales para declarar dos categorías de protección patrimonial adicionales a las definidas por la Ley de Monumentos Nacionales: los Inmuebles de Conservación Histórica y las Zonas de Conservación Histórica.

De acuerdo a la Ordenanza que reglamenta esta Ley, OGUC, el Municipio puede realizar estas declaratorias (que no requieren la intervención del Consejo de Monumentos Nacionales), si los Inmuebles o Zonas cumplen con las siguientes características<sup>7</sup>:

- En la categoría de Inmuebles de Conservación Histórica, que se trate de un edificio que posea valor cultural a proteger, que la demolición del inmueble genere un menoscabo urbanístico, o que su arquitectura constituya un hito de significación urbana;
- En tanto para la categoría de Zonas de Conservación Histórica, que se trate de sectores cuya expresión urbanística represente valores culturales locales, que la demolición de alguno de sus edificios genere menoscabo a la zona o conjunto, o que sea un sector que se encuentre relacionado con uno o más Monumentos Nacionales en la Categoría de Monumento histórico o Zona Típica. En este último caso, los MN seguirán siendo regidos por la Ley de Monumentos Nacionales.

Además, la ordenanza establece que cada municipio, a través de Planes Seccionales, podrá establecer características arquitectónicas en sectores en torno a inmuebles patrimoniales<sup>8</sup>. Sin embargo, la generación de un plan seccional<sup>9</sup> no es inmediata a la declaratoria de zona de conservación histórica, lo que genera incertidumbre al momento de las nuevas propuestas de desarrollo.

Por otro lado, los ICH quedan gravados con la prohibición de ser demolidos. Asimismo, las ZCH quedan gravadas con normas de edificación mucho más restrictivas que otras zonas de la comuna, un desincentivo a cierto tipo de proyectos cuyo costo de oportunidad no es compensado económicamente.

<sup>6</sup> Ley 19.300, Art 10° y Art. 11° letra f.

<sup>7</sup> Basado en OGUC, Art. 2.1.43

<sup>8</sup> OGUC, Art. 2.7.8

<sup>9</sup> Cuando un Plan Regulador Comunal requiere de una normativa detallada pa algún sector de la comuna, dada sus características especiales, se emplea un plan Seccional que lo aborda de manera específica.

Al igual que en el caso de los Monumentos Nacionales, la LGUC no estipula consulta ni notificación formal al propietario del inmueble, salvo por los procedimientos generales de participación ciudadana contemplados en los procesos de elaboración o modificación de planes reguladores comunales; ninguno de ellos dispone cómo debe ser de forma clara el rol de la participación –en caso que haya– para identificar valores patrimoniales en los inmuebles declarados.

Por su parte, los proyectos de modificación o reparación de los Inmuebles de Conservación Histórica, así como cualquier intervención en una Zona de Conservación Histórica deben ser aprobados caso a caso por el Director de Obras de la Municipalidad, con el visto bueno de la Seremi del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Lo anterior genera ámbitos de discrecionalidad de parte de la autoridad, demoras innecesarias e incertidumbre para sus propietarios e interesados en invertir en su conservación.

Si a esto sumamos que además existen otras instituciones involucradas, el flujo del proceso de gestión patrimonial se vuelve incluso más complejo. Entre ellos figuran,

- el Ministerio del Medio Ambiente, que somete proyectos de intervención de inmuebles patrimoniales al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>10</sup>;
- los Gobiernos Regionales, que son llamados a cautelar el patrimonio histórico de la región<sup>11</sup>;
- y la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, que tiene entre sus funciones la protección y difusión del patrimonio arquitectónico e histórico indígena<sup>12</sup>, entre otros.

**(iv.c) Otras consideraciones institucionales relacionadas.** Al marco institucional mencionado se suman inmuebles patrimoniales con reconocimiento supranacional. Tal es el caso de zonas, sectores o sitios publicados en la Lista de Patrimonio Mundial del Comité de Patrimonio Mundial de la UNESCO.

También cabe mencionar la promulgación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (2014), a través de la cual se implementarán los compromisos suscritos por el Estado chileno bajo la Nueva Agenda Urbana ONU Habitat III (2016). La PNDU cuenta con un eje llamado “Identidad y Patrimonio” que tiene como objetivos principales:

---

<sup>10</sup> LMN, Art. 31°; Dictamen 4000 de Contraloría.

<sup>11</sup> Ley 19.175, Art. 19°.

<sup>12</sup> Ley 19.253, Art 28° y Art. 39°.

- Valorar el entorno físico, construido o natural, formador de la identidad de las comunidades.
- Valorar la identidad de cada cultura y zona geográfica, referido a la coherencia entre las obras y el lugar en que se emplazan, para lo cual promueve una participación en la formulación de los IPT que permita dar cuenta de la identidad de las comunidades que habitan el territorio.
- Conocer, valorar, proteger y gestionar el patrimonio cultural, referido a las acciones necesarias para lograr una efectiva puesta en valor del patrimonio cultural, incluyendo –entre otros– metodologías de valoración, financiamiento, un sistema de registro integrado y la definición de instrumentos específicos para regular las intervenciones.

En esta línea, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano propuso a comienzos del presente año una serie de propuestas en las que participó activamente la Cámara Chilena de la Construcción como institución consejera. De hecho, tiene grandes puntos de convergencia con lo planteado anteriormente por el documento Fundamenta CChC N° 43.

**(iv.d) Sobre las definiciones de Patrimonio en la PNDU.** Por formar parte del marco legal institucional chileno, es necesario reconocer aquellas definiciones contenidas en la PNDU, que en su ámbito 4 precisa:

*“Para los efectos de la presente Política el patrimonio es un bien social que está conformado tanto por las obras y manifestaciones de las personas como por el entorno natural en que viven.” (subrayado propio).*

Y especifica, además, los objetivos específicos que persigue la PNDU en este ámbito, que son:

- (i) *Valorar el entorno físico, construido o natural, formador de la identidad de las comunidades.*
- (ii) *Valorar la identidad de cada cultura y zona geográfica.*
- (iii) *Conocer, valorar, proteger y gestionar el patrimonio cultural.*

En línea con estas definiciones, es posible concluir entonces que el Patrimonio, y particularmente el Patrimonio Arquitectónico al que se aboca este documento, tiene valor solo en la medida que lo reconozca la Sociedad (“bien social”).

