

PROPUESTAS PARA UN MODELO INTEGRAL DE CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO URBANO

Grupo de Trabajo de Patrimonio
Consejo Nacional de Desarrollo Urbano



Consejo Nacional
de Desarrollo Urbano



PROPUESTAS PARA UN MODELO INTEGRAL DE CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO URBANO

Grupo de Trabajo de Patrimonio
Consejo Nacional de Desarrollo Urbano



*Al servicio
de las personas
y las naciones*



Contenidos

Introducción	5
Capítulo 1	
Definiciones de la PNUD sobre patrimonio	6
Capítulo 2	
Elementos de diagnóstico sobre el patrimonio en Chile	7
Capítulo 3	
Conceptos y definiciones	11
3.1 <i>Patrimonio Urbano</i>	11
3.2 <i>Escalas Territoriales de Valoración Patrimonial</i>	11
Capítulo 4	
Propuestas de reformas al sistema de conservación del patrimonio	13
4.1 <i>Sobre patrimonio en planificación urbana</i>	13
4.1.1 Propuesta 1 / La protección del Patrimonio Urbano debe estar circunscrita a los Instrumentos de Planificación Territorial	13
4.1.2 Propuesta 2 / Incorporar la obligación de Estudios Base de Patrimonio, con evaluación técnica certificada y participación ciudadana efectiva, en los Instrumentos de Planificación Territorial	13
4.1.3 Propuesta 3 / Crear por Ley el "Plan Integral de Patrimonio", vinculante con decisiones públicas, que integren las regulaciones urbanísticas, la cartera de inversiones y los mecanismos de mantención y rehabilitación, aplicable para todo el Patrimonio Urbano y todas las escalas territoriales	15
4.2 <i>Sobre la institucionalidad para el patrimonio</i>	15
4.2.1 Propuesta 4 / Establecer un marco legal único para la declaración de Patrimonio Cultural	15
4.2.2 Propuesta 5 / Creación de un nuevo Consejo Nacional de Patrimonio para la declaración del Patrimonio Urbano de escala nacional	16
4.2.3 Propuesta 6 / Subordinar toda la inversión pública en proyectos patrimoniales a las políticas públicas definidas por el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, estableciéndolo como el único a cargo de la gestión del Patrimonio Cultural de escala nacional en Chile a través del Servicio Nacional de Patrimonio	16
4.2.4 Propuesta 7 / Establecer niveles diferenciados de restricción (uso o destino) e intervención (modificación) respecto del Patrimonio Urbano, en todas sus escalas territoriales de protección	17
4.2.5 Propuesta 8 / Establecer un Sistema de Registro Nacional Integrado del Patrimonio Cultural	17
4.2.6 Propuesta 9 / Incorporar la función orgánica de puesta en valor del patrimonio local en las Unidades de Planificación Comunal de las Municipalidades	18
4.2.7 Propuesta 10 / Creación de unidades de Patrimonio en los Gobiernos Regionales	18
4.2.8 Propuesta 11 / Establecer un sistema de seguimiento transparente y público de los procesos de declaración de Patrimonio Urbano de valoración nacional y de los procesos de aprobación de proyectos en ellos	18
4.3 <i>Sobre el financiamiento para la puesta en valor del patrimonio</i>	19
4.3.1 Propuesta 12 / Establecer exención de impuesto territorial a los propietarios de inmuebles patrimoniales protegidos, asociado acciones de mantención y rehabilitación, sin importar su naturaleza jurídica o el fin/destino de sus actividades económicas, o fin/destino del inmueble	19
4.3.2 Propuesta 13 / Establecer deducción de renta de los gastos de mantención, rehabilitación o conservación en que incurran los propietarios del Patrimonio Urbano	19
4.3.3 Propuesta 14 / Establecer crédito tributario o deducción de renta a los propietarios de Patrimonio Urbano protegido	19

4.3.4 Propuesta 15 / Fortalecer los mecanismos de adquisición por parte del Estado del Patrimonio Urbano declarado como “patrimonio nacional”	20
4.3.5 Propuesta 16 / Establecer mecanismos de concesiones para el Patrimonio Urbano protegido de propiedad fiscal a cambio de responsabilidades de restauración y mantención	20
4.3.6 Propuesta 17/ Incorporar por Ley General de Urbanismo y Construcciones la facultad de establecer “Derechos de Construcción Trasferibles” a los inmuebles declarados patrimonio en un plan comunal o metropolitano.	20
4.3.7 Propuesta 18 / Incorporar como beneficiarios de la Ley de Donaciones Culturales a todo el patrimonio cultural protegido por ley, sin incluir excepciones asociadas a características o condiciones del propietario	21

Capítulo 5

Propuestas de implementación	22
5.1 <i>Agenda de implementación a corto plazo</i>	22
5.2 <i>Agenda de implementación a mediano plazo</i>	24

Introducción

El presente documento de recomendaciones, es el resultado de las deliberaciones del Grupo de Trabajo de Patrimonio Urbano, aprobado por acuerdo en la Sesión Plenaria N°13 del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano del 5 de diciembre de 2016. Este Grupo del CNDU desarrolló su trabajo durante el año 2017 y estuvo conformado por representantes del Consejo de Monumentos Nacionales, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Transporte, Ministerio de Economía, Subsecretaría de Desarrollo Regional, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, Colegio de Arquitectos de Chile A.G., Cámara Chilena de la Construcción, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la P. Universidad Católica de Chile, y Fundación Junto al Barrio, la consejera Antonia Lehmann y el consejero Miguel Lawner.

La tarea encomendada a este grupo de trabajo fue la de concordar “un diagnóstico y recomendaciones para avanzar en las reformas legales e institucionales para integrar la protección, recuperación y fomento del patrimonio en el desarrollo urbano”, de manera de avanzar en la implementación de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). La PNDU, aprobada a través del DS N° 78, promulgado el 15 de octubre de 2013 y publicado el 04 de marzo de 2014, definió los lineamientos para el desarrollo y planificación de las ciudades chilenas, basándose en los principios generales del desarrollo sustentable.

Su objetivo central es mejorar la “calidad de vida de las personas” y para lograrlo plantea las siguientes metas específicas:

- Lograr un desarrollo de las ciudades chilenas socialmente integrado, ambientalmente equilibrado y económicamente competitivo;
- Apoyar la descentralización del país, promoviendo la descentralización de los procesos asociados al desarrollo urbano;
- Entregar un marco explícito que posibilite una reorganización institucional ordenando y coordinando la acción de diversos organismos con competencias en materia de desarrollo urbano;
- Dar sustento y un sentido de unidad y coherencia a la reformulación de los diversos cuerpos legales y reglamentarios referidos al desarrollo urbano, y
- Generar certidumbres que favorezcan la convivencia, un ambiente propicio para la sociedad y para las iniciativas de inversión pública y privada.

Para conseguir estas metas, la PNDU definió lineamientos y objetivos específicos que se organizan en cinco ámbitos: integración social, desarrollo económico, equilibrio ambiental, institucionalidad y gobernanza, e identidad y patrimonio.

Referido a este último ámbito de “Identidad y Patrimonio”, existe un amplio consenso que para lograr las metas de la PNDU se requerirá hacer cambios sustantivos a la actual ins-

titucionalidad dispersa y centralizada de la gestión patrimonial, integrar las decisiones de protección, inversión y gestión del patrimonio a las decisiones descentralizadas de las planificación urbana y territorial, unificar y transparentar los criterios de valoración de patrimonio urbano y territorial, que se traduzcan en una gestión integrada de inmuebles, zonas y paisajes con valor identitario, cultural o histórico.

Estas son las principales motivaciones de las propuestas discutidas en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, las que responden a la creciente conflictividad y descoordinación de las decisiones de protección patrimonial, las demandas de las comunidades locales en defensa de sus espacios de identidad, la ausencia de mecanismos modernos de compensación y financiamiento para la protección, rehabilitación y mantención del patrimonio urbano.

Capítulo 1

Definiciones de la PNUD sobre Patrimonio

En el ámbito 4 referido a “Identidad y Patrimonio”, la PNDU señala explícitamente que “las ciudades y centros poblados deben dar cuenta de la identidad de los lugares en que se emplazan, de las personas que los habitan y de la diversidad geográfica y la riqueza cultural propia de las diferentes comunidades, pueblos y localidades”, entendiendo el Patrimonio como “un bien social que está conformado tanto por las obras y manifestaciones de las personas como por el entorno natural en que viven”.