Desde este punto de vista entonces, las responsabilidades están radicadas en la sociedad a través de sus ciudadanos e instituciones del Estado. Los ciudadanos como unidad básica de la sociedad, las comunidades (organizadas y representativas) como expresión de la asociatividad e integración territorial de esa sociedad, y los gobiernos (Locales y Nacional) como expresión de la institucionalidad y gobernabilidad de la sociedad reunida en el Estado. Todos ellos, en conjunto, son los llamados entonces a identificar, valorar, y proveer los mecanismos de gestión integral del Patrimonio Arquitectónico que aseguren su permanencia en el tiempo. Puesto que a menudo la valoración de ellos tocará materias complejas y especializadas propias del ámbito de la Arquitectura y la Construcción, un papel importantísimo deberá jugar los especialistas, en la medida que puedan descubrir, identificar, argumentar, explicar y poner en conocimiento de la Sociedad esos valores.

No será legítimo entonces, bajo el pretexto de la “protección del patrimonio”, la imposición forzada de consecuencias para algunos, que provienen de acciones o medidas de otros, y que trasladan la responsabilidad parcial o total a solo una parte de la Sociedad, sea ella individual o colectiva.

#### **(v) Nuevos desafíos, participación y certezas jurídicas.**

En general, los ciclos del proceso de conservación debieran contener distintas etapas, tales como identificación del inmueble, declaratoria, restauración, mantenimiento y eventual desafectación. En forma transversal operan mecanismos económicos, referidos a la viabilidad financiera de concretar los procesos; legales e institucionales, referidos a los marcos normativos que regulan el proceso; y socioculturales, referidos al reconocimiento de valores históricos y singulares que se les otorgan a los inmuebles patrimoniales; entre otros.

Incorporar criterios de sustentabilidad a la gestión patrimonial implica establecer garantías para que la conservación se mantenga en el largo plazo, considerando la complejidad de dimensiones involucradas. Para ello es necesario darle factibilidad financiera a las declaratorias, una normativa y estructura institucional actualizadas e identificar eficazmente aquellos valores que la sociedad reconoce como patrimoniales para conservarlos.

Más todavía si consideramos que la Ley establece deberes y responsabilidades que el propietario privado del inmueble debe asumir, pero no derechos. Así, **como el propietario tiene la obligación de asumir todo el costo asociado al inmueble y en ocasiones su valoración particular es mucho menor que la social, en la mayoría de los casos la declaratoria lo deja en una situación desfavorable, por lo tanto, tiene incentivos a buscar maneras de que el inmueble pierda su declaratoria patrimonial para restaurar su situación económica original**, llegando incluso al extremo de destruirlo (CChC, 2005, p. 20). Esta situación es crítica,

por lo que se requiere que la Ley establezca canales de participación y mecanismos de compensación por parte del Estado, de tal forma que al propietario de un inmueble patrimonial le sea más conveniente conservar la obra que realizar una obra nueva.

Cabe preguntarse entonces si realmente este corpus legal está cumpliendo su función de proteger el patrimonio. Se deben implementar, en forma paralela y simultánea diversas estrategias, destinadas a entregar un abanico de alternativas al propietario particular de un inmueble patrimonial. Por ejemplo, debe evitarse la estigmatización de las actividades comerciales en inmuebles patrimoniales que cuenten con subsidios estatales. A través del desarrollo de una actividad rentable y compatible con la conservación del inmueble, su propietario podría autofinanciar, al menos en parte, su preservación en el tiempo.

Desde la CChC se postula que las siguientes recomendaciones aportarían positivamente en el cumplimiento del objetivo principal que es la preservación de los bienes patrimoniales para las futuras generaciones y se pone a disposición de las autoridades que la requieran para trabajo en conjunto en la materia.

## SEGUNDA PARTE: PROPUESTAS DESDE LA CCHC PARA LA GESTIÓN PATRIMONIAL Y SU FINANCIAMIENTO

### 1. PROPUESTAS PARA LA VALORACIÓN DEL PATRIMONIO

Dado que conservar el patrimonio tiene un costo y los recursos no son ilimitados, es necesario decidir qué y cómo conservar. Lo anterior se fundamenta en el interés de la comunidad de preservar los valores de un inmueble patrimonial que trascienden los intereses particulares del propietario. Un mal diagnóstico puede llevar a declarar inmuebles que no constituyen patrimonio.

Es fundamental que, para la declaratoria de un bien, se expliciten claramente sus valores (inmateriales) y atributos (materiales). Además, como muestra el cuadro siguiente, los inmuebles patrimoniales deben ser entendidos en sus diversas escalas territoriales, pues el proceso de valoración debe adaptarse a esta forma de análisis.

#### ***Cuadro 1. Escalas Territoriales de Valoración Patrimonial.***

Fuente: CNDU, 2018.

- PATRIMONIO LOCAL, referido a aquel patrimonio representativo de la identidad de una comunidad local, comuna o barrio, que debe ser identificado y regulado por los instrumentos de planificación comunal.
- PATRIMONIO REGIONAL, referido a aquel patrimonio de la identidad de una región, su paisaje y territorio, identificado y regulado por los planes regionales de ordenamiento territorial (PROT).
- PATRIMONIO NACIONAL, referido a aquel patrimonio que posee valores excepcionales y representa la identidad de la nación, identificado y regulado a nivel nacional por la Ley de Patrimonio.
- PATRIMONIO MUNDIAL, referido a aquel patrimonio que cumple con los criterios de la UNESCO para ser inscrito como Patrimonio Mundial.