En términos más específicos, la PNDU plantea los siguientes objetivos:

Objetivo 4.1. Valorar el entorno físico, construido o natural, formador de la identidad de las comunidades, referido principalmente a la manera en que se relaciona y manifiesta la identidad de las comunidades que habitan un territorio a través de su entorno físico, considerando tanto los elementos construidos –con énfasis en la arquitectura y los espacios públicos– como el paisaje y elementos naturales.

Objetivo 4.2. Valorar la identidad de cada cultura y zona geográfica, referido a la coherencia entre las obras y el lugar en que se emplazan, tanto a nivel de proyectos como de normativa urbana local, 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.

Objetivo 4.3. 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–:

- La definición de metodologías de valoración
- El establecimiento de un sistema de registro integrado del patrimonio cultural
- La definición de instrumentos específicos para regular las intervenciones en el patrimonio
- La definición de mecanismos de financiamiento.

Capítulo 2

Elementos de diagnóstico sobre el Patrimonio en Chile

En base a los elementos de diagnóstico señalados en la Política Nacional de Desarrollo Urbano y de las discusiones del Grupo de Trabajo de "Identidad y Patrimonio" del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, se ha concluido que el principal hecho que se ha constatado en los últimos años en el país, es un cambio de visión de la concepción que se tiene en esta materia, evolucionando desde lo "Monumental" a lo "Patrimonial". Lo anterior significa que el concepto de Patrimonio ha avanzado y superado las consideraciones cuantitativas y específicas, dejando de lado la identificación, registro y valoración del "objeto" como unidad de análisis, dando paso a un proceso de valoración cualitativa del patrimonio, que incluye variables sociales, culturales, simbólicas, ambientales y económicas, proponiendo nuevos desafíos para su comprensión, protección y nuevas estrategias para su conservación y preservación. Esto también implica que el patrimonio debe ser entendido integralmente y con un enfoque territorial, es decir, en relación a su contexto.

Desde el punto de vista de las diferentes escalas territoriales y mecanismos legales vigentes, en la actualidad Chile cuenta con un conjunto de cuerpos legales, sobre los cuales se deberán realizar las reformas pertinentes para que sean consistentes con la Política Nacional de Desarrollo Urbano y los acuerdos del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano:



Cuadro 1: Mecanismos de Protección existentes.

	ESCALA LOCAL	ESCALA NACIONAL	ESCALA MUNDIAL
Legislación	Ley General de Urbanismo y Construcciones (Inciso 2°, Art. 60°)	Ley 17.288, sobre Monumentos Nacionales (1970)	Convención UNESCO sobre Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972, ratificada en 1980 por el Estado de Chile
Aprobación de Declaratoria	Concejo Municipal / Seremi Minvu	Ministro de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (Por recomendación de Consejo de Monumentos Nacionales)	Comité de Patrimonio Mundial de UNESCO
Instrumento de declaración	Plan Regulador Comunal	Decreto Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio	Listado de Sitios de Patrimonio Mundial
Denominación	Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica	Monumentos Nacionales (Monumentos Históricos, Monumentos Públicos, Zonas Típicas o Pintorescas, Monumentos Arqueológicos, Santuarios de la Naturaleza)	Sitio de Patrimonio Mundial
Área en que se puede proteger	Área Urbana	Área Urbana y Rural	Área Urbana y Rural
Reglamentación	1. Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (Artículos: 1.1.2.; 2.1.10.; 2.1.11.; 2.1.18.; 2.1.38.; 2.1.43.; 2.7.8. y 2.7.9.) 2. Circulares División de Desarrollo Urbano (DDU 240, sobre metodología para identificar patrimonio local en PRC y reglamentar urbanísticamente; DDU 257 sobre fijar características arquitectónicas en ICH-ZCH; DDU 292 sobre reconocer Sitios Arqueológicos en PRC)	1. Reglamento de la Ley 17.288 sobre Zonas Típicas 2. Reglamento de la Ley 17.288 sobre Excavaciones y/o prospecciones arqueológicas, antropológicas y paleontológicas	Plan de Gestión de Sitio de Patrimonio Mundial

Cabe señalar que, respecto de la escala regional, entendida como una más de las escalas mencionadas en el cuadro anterior, no se registra información en el cuadro puesto que no existe ningún tipo de protección que la considere. Asimismo, los reglamentos y leyes citados en el cuadro con los únicos existentes.

Por otra parte, los cambios legales deben también asumir la necesidad de ajustes institucionales. En la actualidad, los actores públicos que intervienen en el patrimonio protegido, ya sea a través de inversión, investigación, regulación o difusión, son los siguientes:

Cuadro 2: Actores Públicos que intervienen en el patrimonio protegido.

INSTITUCIÓN	UNIDAD	ACCIÓN
Ministerio de Educación	Secretaría Técnica Consejo de Monumentos Nacionales	Día del Patrimonio Cultural / Día del Patrimonio para Niños
		Programa de Educación Patrimonial
		Geoportal
	Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos / Subdirección Nacional de Gestión Patrimonial	Registro de Monumentos Nacionales
		Planes de Manejo sobre Sitios de Patrimonio Mundial
		Relación con los administradores de los Sitios de Patrimonio Mundial
Consejo de Monumentos Nacionales	Consejo Pleno	Punto Focal de relación con UNESCO por Sitios de Patrimonio Mundial
		Pronunciarse sobre las declaratorias de Monumentos Nacionales y solicitar la dictación del Decreto Supremo correspondiente
		Autorizar proyectos de intervención en Monumentos Nacionales
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	División de Desarrollo Urbano / Departamento de Gestión Urbana / Secretaría Ejecutiva del Programa de Recuperación de Barrios	Conceder los permisos o autorizaciones para excavaciones de carácter histórico, arqueológico, antropológico o paleontológico en cualquier punto del territorio nacional
		Programa de Recuperación de Barrios "Quiero Mi Barrio" / Línea Barrios Patrimoniales
	División de Desarrollo Urbano / Departamento de Proyectos y Obras Urbanas	Programa de Espacios Públicos / Línea Zonas Patrimoniales

INSTITUCIÓN	UNIDAD	ACCIÓN
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	División de Política Habitacional	Programa de Espacios Públicos / Línea Zonas Patrimoniales
	División de Desarrollo Urbano / Departamento de Planificación y Normas	Programa de Protección del Patrimonio Familiar / Vivienda Patrimoniales y Cites
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	División Desarrollo Regional	Programa de Instrumentos de Planificación Territorial / Línea Estudios Especiales IPT: Patrimonio
Ministerio de Obras Públicas	Dirección de Arquitectura / Departamento de Patrimonio	Programa Puesta en Valor del Patrimonio
		Inventario del Patrimonio Cultural Inmueble de Chile
		Unidad Técnica Ejecutora del Programa Puesta en Valor del Patrimonio
		Financiamiento (sectorial) de estudios, diseños y obras
Centro Nacional de Conservación y Restauración	Coordinación Área de Patrimonio SNIT	Unidad Técnica en la ejecución de Estudios, diseños y obras, financiadas por el MOP o mandatadas por terceros
		Difusión de diseños y obras ejecutadas por la DA
		Estándares de Registro del Patrimonio Edificado
Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio	Departamento de Patrimonio Cultural	Atlas del Patrimonio cultural y natural de Chile
		Fondo del Patrimonio (Financia proyectos en Inmuebles)
		Sistema de Registro de Patrimonio Inmaterial (SIGPA)
Ministerio de Bienes Nacionales	División de Bienes Nacionales	Registro Nacional de Artistas Populares (RENAP)
		Reconozco mi Patrimonio (Mapas por región que incluyen Monumentos Nacionales y Tesoros Humanos Vivos)
		Programa de Rutas Patrimoniales (Rutas Naturales, Culturales, Derechos Humanos, Indígenas)
Municipalidades	Asesoría Urbana	Incorporación de Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica, y su regulación urbana

En este marco, las principales debilidades en los ámbitos de: (i) Institucionalidad, (ii) Protección, Regulación y Normativas de Intervención, y (iii) Financiamiento y Gestión, que repercuten en la protección efectiva de nuestro Patrimonio, son:

Institucionalidad

- a. Dispersión institucional y superposición de instrumentos en torno a la puesta en valor del Patrimonio. La existencia de dos cuerpos legales que establecen el reconocimiento y protección del patrimonio, uno de ámbito Nacional¹ y otro de ámbito Local², sumado a las competencias ejecutoras, de gestión y de aprobación de proyectos de distintas instituciones³ ha generado una alta dispersión y descoordinación en términos de las declaratorias, aprobación de proyectos, decisiones de planificación y decisiones de inversión relativas a dicho patrimonio, lo que representa una duplicidad de esfuerzos técnicos y económicos, y una dificultad para la implementación de la PNDU en éste ámbito.
- b. Alto centralismo en la toma de decisiones respecto del Patrimonio. La gestión del patrimonio se percibe como una responsabilidad del nivel central. Esto tiene una de sus principales causas en la fortaleza de la Ley de Monumentos Nacionales y en los procesos de larga aprobación que se requieren para poder proteger patrimonio local, que termina escalando su protección al nivel nacional. Por otro lado, todas las decisiones respecto del patrimonio protegido a través de la Ley de Monumentos Nacionales –declaratorias y aprobación de proyectos– son resueltas a nivel central en la capital nacional, lo que se ve acentuado por la falta de una institucionalidad que gestione el patrimonio nacional a nivel regional.
- c. Inexistencia de un sistema de registro público e integrado del Patrimonio. A consecuencia de la dispersión institucional antes descrita y si bien se ha hecho un gran esfuerzo para unificar los criterios de identificación y registro del Patrimonio, la información reunida sigue siendo débil y dispersa, y no incluye un registro de las intervenciones, los proyectos y permisos que sobre el bien se han autorizado, lo que permitiría su monitoreo y fiscalización. Por otra parte, el patrimonio competencia del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes si bien cuenta con un sistema de registro⁴ no se encuentra integrado con los demás sistemas.
- d. Limitados procesos de participación. El mecanismo contemplado por la Ley de Monumentos Nacionales que posibilita que cualquier persona pueda denunciar la existencia de un bien mueble o inmueble para ser declarado Monumento Nacional, y el considerado en la Ley General de Urbanismo y Construcciones que define un sistema de participación ciudadana en el marco del proceso de planificación territorial que define inmuebles y zonas de

conservación histórica, son los únicos procesos de participación que existen en términos patrimoniales, siendo mecanismos que no cuentan con diálogo real, útil y resolutorio entre las instituciones y las comunidades organizadas que avalan y dan sentido al patrimonio. Lo anterior ha detonado en muchos casos la utilización de herramientas de protección como herramientas de planificación y la judicialización de proyectos.

- e. Debilidad técnica en municipalidades. Existe una carencia de equipos de trabajo –con experiencia y especialización– o unidades específicas capacitadas para estudiar, identificar y promover la protección del patrimonio de valoración local, a través de la evaluación y gestión de proyectos e inversión en dicho patrimonio. Lo anterior se encuentra relacionado con la escasa oferta de programas de educación superior especializados en este tema.

Declaración, regulación y normativas de intervención

- f. Debilidad de la protección de patrimonio de valoración local. Si bien existen las disposiciones en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones para identificar, valorar, registrar, declarar y reglamentar el patrimonio local, casi nunca se aplican y solamente se generan procesos incompletos donde no existe la definición de normas urbanas y arquitectónicas específicas. Dicha fragilidad ha derivado en el escalamiento de su protección hasta la Ley de Monumentos Nacionales, la cual en muchos casos resulta más restrictiva que lo que debería corresponder a un patrimonio de este tipo. Adicionalmente, se tergiversa los objetivos de dicha Ley cuyo objetivo es la protección de valores excepcionales a nivel nacional.
- g. Falta de reglamentación en los instrumentos de planificación y regulación de los valores reconocidos en las declaratorias de protección patrimonial. Las declaratorias de patrimonio, en la gran mayoría de las ocasiones no incluyen procesos de ajuste a las normas urbanas de los planes reguladores comunales o definición de normas de intervención arquitectónica específicas, por lo que constituyen declaratorias reguladas sin coherencia con los valores por los cuales fueron establecidas. Por otra parte, pocas veces se consideran normas de otra índole como regulación de publicidad, de instalación de torres soporte de antenas, guías de diseño para áreas especiales de protección, proyectos de manejo acorde al tipo de patrimonio, entre otros, facultades que se encuentran previstas en diversos cuerpos legales.

¹ Ley N° 17.288, sobre Monumentos Nacionales, del año 1970.

² Ley General de Urbanismo y Construcciones, a través de los Planes Reguladores Comunales.

³ Ministerio de Obras Públicas, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos y sus instituciones dependientes, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Direcciones de Obras Municipales, Ministerio del Medio Ambiente y Seremís de Vivienda y Urbanismo.

⁴ Sistema de Información para la Gestión Patrimonial (SIGPA) que busca identificar y documentar, como estrategia de salvaguarda, las manifestaciones y expresiones del patrimonio cultural inmaterial.

- h. Inexistencia de niveles diferenciados de restricción, intervención y zonas de amortiguación. Los mecanismos de protección legal existentes, no contemplan la posibilidad de establecer niveles diferenciados de restricción e intervención permitidos en el Patrimonio Urbano, que contribuirían a una distinción clara de los elementos que pueden ser objeto de intervenciones y los que no. Por otra parte, tampoco consideran la posibilidad de establecer en sus entornos zonas de amortiguación.

Financiamiento y gestión

- i. Insuficiencia de incentivos económicos para la puesta en valor del patrimonio de propiedad pública y privada. En la actualidad solo existe el incentivo económico de exención del impuesto territorial para Monumentos Históricos sin fines comerciales, lo que no se constituye como un incentivo económico suficiente para la puesta en valor del patrimonio, lo cual además supone una restricción para sus posibilidades de reconversión e intervención.
- j. Insuficiencia de recursos económicos públicos y privados destinados a la puesta en valor del patrimonio. Los recursos públicos destinados a la inversión en patrimonio son insuficientes para la gran cantidad de patrimonio protegido bajo algún tipo de declaratoria y su distribución en diversos servicios invisibiliza el alcance de los mismos. Por otra parte, si bien existen programas concursables del Estado para poner en valor el patrimonio, estos se constituyen en acciones pasajeras y eventuales, que no se hacen cargo de las acciones permanente que deben realizarse para su mantención. Se deben facilitar los mecanismos para incorporar a la empresa privada y a organismos internacionales en la puesta en valor del patrimonio mediante mayor flexibilidad en su gestión e intervención. Finalmente, dada la naturaleza y funcionamiento del Sistema Nacional de Inversiones, las líneas de inversión disponibles son de larga gestión e implementación, por lo que no permiten dar respuesta ante emergencias o requerimientos de salvaguardia preventiva.
- k. Falta de instrumentos para la adecuada gestión del patrimonio. Los instrumentos existentes por ley en Chile solo consideran la protección y definición de normas de intervención en el patrimonio, sin incluir instrumentos que orienten su gestión. La gestión del patrimonio incluye mecanismos relativos a la dinamización económica de un bien, a la difusión y educación respecto de sus valores, a la obtención de financiamiento para su puesta en valor, a la definición de una cartera de programas y proyectos de inversión priorizada que aseguren su preservación, entre otros.
- l. Escasa investigación, difusión y educación patrimonial. La investigación relativa a valores patrimoniales de un territorio, además de escasa, es poco difundida y sistematizada. Se requiere de un repositorio que permita contar con información relevante para la toma de decisiones respec-

to de qué proteger y adecuadas acciones para su puesta en valor. Lo anterior se suma a la falta de educación formal en todos sus niveles: educación pre-escolar, básica, media y universitaria, e informal en la que se incluyen a las organizaciones sociales, juntas de vecinos, Consejos de la Sociedad Civil y ciudadanía en general, respecto del patrimonio que poseen las distintas comunidades en sus territorios.

Capítulo 3

Conceptos y definiciones

Patrimonio Urbano

Según la definición contenida en la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y para sus efectos, el patrimonio es entendido como “un bien social que está conformado tanto por las obras y manifestaciones de las personas como por el entorno natural en que viven”.⁵ De este modo y según es tratado en los diversos lineamientos del ámbito Identidad y Patrimonio, aunque con niveles de profundidad distintos, se considera tanto al patrimonio natural como el patrimonio cultural.

Por su parte, la Nueva Agenda Urbana (NAU) Hábitat III, suscrita por el Estado de Chile el pasado octubre de 2016, a lo largo de sus compromisos también considera el patrimonio natural y cultural, tanto tangible como intangible, en las ciudades y asentamiento humanos, proponiendo acciones para aprovecharlos de forma sostenible y promoviendo la salvaguarda de infraestructuras y sitios culturales, museos, culturas e idiomas indígenas, conocimiento y artes tradicionales, paisajes, monumentos y espacios arquitectónicos.⁶

Finalmente, el Estado de Chile ha suscrito dos convenciones de la UNESCO importantes en esta materia, sobre Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural⁷ y sobre Salvaguardia del Patrimonio Inmaterial⁸, las que en su conjunto se refieren al patrimonio natural y cultural en todas sus dimensiones.

Aun cuando los acuerdos internacionales antes mencionados se refieren al patrimonio en un amplio sentido, la PNDU se encuentra fundamentalmente centrada en el patrimonio cultural de nuestras ciudades. Por otra parte, ha comprendido que la identidad es lo que vincula a las personas con su entorno y territorio, y que dicha identidad se manifiesta a través de símbolos que son entendidos como un recurso patrimonial, símbolos que pueden ser tanto tangibles como intangibles.

Si bien se comprende la naturaleza holística del patrimonio, en tanto es reflejo o símbolo de una identidad y por ende posee una raigambre profundamente inmaterial, las propuestas de este documento se centrarán en su reflejo físico en la ciudad, en tanto soporte de dicha identidad, sin desconocer que están estrechamente vinculadas.

De este modo y según los acuerdos adoptados en el Grupo de Trabajo del CNDU, el Patrimonio Urbano en que se centra-

rán las propuestas que a continuación se presentan, será el siguiente:

- Inmuebles, dentro de los cuales se consideran edificios u obras de infraestructura (puentes, vías férreas, caletas, muelles, entre otras) a través de los cuales se manifiesta la identidad y sentido de pertenencia de una comunidad o un determinado grupo social.
- Zonas, incluyendo las áreas o sectores del territorio en que se desarrolla un modo de vida particular, una determinada actividad económica o cultural, que genera identidad y sentido de pertenencia por parte de una comunidad. Se incluyen ejes viales, parques o plazas, ya sea que en sí mismos tengan valor o como contexto inmediato de un conjunto de edificios. Por otra parte, se incluyen los lugares o espacios en que se manifiesta la memoria de una comunidad, en que se desarrollan actividades, fiestas o ceremonias de culturas o localidades específicas. También se consideran las áreas en que existan elementos arqueológicos.
- Paisajes, que considerará –generalmente– una porción mayor del territorio que, desde la percepción de una comunidad, posee un carácter propio, resultado de la acción y la intervención de factores naturales y humanos, cuyo valor y cualidades requieren de reconocimiento y regulaciones territoriales especiales. Entre ellos se contarán paisajes urbanos históricos,⁹ ríos, humedales, quebradas, cerros –entre otras unidades geomorfológicas– que se encuentren insertos en la ciudad.

En adelante, a lo largo del documento, el Patrimonio Urbano aquí descrito será referido solamente como “Patrimonio Urbano”, por lo que, cada vez que se aluda a dicho término, deberá entenderse que nos referimos tanto a inmuebles, como zonas y paisajes.

Escalas Territoriales de Valoración Patrimonial

En concordancia con el lineamiento 4.3.2. del capítulo de Identidad y Patrimonio,¹⁰ se reconocen cuatro escalas territoriales de valoración patrimonial:

- a. Patrimonio Local, referido a aquel patrimonio representativo de la identidad de una comunidad local, comuna o

⁵ Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU); Ámbito 4 “Identidad y Patrimonio”.

⁶ Nueva Agenda Urbana, Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos; Números 38, 45, 60, 97 y 124.

⁷ Convención sobre la protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, UNESCO; Noviembre 1972.

⁸ Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, UNESCO; Octubre 2003.

⁹ Que corresponden a bienes culturales y representan las obras conjuntas del hombre y la naturaleza, ilustrando la evolución de la sociedad humana y sus asentamientos a lo largo del tiempo, condicionados por las limitaciones y/o oportunidades físicas que presenta su entorno natural y por las sucesivas fuerzas sociales, económicas y culturales, tanto externas como internas, según Directrices Prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial, UNESCO; 2005.

¹⁰ Lineamiento 4.3.2. Valorar las diferentes expresiones del patrimonio cultural, representativas tanto a nivel local, regional o nacional como a nivel mundial.

barrio, que debe ser identificado y regulado por los instrumentos de planificación comunal.

- b. Patrimonio Regional, referido a aquel patrimonio representativo de la identidad de una región, su paisaje y territorio, que debe ser identificado y regulado por los planes regionales de ordenamiento territorial (PROT).¹¹
- c. Patrimonio Nacional, referido a aquel patrimonio que posee valores excepcionales y representa la identidad de la nación, y que debe ser identificado y regulado a nivel nacional por la Ley de Patrimonio.¹²
- d. Patrimonio Mundial, referido a aquel patrimonio que cumple con los criterios de la UNESCO para ser inscrito como Patrimonio Mundial.

La protección en cada una de estas escalas en ningún caso podrá superponerse entre ellas, a excepción del Patrimonio Mundial que siempre se encontrará superpuesto a la protección como Patrimonio Nacional, esto quiere decir que, cuando un Patrimonio Urbano sea identificado en una determinada escala territorial, la protección en todas las escalas territoriales de menor alcance automáticamente quedará sin efecto, en concordancia con la jerarquía de los planes respectivos.

Por su parte, cada vez que un Patrimonio Urbano sea identificado en una determinada escala territorial, este deberá ser reconocido por los instrumentos de menor jerarquía, con la regulación establecida por la institución que lo identificó.

¹¹ Ver Propuesta N°4.

¹² Que reemplazaría la actual Ley de Monumentos Nacionales. Ver propuesta N° 4.

Capítulo 4

Propuestas de reformas al sistema de conservación del Patrimonio

Sobre Patrimonio en Planificación Urbana

Propuesta 1

La protección del Patrimonio Urbano debe estar circunscrita a los Instrumentos de Planificación Territorial

Para lograr el cumplimiento de los objetivos propuestos en el ámbito de Identidad y Patrimonio de la PNDU, y avanzando en los términos planteados en el Objetivo 5.3. Sistema de planificación integrado, se propone que la protección patrimonial esté exclusivamente supeditada a los actuales Instrumentos de Planificación Territorial (o los instrumentos futuros que se diseñen) teniendo la obligación de integrar el Patrimonio Urbano en las decisiones de planificación de nuestras ciudades. Para ello se deberá desarrollar un Estudio Base de Patrimonio -cuyo contenido se detalla en la propuesta siguiente- que informará dichas decisiones, logrando la posterior protección del Patrimonio Urbano identificado.

Dicho estudio deberá desarrollarse en el marco de un proceso de planificación, y tendrá por principal objetivo identificar el Patrimonio Urbano susceptible de protección patrimonial, en donde la comunidad es uno de los actores relevantes y fuente primordial para dicha identificación.

Respecto del Patrimonio Nacional, el cual no será resultado de un Estudio Base de Patrimonio, se propone que cada vez que se apruebe una declaratoria se detone de manera vinculante y obligatoria una modificación al instrumento de planificación territorial para integrar los impactos que la declaratoria genera sobre el territorio planificado. Para ello, se deberá considerar desde el estudio del expediente la opinión del nivel de gobierno correspondiente.

Es imprescindible comprender que incorporar la dimensión identitaria y patrimonial en las decisiones de planificación es procurar procesos altamente participativos, que recojan desde los mismos territorios y sus comunidades las orientaciones con que se dirigirá el desarrollo del mismo, es decir, procesos de participación ciudadana dialogantes y participativos, incluyendo no solo a los residentes, sino también a trabajadores y usuarios, ya que la valoración por parte de una comunidad del Patrimonio Urbano puede venir desde cualquiera de estas relaciones con dicho territorio.

Por otra parte, se reconoce que el Patrimonio Urbano que se identifique en el estudio no necesariamente deberá ser declarado como tal, sino más bien, podrá ser incorporado de manera comprensiva en las decisiones de planificación y desarrollo de una ciudad o comuna, para los cuales en la gran

mayoría de los casos bastará con una regulación normativa en el Plan Regulador que haga suyos los valores identificados en el estudio patrimonial a través de normas urbanas acordes. Esto implica que una forma de proteger puede ser solo a través de normas urbanísticas, siempre que se cuente con un instrumento de planificación bien diseñado.