Las principales propuestas en esta materia son (Definiciones complementarias en Anexo 1):

**a) Criterios de valoración.** Son criterios generales que orientan a la definición de la significación cultural de un bien Inmueble. Entre otras, se propone considerar los siguientes criterios de valoración:

1. Antigüedad
2. Autoría
3. Autenticidad
4. Integridad
5. Constitución del bien
6. Valores estéticos, históricos y simbólicos
7. Estado de conservación
8. Contexto ambiental
9. Contexto urbano
10. Contexto físico
11. Representatividad y contextualización sociocultural

**b) Recomendación para la clasificatoria de un inmueble patrimonial.** Para una mejor comprensión de sus características, formas y usos, se recomienda clasificar entre otros en:

1. Arquitectura para el transporte
2. Arquitectura institucional
3. Arquitectura religiosa
4. Arquitectura habitacional
5. Arquitectura militar
6. Obras de ingeniería
7. Arquitectura para el comercio
8. Arquitectura para la industria
9. Conjuntos arquitectónicos
10. Asentamientos urbanos
11. Arquitectura vernácula
12. Arquitectura de esparcimiento

**c) Avanzar en la definición de tipos de intervenciones.** A partir del concepto de intervención patrimonial como todo acto que provoca cambios en el estado de un bien patrimonial, es posible reconocer muchas formas en que ésta se manifiesta. En esta línea, se presenta un listado basado la legislación colombiana con tipos de intervención patrimonial, que entre otros considera:

1. Primeros auxilios.
2. Reparaciones locales.
3. Reforzamiento estructural.
4. Rehabilitación o adecuación funcional.
5. Conservación.
6. Restauración.
7. Recuperación.
8. Ampliación.
9. Consolidación.
10. Liberación.
11. Remoción.
12. Demolición.
13. Desmembramiento.
14. Reconstrucción.
15. Reintegración.
16. Desplazamiento.
17. Subdivisión.

**d) Reconocer los principios fundamentales para una correcta intervención.**

1. Conservar los valores culturales del bien.
2. La mínima intervención entendida como las acciones estrictamente necesarias para la conservación del bien, con el fin de garantizar su estabilidad y sanearlo de las fuentes de deterioro.
3. Tomar las medidas necesarias que las técnicas modernas proporcionen para garantizar la conservación y estabilidad del bien.
4. Permitir la reversibilidad de la intervención si en el futuro fuese necesario.
5. Que medie una valoración crítica de los mismos.
6. Reemplazar o sustituir solamente los elementos que sean indispensables para la estructura. Los nuevos elementos deberán ser datados y distinguirse de los originales.
7. Documentar todas las acciones e intervenciones realizadas.
8. Las nuevas intervenciones deben ser legibles.

**e) Permitir la existencia de intervenciones mínimas de conservación en el bien patrimonial** sin necesidad de tramitar su autorización mediante actos administrativos al tratarse de obras de menor impacto. De todas formas, el propietario debe informar estas

intervenciones a la autoridad respectiva, para incorporarlas dentro del registro o historial del inmueble para facilitar futuras intervenciones de mayor envergadura.

- f) **Implementar un registro categorizado de profesionales para la intervención** de un bien patrimonial.

Se busca garantizar la realización de obras de intervención según el marco regulatorio que los protege – el cual, por cierto, debe ser definido a la brevedad–, llevándolas a cabo en apego a las convenciones internacionales. La formación profesional con especialización en Intervención de Bienes Patrimoniales debe ser correctamente acreditada, homologada y evaluada regularmente.

- g) **Sobre los planes de manejo y protección de un inmueble declarado.** El siguiente punto busca avanzar en la preservación efectiva de los valores y atributos que han sido oficialmente reconocidos en los inmuebles patrimoniales.

## 2. PROPUESTAS SOBRE MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO DE LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO PRIVADO

Las decisiones en torno al destino de un bien patrimonial de propiedad privada se encuentran en una tensión permanente entre su preservación como bien social para la sociedad en su conjunto y el ejercicio del derecho constitucional a la propiedad privada. Esto se debe a que la afectación patrimonial lleva consigo restricciones normativas que comprometen el costo alternativo del inmueble y por tanto dejan al propietario en una situación desfavorable que debe ser compensada.

Incluso cuando la declaratoria patrimonial cambia el valor alternativo de una propiedad, no hay mecanismos regulados de consulta al propietario ni de compensación. Si bien la declaratoria de inmuebles de propiedad privada considera su protección como un beneficio para la sociedad, el derecho de propiedad debe ser tenido en cuenta.

Desde la CChC se plantea que el principio fundamental que debe guiar el financiamiento patrimonial es que **el Estado a través de sus instituciones debe hacerse cargo del costo de oportunidad generado al propietario y compensarlo para restaurar su situación económica original, previa a la declaratoria.**

Algunos mecanismos de financiamiento<sup>13</sup> que se plantea que podrían marcar la diferencia son los siguientes:

---

<sup>13</sup> Pese a que desde la publicación de los primeros documentos elaborados por la CChC sobre gestión patrimonial se han introducido cambios normativos que apuntan en la línea propuesta – como la modificación a la Ley de Donaciones Culturales que desde 2013 contiene cambios, por ejemplo, respecto a quiénes pueden

- a) **Permitir la “expropiación voluntaria” del inmueble.** Dado que es el Estado quien declara un inmueble como patrimonial, el propietario debe tener el derecho de solicitar al Estado que lo adquiera obligatoriamente a su valor comercial cuando la declaratoria le signifique un perjuicio. Permitir que el propietario pida la adquisición fiscal de su inmueble incentiva también a que las instituciones del Estado evalúen la factibilidad cierta de declarar inmuebles patrimoniales en función de la normativa y los recursos disponibles. Así se alcanzan los objetivos perseguidos de protección y, por lo tanto, la declaratoria deja de ser un catalizador del deterioro. Actualmente, la LMN establece que el CMN podrá pedir, de forma discrecional, que los organismos competentes expropien los Monumentos Históricos de propiedad particular a sus dueños cuando consideren necesario conservarlos en poder del Estado<sup>14</sup>, pero no al revés.