Propuesta 2

Incorporar la obligación de Estudios Base de Patrimonio, con evaluación técnica certificada y participación ciudadana efectiva, en los Instrumentos de Planificación Territorial

En concordancia con la propuesta anterior y para lograr los objetivos allí definidos, se propone incorporar la obligación de que los Instrumentos de Planificación Territorial deban realizar un Estudio Base de Patrimonio. Respecto a los procesos de modificación parcial de un instrumento, igualmente se deberá exigir el estudio, salvo justificación fundada de que no se requiera, y deberá considerar al menos las siguientes etapas y contenidos:

Etapas 1: Diagnóstico técnico fundado

Esta primera etapa deberá ser desarrollada por un equipo técnico que contemple profesionales expertos en cada una de las dimensiones de análisis que más abajo se proponen, y sus resultados serán el sustento técnico de cada una de las declaratorias que se dicten con posterioridad al desarrollo de las siguientes etapas.

Se debe realizar un reconocimiento de la geografía social, identificando a los actores relevantes y las fuerzas actuando en el territorio, una caracterización general del mismo, identificando las principales actividades que se desarrollan y el Patrimonio Urbano presente.

Para ello, se deben evaluar las siguientes dimensiones de análisis:

- Dimensión física, que incluye: geografía, morfología y tipologías, lo cual permite derivar en el reconocimiento de valores arquitectónicos, urbanos y de paisaje.
- Dimensión histórica, que incluye: procesos de desarrollo urbano, procesos de desarrollo social, procesos de reconstrucción producto de un desastre derivado de un fenómeno o accidente provocado por la naturaleza o el hombre¹³, procesos de desarrollo económico, entre otros, lo cual permitiría el reconocimiento de valores históricos que tienen un reflejo físico en la ciudad, es decir, se encuentran reflejados o contenidos en un hecho construido.

¹³ Según definición de "Emergencia" contenida en el proyecto de Ley Sistema Nacional de Emergencia y crea la Agencia Nacional de Protección Civil, Boletín N° 7.550-06, actualmente en Segundo Trámite Constitucional.

- c. Dimensión económica, que incluye: actividades económicas, inversiones, proyecciones, que permitan identificar un valor económico que tienen un reflejo físico en la ciudad, es decir, se encuentran reflejados o contenidos en un hecho construido.
- d. Dimensión sociocultural, que incluye: modos de vida, tradiciones, oficios, fiestas, grupos sociales, comunidades, entre otros, lo cual permitirá el reconocimiento de valores sociales o culturales que tienen un reflejo físico en la ciudad, es decir, se encuentran reflejados o contenidos en un hecho construido.

El estudio de las dimensiones propuestas, debe derivar en una primera identificación del Patrimonio Urbano en que se ve reflejada la identidad de la comunidad y territorio en estudio, así como la propuesta de áreas de amortiguación necesarias para su protección. Para ello, se deberá realizar no solo una revisión de antecedentes bibliográficos, estudios y catastros especializados, sino que también un levantamiento de información desde la misma comunidad, en donde ésta dé cuenta de cuál es el Patrimonio Urbano con que se identifica. Para esto, se deberán realizar jornadas de trabajo con convocatoria abierta, donde se capacite a la comunidad en materias de patrimonio, de manera de garantizar una participación equitativa e involucrada en el proceso. Las metodologías a utilizar deben garantizar una comprensión compartida, para ello se debe utilizar soportes gráficos a través de los cuales los asistentes puedan dar cuenta espacial y temporalmente del patrimonio identificado en la discusión.

Etapa 2: Diagnóstico Participativo Prospectivo

Una segunda etapa del Estudio Base de Patrimonio debe incluir una validación y evaluación con la comunidad del Patrimonio Urbano identificado en la primera etapa de estudio técnico fundado. Esto implica que se debe evaluar, en conjunto con la comunidad, tanto el mérito del Patrimonio Urbano identificado, como su estado de conservación, los valores que representa y antecedentes contingentes en relación al mismo (proyectos en desarrollo, permisos de edificación, entre otros). Cualquiera sea la metodología mediante la cual se desarrolle el proceso de diagnóstico participativo para caracterizar la identidad de una comunidad e identificar el Patrimonio Urbano mediante el que se manifiesta, éste debe ser mediante una convocatoria abierta, con información adecuada, tener un registro transparente de la discusión, establecer con claridad consensos vinculantes y compromisos formales (protocolos) de los actores con los acuerdos. Para lograrlo, el proceso de diagnóstico participativo debe incluir a los actores identificados en la etapa inicial.

Una vez determinado el Patrimonio Urbano, establecidos sus valores y estado de mantención, corresponderá plantear una proyección futura respecto a ellos, en otras palabras, la visión con la cual se busca poner en valor. El objetivo es que desde el mismo diagnóstico se plantee una estrategia respecto del

desarrollo futuro del Patrimonio Urbano que se reconozca, de manera que el estudio sirva de insumo directo para el Plan Integral de Patrimonio que se plantea en la siguiente propuesta.

Etapa 3: Recomendación Técnica

Una vez logrado los consensos respecto del Patrimonio Urbano que caracteriza la identidad de un territorio, los valores que en ellos se reconocen, y la visión respecto de ellos, corresponde una última etapa de recomendación técnica experta que:

- a. Determine técnicamente las formas en que cada Patrimonio Urbano identificado debe ser protegido según el valor en él reconocido, ya sea mediante herramientas de regulación, herramientas de gestión o herramientas de financiamiento.
- b. Proponga a la autoridad competente la protección legal del Patrimonio Urbano que cumple con los criterios para ser declarado en la correspondiente escala territorial de valoración patrimonial.
- c. Proponga, si así lo estima pertinente, la protección legal de aquel Patrimonio Urbano que cumple con los criterios para ser declarado en escalas superiores de administración del territorio, por considerar que la valoración de dicho patrimonio alcanza a comunidades mayores que las del territorio que se está planificando.

Este proceso de recomendación técnica deberá ser realizado por el equipo experto –debidamente acreditado– correspondiente a la escala territorial de administración en que está elaborándose el instrumento de planificación territorial –Unidad de Planificación Municipal o Unidad de Patrimonio Regional–, y en ningún caso podrá cuestionar el mérito del Patrimonio Urbano identificado mediante el proceso de Diagnóstico Participativo Prospectivo antes descrito, sin embargo, deberá distinguir aquel patrimonio que debe ser declarado de aquel que solo será recogido mediante decisiones de planificación.

Una vez terminado el proceso de Recomendación Técnica, se deberá realizar una devolución a la comunidad, donde se dé a conocer el proceso llevado a cabo para determinar los resultados de este estudio. Esta convocatoria debe ser abierta y de carácter informativa por medio de jornadas de puertas abiertas.

Finalmente, cabe señalar que los resultados del Estudio Base de Patrimonio deberán ser incorporados en los respectivos instrumentos de planificación territorial, lo que implica que corresponderá que la autoridad política debidamente electa e informada la determinación del patrimonio que será protegido mediante dichos instrumentos, considerando sustantivamente los resultados del estudio.

Propuesta 3

Crear por Ley el “Plan Integral de Patrimonio”, vinculante con decisiones públicas, que integren las regulaciones urbanísticas, la cartera de inversiones y los mecanismos de mantención y rehabilitación, aplicable para todo el Patrimonio Urbano y todas las escalas territoriales.

El Plan Integral de Patrimonio corresponderá a un tipo de plan que integre en un mismo proceso reflexivo las dimensiones operativas de la planificación urbana, es decir, recomendaciones para las regulaciones urbanísticas que deberán ser definidas en los instrumentos de planificación territorial, acompañado de la cartera de inversiones y los mecanismos de gestión necesarios para su puesta en valor.

Dicho plan será vinculante para todas las decisiones públicas que se tomen en procesos de planificación urbana a través de los instrumentos de planificación territorial de todas las escalas y para los programas de inversión que se establezcan en el área protegida.

Este plan será creado por ley y su existencia deberá ser obligatoria para todo el patrimonio urbano declarado como zona en un territorio. Dicho plan deberá considerar como insumo principal el Estudio Base de Patrimonio, en especial la visión planteada para el Patrimonio Urbano, procurando establecer las medidas necesarias para su concreción.

Por otra parte, cuando la protección corresponda a Patrimonio Nacional, el plan deberá formar parte del expediente de solicitud de declaratoria.