El mismo principio de opción de expropiación debiera aplicarse a los predios afectados por cercanía a alguna zona patrimonial cuando su normativa se ve restringida producto de la declaratoria, es decir, se busca exigir que el Estado compense los impactos generados y a la vez asegure la conservación efectiva de los inmuebles declarados como patrimoniales.

- b) **Partida presupuestaria para gestión patrimonial, para financiar costos asociados a cada declaratoria.** Se propone establecer un aporte estatal directo para la conservación de inmuebles patrimoniales de propiedad privada, reconociendo con ello el rol que le compete al Estado en la conservación de los inmuebles patrimoniales. El aporte debiera quedar establecido dentro del presupuesto de la Nación a través de una partida presupuestaria que permita al organismo responsable de la declaración patrimonial financiar los costos asociados a su decisión de proteger el inmueble. Además, pueden establecerse fondos concursables para gestionar la conservación patrimonial y así fomentar la participación de actores que actualmente no forman parte de los procesos actuales de declaratoria.
- c) **Ampliar beneficiarios de la Ley de Donaciones con Fines Culturales a cualquier organización interesada en la conservación del inmueble patrimonial, independiente de su actividad.** Actualmente los únicos beneficiarios son el propietario del inmueble y organizaciones sin fines de lucro.

---

ser sus beneficiarios –, todavía quedan muchos desafíos pendientes. Una oportunidad cierta que se abre es la modificación de la Ley de Monumentos Nacionales en el marco de una nueva **Ley de Patrimonio** para Chile.

<sup>14</sup> Ley 17.288 de Monumentos Nacionales, Art. 16°.

Se propone crear una Ley de Donaciones específica para inmuebles patrimoniales de propiedad privada para permitir que empresas –contribuyentes de primera categoría– y personas naturales –contribuyentes del impuesto global complementario o del impuesto único de segunda categoría– puedan donar directamente a los propietarios para su conservación, mantención, reparación, restauración o reconstrucción. Asimismo, se plantea como necesario que la donación:

- (i) sea procedente aun cuando el donatario desarrolle actividades que persigan fines de lucro, y
- (ii) que se haga extensible también a otros beneficiarios, como los propietarios de Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica.

El beneficio tributario propuesto consiste en el derecho a un crédito<sup>15</sup> equivalente al 50% de la donación en contra del impuesto de primera categoría, global complementario o único de segunda categoría, según sea el caso. El 50% restante pasaría a constituir un gasto necesario para producir la renta.

Esta medida favorece tanto al contribuyente, por los beneficios tributarios que le significa la donación, como al proceso de conservación del inmueble patrimonial, ya que permite al propietario contar con los recursos requeridos. Para evitar que la recaudación sea destinada a otro fin, debe establecerse un procedimiento de seguimiento que verifique, entre otros aspectos, la cantidad de dinero necesaria para la ejecución del proyecto de acuerdo a especificaciones técnicas informadas previamente, el uso que se dará a los fondos por etapa y el plazo para su ejecución que no debiera exceder los dos años.

- d) Crédito tributario para Gestión de inmuebles patrimoniales, MNH e ICH.** Se propone establecer en la ley tributaria un crédito que favorezca a los contribuyentes del impuesto de primera categoría que lleven a cabo obras de conservación tanto de Monumentos Nacionales Históricos como Inmuebles de Conservación Histórica independiente de la actividad que desarrollen, esto es, actividades con o sin fines de lucro.

Asimismo, este crédito podría establecerse a favor de las personas naturales, contribuyentes del impuesto global complementario o del impuesto único de segunda categoría, que desarrollen iniciativas de conservación patrimonial.

Este crédito correspondería a un monto de los gastos de conservación del inmueble patrimonial. Al igual que en el mecanismo anterior, el seguimiento y fiscalización son

---

<sup>15</sup> Un crédito, desde el punto de vista tributario, es una suma que se deduce directamente del impuesto determinado y no de la base imponible (CChC, 2005, p. 26).

fundamentales para garantizar que la medida efectivamente sea usada en pro de la conservación patrimonial.

- e) **Deducción de la renta bruta de los gastos de restauración y mantención.** De esta forma, si una empresa incurre en gastos de conservación del inmueble patrimonial en el que desarrolla su actividad, y en la medida que dichos gastos sean necesarios para producir la renta, podrán ser rebajados de la renta bruta. Sin embargo, lo anterior sólo opera cuando estamos en presencia de gastos en que incurre un contribuyente de primera categoría.

En caso que se trate de una persona natural que no es contribuyente de este impuesto, sino del global complementario o del impuesto único de segunda categoría, no podrá deducir de la renta global el monto correspondiente a los gastos en que incurrió para efectos de la conservación de un inmueble patrimonial de su propiedad.

Para subsanar esta situación, se propone introducir una modificación legal que permita a los contribuyentes personas naturales afectos al impuesto global complementario o al impuesto único de segunda categoría, rebajar el monto (o un porcentaje de éste) de la base imponible anual de dichos tributos correspondiente a los gastos en que hubieren incurrido para la conservación del inmueble patrimonial respecto del cual sean propietarios.

- f) **Exención de contribuciones a todos los inmuebles y zonas patrimoniales.** Si bien se valora positivamente que exista la exención del total de las contribuciones (Impuesto Territorial) a ciertos tipos de inmuebles patrimoniales<sup>16</sup>, desde la CChC se postula que debe avanzarse en esta materia y hacerla extensiva a la totalidad de ellos.