El contenido mínimo del Plan Integral de Patrimonio será:

- a. Recomendación de regulaciones urbanísticas y arquitectónicas: El plan deberá recomendar de manera específica y en relación a los valores patrimoniales identificados en el Estudio Base de Patrimonio, los usos de suelo, las normas de urbanización y de edificación para efectos de la aprobación de permisos de construcción en el área protegida y su área de amortiguación, con sus correspondientes grados de intervención permitidos.¹⁴ En complemento, también podrán fijarse con exactitud el diseño y las características arquitectónicas según las características del inmueble, tanto para las edificaciones como para el espacio público, incluyendo su mobiliario.

- b. Cartera de inversiones: El plan propondrá una cartera de programas y proyectos de inversión priorizada que aseguren la puesta en valor del Patrimonio Urbano protegido. Para cada una de las iniciativas planteadas, se deberá estudiar los mecanismos de financiamiento, tanto de fuentes públicas, privadas o mixtas.
- c. Mecanismos de gestión: El plan deberá definir la manera en que los valores reconocidos en el Patrimonio Urbano son transmitidos en el tiempo, dentro y fuera de la comunidad que lo identificó y a las futuras generaciones, los mecanismos propios por los cuales obtendrá recursos para su mantención permanente y las acciones requeridas para su puesta en valor y dinamización económica, formas y responsabilidades de administración.

Sobre la Institucionalidad para el Patrimonio

Propuesta 4

Establecer un marco legal único para la declaración de Patrimonio Cultural.

Se propone la dictación de una nueva “Ley de Patrimonio”, que reemplace o modifique la actual Ley N° 17.288 sobre Monumentos Nacionales y que considere la protección en el más amplio espectro, definiendo criterios claros, objetivos y explícitos por los cuales las diferentes expresiones patrimoniales podrán ser reconocidas en alguna de las categorías de protección que defina para cada una de ellas, especificándose los ámbitos de intervención, alcances y criterios de las mismas.

En relación al Patrimonio Urbano –en el cual se centra el presente documento–, dicho cuerpo legal deberá contemplar su protección en todas las escalas territoriales que son competencia del país y establecer los vínculos que corresponda con los cuerpos legales relativos al sistema de ordenamiento territorial y de planificación urbana, y sus respectivos instrumentos.

Las atribuciones para declarar y regular dicho Patrimonio Urbano, deberán recaer en los niveles de gobiernos correspondientes a cada una de las escalas territoriales según el siguiente cuadro:

ESCALA TERRITORIAL	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	INSTRUMENTO	UNIDAD TÉCNICA	SUPERVISIÓN NORMATIVA
Local	Municipalidad/ Concejo Municipal	Plan Regulador Comunal	Unidad de Planificación Comunal (Municipalidad)	Seremi Minvu
Regional	Gobierno Regional/ Consejo Regional	Plan Regulador Metropolitano Plan Regulador Intercomunal Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)	Unidad de Patrimonio Regional al interior de la División de Planificación (GORE)	Seremi Minvu
Nacional	Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio/ Consejo Nacional de Patrimonio	Nueva Ley de Patrimonio Patrimonio Mundial de la UNESCO Decretos	Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Patrimonio (Servicio Nacional del Patrimonio)	Seremi Regional Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio

¹⁴ Ver propuesta N° 7.

Los actores en los cuales recaiga la supervisión normativa del instrumento, deberán procurar no solo el cumplimiento de los cuerpos legales y reglamentarios de la correspondiente escala territorial que supervisan, sino que, además, deberán poner especial atención al reconocimiento del aquel patrimonio que se encuentre protegido en escalas territoriales superiores de administración.

Dicho cuerpo legal reconocerá que el patrimonio en su gran mayoría posee una valoración local, por lo que deberá explicitar criterios más amplios para su reconocimiento.

Por su parte, el patrimonio de valoración nacional corresponderá a casos excepcionales y que hagan sentido al país en su totalidad, por lo que deberá explicitar criterios más rigurosos y restrictivos para su declaración.

De este modo, todo el Patrimonio Urbano gozará del estatus de "Patrimonio Cultural", lo que implicará que la protección en una escala comunal en ningún caso significa una categoría menor de protección.

Cuando un Patrimonio Urbano no cumpla con los criterios para ser declarado en una determinada escala, no podrá ser declarado en una escala superior por ese solo hecho, ya que deberá cumplir con los criterios establecidos.

Finalmente, la nueva ley deberá establecer el mecanismo por el cual las declaratorias vigentes al amparo de la actual Ley de Monumentos serán re-evaluadas y reclasificadas en la escala territorial de valoración que corresponda según los nuevos criterios establecidos.

Propuesta 5

Creación de un nuevo Consejo Nacional de Patrimonio para la declaración del Patrimonio Urbano de escala nacional

Respecto de las declaratorias de escala nacional, se propone la creación de un nuevo Consejo Nacional de Patrimonio, que reemplace o modifique al actual Consejo de Monumentos Nacionales, que deberá estar integrado de manera equitativa y equilibrada por representantes de los siguientes sectores:

- Sector público, incluyendo el nivel central (ministerios) y los niveles sub-nacionales (asociaciones de municipalidades y futuras asociaciones);
- Sector privado empresarial, incluyendo gremios;
- Academia, incluyendo expertos en diferentes materias;
- Organizaciones no gubernamentales, incluyendo fundaciones y colegios profesionales cuyo giro guarde relación con el patrimonio.

Dicho Consejo tendrá por función asesorar al Ministro de las Culturas, las Artes y el Patrimonio en la declaración del Patrimonio Urbano de escala nacional, y dependerá administra-

tivamente del mismo. En concordancia con la recientemente aprobada Ley N° 21.045 que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, contará con una Secretaría Técnica del Consejo que actuará como la Unidad Técnica que lo apoye en la evaluación de las declaratorias de escala nacional, que deberá tener equipos en todas las regiones del país a través del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural y sus respectivas Direcciones Regionales.

De este modo, el Consejo Nacional de Patrimonio tendrá la atribución de evaluar y aprobar las solicitudes de declaratoria de Patrimonio Urbano de valoración nacional que se soliciten en cada una de las regiones del país, para su posterior recomendación de declaratoria al Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Junto con lo anterior, le corresponderá recomendar la incorporación de aquel patrimonio que estime conveniente a los distintos listados de Patrimonio Mundial de la UNESCO.

Respecto de la aprobación de proyectos a ejecutarse en el Patrimonio Urbano declarado nacional, corresponderá a las Secretarías Técnicas Regionales del Consejo Nacional de Patrimonio evaluar y aprobar los proyectos menores que se realicen en dicho patrimonio, mientras que el resto de los proyectos deberán ser aprobados por el Consejo Nacional de Patrimonio.

Se entenderán por proyectos menores, aquellos que involucren acciones en componentes con un nivel de intervención alto permitido o con un nivel de restricción bajo, según lo definido en la propuesta 7 de este documento.

Propuesta 6

Subordinar toda la inversión pública en proyectos patrimoniales a las políticas públicas definidas por el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, estableciéndolo como el único a cargo de la gestión del Patrimonio Cultural de escala nacional en Chile a través del Servicio Nacional de Patrimonio.

Según lo ya establecido por la Ley N° 20.045¹⁵, corresponderá al Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, formular y evaluar políticas, planes y programas en materia patrimonial, por lo que el actuar de todos los Ministros de Estado deberá subordinarse a dichas políticas en términos de los programas de inversión que posean con componentes patrimoniales, entendiéndose por ello proyectos propios de su sector que poseen algún vínculo con la dimensión patrimonial.

En aquellos casos en que un Ministerio posea una línea de inversión directamente relacionada con proyectos patrimoniales, es decir, inviertan directamente en la puesta en valor del patrimonio, deberán contar con la aprobación del Ministro de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, quién velará porque dicha inversión sea concordante con las políticas públicas mencionadas.

¹⁵ Ley que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

Por otra parte, la gestión del Patrimonio Cultural de escala nacional y sujeta a declaratorias mundiales se centralizará en el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, por intermedio del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural y la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Patrimonio, quién actuará directamente o por intermedio de otros organismos públicos o privados mediante mandato o contratos.

Propuesta 7

Establecer niveles diferenciados de restricción (uso o destino) e intervención (modificación) respecto del Patrimonio Urbano, en todas sus escalas territoriales de protección.

Cada declaratoria de Patrimonio Urbano, incluyendo las existentes como las nuevas, deberá definir el nivel de restricción e intervención que se encuentra permitido en cada una de ellas.

Se entenderá que el nivel de restricción guarda relación con el uso o destino que posee el Patrimonio Urbano y, por otra parte, el nivel de intervención se referirá a la posibilidad de modificar físicamente el mismo.