Actualmente la Ley<sup>17</sup> otorga este beneficio tributario solamente a Monumentos Históricos sin fines comerciales, excluyendo a Inmuebles de Conservación Histórica de todo tipo, y a Monumentos Históricos Nacionales con actividades comerciales. Como se ha explicado anteriormente, esta lógica debe ser actualizada tomando en cuenta consideraciones de sustentabilidad financiera que entreguen robustez a la decisión de declarar, promoviendo la conservación patrimonial en el tiempo.

Además, deben ser incorporados a la lista de bienes con derecho a exención de contribuciones todos los que se encuentran dentro de polígonos cuyo valor patrimonial ha sido reconocido por el Estado: Zonas Típicas y Zonas de Conservación Histórica.

<sup>16</sup> Tienen una exención del 100% los bienes raíces declarados Monumentos Históricos o Públicos, acreditados por el Consejo de Monumentos Nacionales, cuando no estén destinados a actividades comerciales.

<sup>17</sup> Ley N° 20.033 de 2005 que modifica a Ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial.

Mediante este acto el propietario asume derechos y deberes, por tanto, es fundamental garantizar que exista un incentivo a la contraprestación.

- g) Derechos de desarrollo transables.** Se recomienda evaluar la pertinencia de este tipo de instrumentos que han sido aplicados en otras partes del mundo. Se conocen también como TDR (por su sigla en inglés, *Transfer of Development Rights*) y buscan como objetivo conciliar la conservación patrimonial con el crecimiento urbano. Consisten en una asociación voluntaria entre propietarios de terrenos con características particulares para transferir los derechos adquiridos de construir desde un predio que ha recibido protección patrimonial –y por tanto no puede aprovechar al máximo el potencial constructivo del que gozaba antes de la declaratoria– a otro predio previamente destinado para tal fin. Es decir, se compensa el costo de oportunidad producto de decisiones públicas.

Entre los aspectos que deben quedar claramente regulados para su implementación están, entre otros:

- (i) La delimitación del área a preservar, con una sólida metodología que permita su identificación y priorización.
- (ii) La delimitación del área que recibirá los derechos transables, así como sus parámetros máximos a permitir, como densidad habitacional y altura.
- (iii) El resguardo de los derechos de propiedad privada.
- (iv) Evitar la existencia de otros mecanismos de financiamiento que compitan con los TDR.

Con todo, su recomendación no es directa debido a la dificultad de fiscalización, los impactos que los derechos transables podrían causar en las áreas que los reciben y las ineficiencias económicas producidas cuando un particular paga por promover una externalidad positiva de la que se beneficia la sociedad en su conjunto.

- h) Mecanismos de concesión para inmuebles patrimoniales con propiedad fiscal,** de tal forma de posibilitar el uso privado –por ejemplo, a través de actividades comerciales– a cambio de la responsabilidad de su restauración y mantención.
- i) Aplicación de la Ley de Financiamiento Urbano Compartido,** en el sentido de que un privado asuma las obras de conservación de un inmueble patrimonial de interés para la comunidad, a cambio de que el Serviu o Municipio entreguen otro activo a modo de compensación, como un terreno o edificación con un valor de mercado previamente

acordado. En definitiva, el sistema funcionaría como una transacción o forma de pago no monetaria desde el sector público al privado, a cambio de su colaboración como agente del proceso de gestión patrimonial.

**j) Otros incentivos y mecanismos de compensación.**

- Facilitar cambios de destino de la propiedad cuando el Plan Regulador Comunal lo permita, por ejemplo, un uso comercial en caso de que no lo tuviese.
- Exención del impuesto de timbre y estampillas en los créditos hipotecarios.
- Exención de permisos municipales para las obras de intervención de inmuebles patrimoniales.
- Declarar exentos del trámite de insinuación y del impuesto a la Herencia, Asignaciones y Donaciones, los legados y donaciones de dinero o especies en beneficio de inmuebles patrimoniales, mientras mantengan su condición.
- Subsidios de restauración entregados directamente al propietario de un inmueble patrimonial, para contribuir a la conservación de éste. Este subsidio puede funcionar en forma paralela al subsidio de rehabilitación patrimonial o subsidio habitacional Título III, que opera exclusivamente en las ZCH y que se entrega a quien compra una propiedad rehabilitada.
- A igual precio, derecho prioritario del Estado a comprar. Está dentro de lo permitido por el marco legal en el contexto de las definiciones sobre propiedad privada, sin embargo deben tenerse en consideración al menos dos aspectos: (i) que la transacción corresponda a precios efectivamente de mercado para no afectar económicamente al propietario; y (ii), que la decisión de adquirir bienes responda a evaluaciones de factibilidad, para evitar que el Estado adquiera más inmuebles de los que en la práctica puede mantener.
- Inversión pública en patrimonio asociado a edificaciones públicas. Esta propuesta se ha aplicado en otras legislaciones internacionales en alguna de las cuales, por ejemplo, se establece que, en el presupuesto de cada nueva obra pública con algún grado de financiamiento fiscal, deberá incluirse una partida equivalente a un 1% de los aportes estatales para financiar trabajos de conservación o enriquecimiento del patrimonio histórico, con preferencia en la propia obra o en su entorno inmediato.
- Suscribir a tratados internacionales de protección patrimonial para postular a reconocimiento y fondos extranjeros.
- Depreciación acelerada para inmuebles patrimoniales recuperados.

**k) Todo propietario de inmueble patrimonial, que hubiese hecho uso de alguno de los beneficios estatales citados, tendrá la obligación de convenir con el Estado una forma de difusión del bien protegido.**

### 3. PROPUESTAS SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y PATRIMONIO

En la ciudad confluyen distintos actores que no necesariamente tienen los mismos intereses. Además, existen proyectos particulares que afectan lo público (es decir, producen externalidades). La falta de un consenso generalizado sobre lo que se considera patrimonio y los criterios para su identificación es probablemente una de las mayores causas de las controversias que se producen en la materia. El patrimonio urbano debe hacer frente esta situación y adelantarse cuando sea posible.

En esta materia, existe una preocupación de la CChC debido a la postergación o paralización de proyectos debido a conflictos con declaratorias patrimoniales ya sea del predio propio como colindante. Para el sector de la construcción, la aprobación de un permiso de edificación es un pilar fundamental ya que en dicho instrumento se basa el financiamiento de la obra, tanto para la empresa como para sus usuarios, y por tanto permite llevar adelante las inversiones, basadas en la certeza jurídica que deben entregar estos documentos.

El segundo aspecto importante es que los vecinos que se oponen a proyectos inmobiliarios cercanos a inmuebles eventualmente con valor patrimonial –algunos de los cuales ven en la declaratoria una forma de paralizar la construcción de proyectos–, **no internalizan en su decisión los costos que trae para la sociedad y el privado en particular el freno de estas iniciativas**. Esto se debe a que la decisión pública de declaratoria no asocia el financiamiento necesario para hacer la conservación patrimonial viable en el tiempo.

#### ***Propuestas para mejorar la certeza jurídica en proyectos en conflicto con declaratoria patrimonial.***

**3.1 Participación ciudadana como generadora de consensos y certidumbres.** La participación ciudadana debe entenderse como el gran generador de consensos y certidumbres para los futuros procesos de inversión pública y privada en el desarrollo urbano, sobre todo en materias patrimoniales, donde hemos visto que incluso en la definición propia de lo que se entiende por patrimonio existen disensos importantes.

En línea con este planteamiento, se debe insistir en algunas características esenciales de estos procesos de participación, frecuentemente expuestas por la CChC, en cuanto ellos deben ser:

- (i) tempranos para mejorar la certeza del devenir de cada proyecto, evitando que aparezcan durante su ejecución elementos “sorpresa” que generen atrasos y conflictos;

- (ii) oportunos, dentro de los procesos normales de planificación, y no aislados ni atemporales;
- (iii) orgánicos, es la comunidad organizada la que debe asumir responsablemente las decisiones patrimoniales en sus respectivos territorios;
- (iv) y de amplia cobertura, que incorpore a todos los actores involucrados, no solo a la sociedad civil, también al sector privado, académico y actores locales para descentralizar la toma de decisiones.

**3.2 Apoyar la iniciativa de Estudios Base de Patrimonio en IPT**, contenida entre las recomendaciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (enero 2018), ellos contemplarían al menos tres etapas:

- (i) una fase preparatoria;
- (ii) un diagnóstico participativo; y
- (iii) una evaluación técnica.

Dos aspectos a destacar de esta propuesta serían la obligatoriedad de llevarlos a cabo cada vez que se actualice o formule un nuevo Instrumento de Planificación Territorial y que permiten un análisis comprensivo de la problemática patrimonial en el territorio.

**3.3 Ajustar la normativa urbana a las declaratorias en forma obligatoria y en sus distintas escalas.** Una de las hipótesis que surge en forma natural frente a los conflictos recientes en franco aumento es que los IPT no están capturando correctamente las tendencias en materia patrimonial para dar una respuesta apropiada a ellas. Pueden darse casos en que, por ejemplo, los supuestos que se tuvo en cuenta para una declaración patrimonial en el pasado ya no estén vigentes en la actualidad.

La gestión patrimonial está sujeta a la institucionalidad y marco regulatorio de la escala en que está contenida, a veces incluso participa más de una regulación afectándola, pero hoy en día no es obligatorio actualizar los IPT respectivos cada vez que un nuevo inmueble o zona patrimonial es reconocida oficialmente. Se propone modificar el marco regulatorio para que la actualización de los IPT cuente con recursos para que sea efectiva en forma inmediata.

#### **3.4 Evaluación de riesgos por daños patrimoniales.**

Conocer ex ante las zonas susceptibles de ser declaradas patrimoniales es un gran apoyo para la certeza jurídica de los proyectos de inversión relacionados. Se propone que como apoyo a la aprobación de permisos cercanos a zonas patrimoniales se realice esta evaluación por daños patrimoniales sondeando qué pasa en los alrededores como un riesgo del proyecto para levantar los conflictos latentes. Así se garantiza que una vez aprobado el

proyecto, éste no debiera ser paralizado por motivos patrimoniales pues ya se contó con la aprobación de riesgos en esta materia.

En esta línea, se apoya la implementación de un Catastro único del patrimonio como un levantamiento integrado de inmuebles susceptibles de ser declarados, pero financiado con recursos públicos. Actualmente, cuando los IPT no se encuentran actualizados, el costo de hacer un estudio prospectivo recae sobre el privado.

**3.5 Resolución de controversias.** En última instancia y para casos excepcionales, se propone definir mecanismos de resolución de controversias.

## CONCLUSIONES

- La mayor cantidad de patrimonio construido en Chile es de propiedad privada.
- La situación del propietario cuando el patrimonio esté en manos privadas debe ser tomada en cuenta en el debate nacional, sobre todo en el marco de la formulación de una nueva Ley de Patrimonio para Chile que reemplace o actualice la Ley de Monumentos Nacionales. En este sentido, la Cámara Chilena de la Construcción se pone a disposición para aportar a la discusión nacional en materias patrimoniales.
- Respecto del patrimonio, el Estado chileno ha centrado su rol preferentemente en la identificación y declaratoria patrimonial, relegando a un plano secundario su financiamiento o la compensación al propietario que muchas veces ve perjudicada su situación económica. En estos casos, la declaratoria sin financiamiento asociado solo contribuye a acentuar el deterioro en que el inmueble o sitio patrimonial se encontraba. Una forma concreta de vincular declaratoria con la realidad es asociar financiamiento a cada protección: de esta forma, se asegura en el tiempo su conservación y se obliga a priorizar comenzando por aquellas zonas e inmuebles que son más imprescindibles.
- Se comparte la necesidad instalada en la agenda pública de actualizar la composición del Consejo de Monumentos Nacionales. Sin embargo, la Cámara Chilena de la Construcción postula que no se puede prescindir de la participación de representantes de la sociedad civil en él, asegurando así la universalidad de su representación.
- Los conflictos urbanos relacionados al patrimonio se dan porque confluyen intereses de distintos actores muchas veces contrapuestos entre sí. Debe existir espacio para la participación ciudadana en forma temprana y oportuna. Sin embargo, es fundamental tener en cuenta también que las obras no se pueden detener cuando ya están en marcha, se corre el riesgo de utilizar como excusa el patrimonio para estos fines.