Lo anterior supondrá el establecimiento riguroso de las componentes de cada Patrimonio Urbano que son reflejo de los valores por los cuales fue protegido. De este modo, será posible establecer niveles de restricción e intervención generales para el Patrimonio Urbano y/o específicos para cada componente del mismo, lo que posibilitará que en un mismo Patrimonio Urbano coexistan niveles de restricción e intervención diferentes según la componente de que se trate.

	NIVEL	ACCIONES PERMITIDAS
Restricción (Uso o destino)	Alto	Complementar el uso o destino del Patrimonio Urbano únicamente con actividades compatibles con el uso principal del mismo.
	Medio	Incorporar nuevos usos o destinos en el Patrimonio Urbano, procurando que no interfieran con el uso o destino principal del mismo.
	Bajo	Reemplazar el uso o destino del Patrimonio Urbano, por no guardar relación con los valores por los cuales fue protegido.
Intervención (Modificaciones físicas)	Alto	Construcción de obras nuevas o modificaciones estructurales del Patrimonio Urbano.
	Medio	Obras menores o necesarias para la mantención y habitabilidad del Patrimonio Urbano.
	Bajo	Obras de restauración o rehabilitación, y mantención de las características físicas del Patrimonio Urbano.

No obstante el establecimiento de los niveles de restricción e intervención deberán ser señalados al momento de la declara-

toria, deberá reglamentarse un procedimiento que permita a los propietarios solicitar a la autoridad respectiva la revisión y actualización al momento de realizar las acciones o proyectos sobre el Patrimonio Urbano, en consideración a que las condiciones en que un Patrimonio Urbano fue protegido pueden variar en el tiempo y no ser las mismas que existían al momento de la declaratoria.

Propuesta 8

Establecer un Sistema de Registro Nacional Integrado del Patrimonio Cultural

En cumplimiento con lo establecido en el lineamiento 4.3.1. de la PNDU se deberá crear el Registro Nacional Integrado del Patrimonio Cultural, que deberá incluir todo tipo de patrimonio, declarado en sus diferentes categorías de protección, y en sus diferentes escalas territoriales de valoración. Se propone que dicho registro este a cargo del nuevo Ministerio de la Cultura, las Artes y el Patrimonio, a través del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, y deberá convertirse en el repositorio oficial a nivel nacional de la información relativa al patrimonio cultural. La información del registro deberá estar contenida en una plataforma web de acceso público, tener una frecuencia de actualización al menos semestral y poseer una interfaz que incluya la visualización en mapas de todo el patrimonio cultural declarado en las diferentes escalas y categorías.

Para lograr que la información incluida sirva de base para el estudio, definición de políticas públicas y formulación de proyectos de puesta en valor del Patrimonio Urbano, se deberá contemplar al menos la siguiente información:

- Ficha Técnica del elemento, cuyo contenido mínimo será el establecido en los “Estándares de Registro Administrativo de Edificaciones Patrimoniales”, publicado por el Área de Patrimonio del Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT) / Infraestructura de Datos Geoespaciales (IDE) de Chile (2015).¹⁶
- Expediente de Declaración.
- Permisos de Construcción autorizados u otorgados.
- Proyectos del Banco Integrado de Proyectos con Recomendación Técnica Favorable que los consideren directa o indirectamente.
- Plan Integral de Patrimonio aprobado.
- Controles de monitoreo y fiscalización realizados.
- Beneficios tributario obtenidos.

¹⁶ Los contenidos que contempla son los siguientes: Identificación del inmueble (Localización, Dimensiones, Protección Legal, Uso del Inmueble), Información Técnica del Inmueble (Configuración Urbana y Territorial, Sistema Constructivo Predominante, Antecedentes del Bien Raíz, Información Documental Básica), Información del Propietario y/o usuario (Nombre, Dirección, Régimen de Propiedad, Periodicidad de Uso, N° Ocupantes), Información del Registrador, Imágenes, Georeferenciación, Patrimonio Asociado (Patrimonio Mueble, Arqueológico, Inmaterial), Antecedentes de Intervenciones Realizadas, Antecedentes Históricos del Inmueble, Valores Patrimoniales Asociados, Estado de Conservación, Condición normativa del predio según plan regulador, autorizaciones de la Dirección de Obras sobre el inmueble, todos campos con un desglose mayor de antecedentes e información.

Con el objetivo de evitar duplicidades de información y esfuerzos, se propone que el Registro Nacional Integrado del Patrimonio Cultural sea incorporado al actual sistema establecido por el IDE de Chile pero con las características antes descritas. En adición se deberá contemplar los mecanismos y los recursos necesarios para que este registro se encuentre vinculado con otros sistemas del Estado y de este modo puedan integrarse los datos.

Propuesta 9

Incorporar la función orgánica de puesta en valor del patrimonio local en las Unidades de Planificación Comunal de las Municipalidades

Para fortalecer el reconocimiento, estudio y declaración del patrimonio local como la línea de acción más directa de protección, se deberá incorporar la función orgánica de puesta en valor del patrimonio local entre las competencias municipales a través de sus respectivas unidades de planificación, incorporando profesionales expertos en la materia. Para ello deberán contar con las siguientes funciones:

- Suministrar la información necesaria para el Registro Nacional Integrado del Patrimonio Cultural, del Patrimonio Urbano protegido mediante los instrumentos territoriales de su competencia.
- Estudiar permanentemente los territorios comunales para identificar el Patrimonio Urbano que podría ser sujeto de declaratoria.
- Elaborar o ser contraparte del Estudio Base de Patrimonio en el marco de la elaboración o actualización del Instrumento de Planificación Territorial Comunal.
- Dar su aprobación a los proyectos que se soliciten en el Patrimonio Urbano protegido de su competencia, procurando la preservación de los valores por los cuales fue protegido.
- Ser el vínculo permanente con las organizaciones no gubernamentales existentes en la comuna relacionadas con el patrimonio.

Adicionalmente, y en cumplimiento con lo definido por el lineamiento 4.1.6. de la PNDU, las municipalidades deberán administrar el Registro Comunal de Patrimonio Local, que contendrá registros gráficos tanto del patrimonio declarado como de aquel patrimonio que sin requerir declaratoria posee un valor que difundir a nivel comunal.

Propuesta 10

Creación de unidades de Patrimonio en los Gobiernos Regionales

Se propone la creación de Unidades de Patrimonio en todos los Gobiernos Regionales del país, al interior de la División de

Planificación, conformada por equipos profesionales expertos, cuyas funciones serán:

- Suministrar la información necesaria para el Registro Nacional Integrado del Patrimonio Cultural, del Patrimonio Urbano protegido mediante los instrumentos territoriales de su competencia.
- Estudiar permanentemente los territorios regionales para identificar el Patrimonio Urbano que podría ser sujeto de declaratoria.
- Elaborar o ser contraparte del Estudio Base de Patrimonio en el marco de la elaboración o actualización del Instrumento de Planificación Territorial Regional.
- Dar su aprobación a los proyectos que se soliciten en el Patrimonio Urbano protegido de su competencia, procurando la preservación de los valores por los cuales fue protegido.
- Ser el vínculo permanente con las organizaciones no gubernamentales existentes en la región relacionadas con el patrimonio.

Dichas Unidades Regionales de Patrimonio podrán actuar supletoriamente en aquellos casos en que los municipios no cuenten con equipos profesionales expertos para abordar la puesta en valor de su patrimonio local, para ello contarán con las atribuciones señaladas como funciones en la propuesta 9 anterior.

Mientras los Gobiernos Regionales no cuenten con unidades de patrimonio, podrán ser asesorados por la Secretaría Regional Ministerial de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, las cuales podrán supletoriamente asumir tareas respecto del patrimonio protegido en la escala regional, bajo la dirección del Gobernador Regional y el Consejo Regional.

Propuesta 11

Establecer un sistema de seguimiento transparente y público de los procesos de declaración de Patrimonio Urbano de valoración nacional y de los procesos de aprobación de proyectos en ellos

Respecto de los procesos de declaración de patrimonio nacional, y dado que no se enmarcan en los procesos de planificación territorial que cuentan con mecanismos de participación ciudadana propios, se deberá establecer un sistema de seguimiento transparente y público, mediante una plataforma web, que permita realizar un monitoreo de todas las etapas de evaluación y aprobación para cada declaratoria.