- Existe por tanto un importante desafío desde la planificación urbana de reflejar en todo su cuerpo normativo las declaratorias patrimoniales para responder correctamente a las tendencias urbanas que justifican estos tipos de afectación. De todas formas, la concepción de lo que la sociedad entiende por bien patrimonial es cambiante, por lo que se hace necesario contar con reglas claras y respetadas por todos los actores.

## BIBLIOGRAFÍA

- BENHAMOU, Françoise. Economía del Patrimonio Cultural. Buenos Aires: Ariel, 2014.
- CChC (2005). Ley de Monumentos Nacionales: observaciones y propuestas de la CChC para una mejor conservación del Patrimonio”. Documento de Trabajo N° 28.
- CChC (2008). Patrimonio amenazado: la realidad del patrimonio nacional y las propuestas de la CChC para su conservación. Documento de trabajo.
- CChC (2011). Reconstrucción y Patrimonio. Documento de Trabajo N° 66.
- CChC (2012). Principios CChC para una mejor conservación del patrimonio. Minuta de Coordinación Territorial N° 19, Gerencia de Estudios CChC.
- CChC (2017). Hacia una gestión sustentable del patrimonio en Chile. Documento Fundamenta N° 43. Cámara Chilena de la Construcción.
- CMN (2015). Documentos de Icomos. Cuadernos del Consejo de Monumentos Nacionales, Segunda Serie, N° 111. 1ª Coedición, 2015, realizada en conjunto con Icomos Chile.
- HOU, J y CHAN, E. (2017). Policy approaches for sustainable conservation of built heritage using transfer of development rights: International comparison. *Sustainable Development* 25, pp. 528–547.
- IRARRÁZAVAL, Amaya; GUZMÁN, Fernando (2005). El privado, actor en la conservación del patrimonio. Ponencia en Seminario ICOMOS – CIHIB, Valparaíso, abril de 2015.
- Ley N° 17.288 de Monumentos Nacionales y Normas Relacionadas. Publicación de Dibam y CMN. 6ª Edición, 2015.

- Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

## GLOSARIO

- **Alteración.** Cualquier supresión o adición que afecte a un elemento de la estructura o de las fachadas de un edificio y las obras de restauración, rehabilitación o remodelación de edificaciones (OGUC, Art. 1.1.2).
- **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 (OGUC, Art. 2.1.18).
- **Áreas Protegidas.** cualesquiera porciones de territorio, delimitadas geográficamente y establecidas mediante un acto administrativo de autoridad competente, colocadas bajo protección oficial con la finalidad de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza o conservar el patrimonio ambiental (Ley 19.300, Art. 9°).
- **Consejo de Monumentos Nacionales (CMN).** Organismo técnico que depende directamente del Ministerio de Educación, encargado de la tuición y protección de los Monumentos Nacionales.
- **Conservación del Patrimonio Ambiental:** el uso y aprovechamiento racionales o la reparación, en su caso, de los componentes del medio ambiente, especialmente aquellos propios del país que sean únicos, escasos o representativos, con el objeto de asegurar su permanencia y su capacidad de regeneración (Ley 19.300, Art. 2°, letra b).
- **Impacto Ambiental.** La alteración del medio ambiente, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada (Ley 19.300, Art. 2°, letra k).
- **Inmueble de Conservación Histórica (ICH).** 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 (OGUC, Art. 1.1.2).
- **Instrumento de Planificación Territorial (IPT).** 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 (OGUC, Art. 1.1.2).
- **Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC).** Ley que contiene los principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares, en las acciones de planificación urbana, urbanización y construcción (LGUC, Art. 2°).

- **Ley de Monumentos Nacionales (LMN).** Ley de N° 17.288 que data de 1970 y que define, entre otros, las categorías de monumentos nacionales y las atribuciones y composición del Consejo de Monumentos Nacionales.
- **Línea de edificación.** La señalada en el instrumento de planificación territorial, a partir de la cual se podrá levantar la edificación en un predio (OGUC, Art. 1.1.2).
- **Medio Ambiente.** 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 humana en sus múltiples manifestaciones (Ley 19.300, Art. 2°, letra II).
- **Monumento Nacional (MN).** Edificio, conjunto o área declarada como tal conforme a la Ley N° 17.288 sobre Monumentos Nacionales, mediante decreto del Ministerio de Educación.
- **Monumento Histórico (MH o MNH).** Son Monumentos Nacionales, categoría Históricas, que corresponden a 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 (LMN, Art. 9°).
- **Obra nueva.** La que se construye sin utilizar partes o elementos de alguna construcción preexistente en el predio (OGUC, Art. 1.1.2).
- **Obras de mantención.** Aquéllas destinadas a conservar la calidad de las terminaciones y de las instalaciones de edificios existentes, tales como el cambio de hojas de puertas y ventanas, los estucos, los arreglos de pavimentos, cielos, cubiertas y canales de aguas lluvias, pintura, papeles y la colocación de cañerías o canalización de aguas, desagües, alumbrado y calefacción (OGUC, Art. 1.1.2).
- **Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC).** Reglamenta la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y regula el procedimiento administrativo, el proceso de planificación urbana, el proceso de urbanización, el proceso de construcción, y los estándares técnicos de diseño y de construcción exigibles en los dos últimos (OGUC, Art. 1.1.1).
- **Ordenanza local.** Documento contenido en Plan Regulador Comunal que fija las normas urbanísticas, entre ellas, las Zonas o Inmuebles de Conservación Histórica, con sus respectivas reglas urbanísticas especiales.
- **Reconstrucción de un inmueble.** Volver a construir total o parcialmente un edificio o reproducir una construcción preexistente o parte de ella que formalmente retoma las características de la versión original (OGUC, Art. 1.1.2).
- **Rehabilitación de un inmueble.** Recuperación o puesta en valor de una construcción, mediante obras y modificaciones que, sin desvirtuar sus condiciones originales, mejoran sus

cualidades funcionales, estéticas, estructurales, de habitabilidad o de confort (OGUC, Art. 1.1.2).

- **Remodelación de un inmueble.** Modificación interior o exterior de una construcción para adecuarla a nuevas condiciones de uso mediante transformación, sustracción o adición de elementos constructivos o estructurales, conservando los aspectos sustanciales o las fachadas del inmueble original (OGUC, Art. 1.1.2).
- **Reparación.** Renovación de cualquier parte de una obra que comprenda un elemento importante para dejarla en condiciones iguales o mejores que las primitivas, como la sustitución de cimientos, de un muro soportante, de un pilar, cambio de la techumbre (OGUC, Art. 1.1.2).
- **Restauración de un inmueble.** Trabajo destinado a restituir o devolver una edificación, generalmente de carácter patrimonial cultural, a su estado original, o a la conformación que tenía en una época determinada (OGUC, Art. 1.1.2).
- **Sitios de Especial Relevancia:** Aquéllos que definirá el CMN sobre la base de singularidad, potencial de información científica y valor patrimonial en excavaciones y/o prospecciones arqueológicas, antropológicas y paleontológicas.
- **Zona de Conservación Histórica (ZCH).** 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 (OGUC, Art. 1.1.2).
- **Zonas Típicas (ZT).** Agrupaciones de bienes inmuebles urbanos o rurales, que constituyen una unidad de asentamiento representativo de la evolución de la comunidad humana, y que destacan por su unidad estilística, su materialidad o técnicas constructivas. Existen distintas tipologías de Zona Típica: pueblo tradicional, centro histórico, entorno de Monumento Histórico, área y conjunto.

## ANEXOS

### **ANEXO 1: DETERMINACIÓN DE LAS INTERVENCIONES<sup>18</sup>.**

- Limpieza superficial de fachadas sin productos químicos.
- Mantenimiento de pintura de interiores o exteriores, con excepción de superficies con pintura mural o papel de colgadura.
- Mantenimiento de cubiertas mediante acciones tales como limpieza, reposición de tejas e impermeabilizaciones superficiales que no afecten las condiciones físicas del inmueble y mantenimiento de elementos para control de aguas como canales, bajantes, goteros y, alfajías, entre otros.
- Reemplazo o restitución de elementos de acabado, puntuales y en mal estado, así como de elementos no estructurales.
- Remoción de elementos ajenos a las características constructivas y arquitectónicas del bien.
- Obras de emergencia, tales como apuntalamiento de muros o elementos estructurales, sobrecubiertas y cerramientos provisionales que eviten el saqueo de elementos y/o partes del inmueble, carpinterías, ornamentaciones, bienes muebles, entre otros, siempre y cuando no alteren la integridad del bien.

Las intervenciones tienen distintos niveles de alteración o cambio. Algunos tipos de intervenciones son:

#### a) LIMPIEZA Y ORNATO:

Obras para mantener el Inmueble en las debidas condiciones de higiene y ornato sin afectar su materia original, su forma e integridad, su estructura portante, su distribución interior y sus características funcionales, ornamentales, estéticas, formales y/o volumétricas. Incluye la sustitución, mejoramiento y/o ampliación de redes de instalaciones hidráulicas, sanitarias, eléctricas, ventilación, contra incendio, de voz y datos y de gas.

#### b) REFORZAMIENTO ESTRUCTURAL:

Se refiere a Consolidación de la estructura de uno o varios inmuebles, con el objeto de acondicionarlos a niveles adecuados de seguridad sismo resistente de acuerdo con lo contemplado en la normativa vigente.

#### c) REHABILITACIÓN O RE-USO:

Obras necesarias para adaptar un inmueble a un nuevo uso, garantizando la preservación de sus características. Permiten modernizar las instalaciones, y optimizar y mejorar el uso de los espacios.

---

<sup>18</sup> Basado esencialmente en categorías que contempla la gestión patrimonial colombiana.

a) RESTAURACIÓN

Obras tendientes por recuperar y adaptar un inmueble o parte de éste, con el fin de conservar y revelar sus valores estéticos, históricos y simbólicos. Se fundamenta en el respeto por su integridad y autenticidad. Dentro de las obras de restauración se contemplan también:

i. CONSOLIDACIÓN

Fortalecimiento de una parte o de la totalidad del inmueble.

ii. REINTEGRACIÓN

Obras dirigidas a restituir elementos que el Inmueble ha perdido o que se hace necesario reemplazar por su deterioro irreversible.

iii. OBRA NUEVA

Construcción de obra en terrenos no construidos o cuya área esté libre por autorización de demolición total.

iv. AMPLIACIÓN

Incremento del área construida de una edificación existente, entendiéndose por área construida la parte edificada que corresponde a la suma de las superficies de los pisos, excluyendo azoteas y áreas sin cubrir o techar.

v. MODIFICACIÓN

Obras que varían el diseño arquitectónico o estructural de una edificación existente, sin incrementar su Área construida.

vi. DEMOLICIÓN TOTAL

Derribamiento total o parcial de una o varias edificaciones existentes en uno o varios predios.

vii. LIBERACIÓN (DEMOLICIÓN PARCIAL)

Obras dirigidas a retirar adiciones o agregados que van en detrimento del inmueble ya que ocultan sus valores y características.