En dicho sistema se deberá registrar desde la solicitud de declaratoria –con sus respectivos antecedentes y expediente–, las correspondientes etapas de estudio y aprobación al interior de la Secretaría Técnica del Consejo –de existir–, los

resultados de las sesiones del Consejo Nacional de Patrimonio en que se sometan a votación las declaratorias y hasta la toma de razón del Decreto que aprueba la misma.

Junto con lo anterior, todo proceso de aprobación de una declaratoria deberá ser sometido a un proceso transparente de publicidad y consulta pública no vinculante por un periodo de al menos 30 días, que permita recoger la opinión de todos los sectores y actores que se vean afectados o beneficiados con la declaratoria.

Lo mismo aplicará para las solicitudes de aprobación de proyectos en el patrimonio nacional declarado, procesos en los cuales también se deberá considerar una etapa de consulta pública no vinculante de al menos 30 días.

Sobre el Financiamiento para la puesta en valor del Patrimonio

Propuesta 12

Establecer exención de impuesto territorial a los propietarios de inmuebles patrimoniales protegidos, asociado acciones de mantención y rehabilitación, sin importar su naturaleza jurídica o el fin/ destino de sus actividades económicas, o fin/destino del inmueble

En cumplimiento con lo señalado por el lineamiento 4.3.7. de la PNDU¹⁷, se propone que cuando un inmueble sea declarado patrimonio, tanto individualmente como formando parte de una zona o paisaje, sea compensado automáticamente y por ese solo hecho, con la exención de impuesto territorial, sin condiciones.

Este beneficio aplicará a todos los inmuebles sin distinción, no importando sus fines/destino, la naturaleza jurídica de su propietario o la escala territorial en que fue declarado.

Para estos efectos, se entenderá por inmueble al predio o rol que se declara como patrimonio, y por ende, incluirá a todos los edificios que en el existan, salvo los elementos que se establezcan como discordantes.

La entidad a cargo de autorizar dicha exención, será el Servicio de Impuestos Internos, previa certificación de la Dirección de Obras a través del Certificado de Informaciones Previas que indique que el inmueble se encuentra protegido.

Cuando la declaratoria corresponda a escalas territoriales diferentes de la local, la institución responsable de la declaratoria (Gobierno Regional o Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio) deberá designar los fondos necesarios de su presupuesto para transferirlos al municipio afectado en compensación.

Propuesta 13

Establecer deducción de renta de los gastos de mantención, rehabilitación o conservación en que incurran los propietarios del Patrimonio Urbano.

En cumplimiento con lo señalado por el lineamiento 4.3.7. de la PNDU¹², se propone incorporar como medida de compensación a los propietarios del Patrimonio Urbano protegido, una modificación a la Ley sobre Impuesto a la Renta, que establezca un mecanismo que les permita deducir de su renta anual los gastos necesarios para la mantención, rehabilitación o conservación permanente de dicho patrimonio. Para ello se deberá elaborar un reglamento que especifique que acciones serán consideradas como mantención, rehabilitación o conservación.

Al igual que la propuesta anterior, este beneficio aplicaría a todo el Patrimonio Urbano protegido sin distinción, no importando sus fines/destino, la naturaleza jurídica de su propietario o la escala territorial en que fue declarado, e incluyendo a los contribuyentes de primera y segunda categoría, y a los del impuesto global complementario.

Los contribuyentes tendrán derecho a rebajar a título de gastos necesarios para la mantención básica y permanente del patrimonio el 100% de los gastos en los que incurran, con un tope máximo de 15 UTA.

La entidad a cargo de autorizar dicha rebaja, será el Servicio de Impuestos Internos, previa certificación de la Dirección de Obras a través de un certificado que acredite que el inmueble protegido se encuentre en buen estado de mantención, dando cumplimiento al reglamento señalado en el párrafo anterior.

Propuesta 14

Establecer crédito tributario o deducción de renta a los propietarios de Patrimonio Urbano protegido.

En cumplimiento con lo señalado por el lineamiento 4.3.7. de la PNDU, se propone incorporar como medida de incentivo para la puesta en valor del patrimonio, modificaciones a la Ley sobre Impuesto a la Renta, que permita que los propietarios del Patrimonio Urbano protegido, sean personas naturales o jurídicas, puedan acceder a un Crédito Tributario o Deducción de Renta.

Este incentivo podrá favorecer a los contribuyentes de primera y segunda categoría, y a los del impuesto global complementario, y para acceder al beneficio, deberán presentar un Proyecto de Manejo con presupuesto detallado, el que deberá ser aprobado y fiscalizado por el mismo nivel de gobierno que aprobó la declaratoria de patrimonio cultural. Con todo, se establecerá como monto máximo de rebaja el 30% del valor de avalúo fiscal de inmueble.

¹⁷ 4.3.7. Establecer mecanismos de compensaciones e incentivos económicos, diseñados acorde con la naturaleza del patrimonio a proteger y con los beneficios que pueda brindar a la comunidad.

Propuesta 15

Fortalecer los mecanismos de adquisición por parte del Estado del Patrimonio Urbano declarado como "patrimonio nacional"

En cumplimiento con lo señalado por el lineamiento 4.3.5. de la PNDU¹⁸, se propone que la nueva Ley de Patrimonio reconozca al Patrimonio Urbano de valoración nacional y mundial como bienes de utilidad pública, y en virtud de aquello establezca o refuerce –según corresponda– los siguientes tres mecanismos para su adquisición por parte del Estado:

- a Preferencia de adquisición:¹⁹ En caso de venta de un inmueble declarado como patrimonio de escala nacional, tanto individualmente como formando parte de una zona o paisaje, el Estado tendrá la primera prioridad de compra. Para ello, cuando el propietario decida vender, deberá en primer lugar informar al Estado a través del Consejo Nacional de Patrimonio, para que este manifieste –o no– su intención de adquirir el inmueble. De ser positiva la respuesta, se establecerá como mecanismo el contemplado en el artículo 15° de la actual Ley N° 17.288, sobre Monumentos Nacionales. El propietario podrá desistir de la venta del inmueble si es que no se encuentra conforme con las condiciones de compra, sin embargo, no podrá vender el inmueble a un tercero si el Estado ya ejerció su derecho preferencial de adquisición.
- b Permuta: Cuando el Estado, a través del Consejo Nacional de Patrimonio, considere que un inmueble declarado a escala nacional, tanto individualmente como formando parte de una zona o paisaje, posee condiciones o atributos que lo hacen atractivo para ser adquirido por el Estado, podrá mediante contrato permutar dicho inmueble con un bien raíz de propiedad fiscal que posea un valor equivalente. Para ello se establecerá un proceso especial de permuta como las que se realizan en el Ministerio de Bienes Nacionales, que incluya la aprobación del Consejo Nacional de Patrimonio.
- c Expropiación: Cuando el Estado, a través del Consejo Nacional de Patrimonio, considere que un inmueble declarado a escala nacional, tanto individualmente como formando parte de una zona o paisaje, esté perdiendo los valores por los cuales fue declarado, podrá ejecutar su expropiación. Para ello se establecerá como mecanismo el contemplado en el actual Decreto de Ley N° 2.186, Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones.

En todos los casos corresponderá que el Estado confeccione un proyecto de manejo que justifique la adquisición del inmueble, es decir, la adquisición por parte del Estado deberá encontrarse justificada con un proyecto concreto de puesta en valor del inmueble, el cual podrá incluir los mecanismos de concesiones señalados a continuación.

Propuesta 16

Establecer mecanismos de concesiones para el Patrimonio Urbano protegido de propiedad fiscal a cambio de responsabilidades de restauración y mantención

En estrecha relación con lo establecido en el punto anterior, se propone el estudio y diseño de un sistema de concesiones para inmuebles patrimoniales que sean de propiedad fiscal, que mejore y adecue los actuales mecanismos existentes en el Ministerio de Bienes Nacionales, con el objetivo de ampliar al máximo las capacidades de gestión por parte del Estado del patrimonio que tenga en su propiedad.

Dichas concesiones deberán tener como objetivo, no solo la dinamización económica y de uso del inmueble, sino que implicarán un programa de puesta en valor, el cual deberá ser presentado para la adjudicación de la concesión. Junto con lo anterior se deberá procurar que los usos o destinos que se le den al Patrimonio Urbano no sean deteriorantes de los valores reconocidos.

Propuesta 17

Incorporar por Ley General de Urbanismo y Construcciones la facultad de establecer "Derechos de Construcción Trasferibles" a los inmuebles declarados patrimonio en un plan comunal o metropolitano.

Se propone incorporar a la legislación chilena la figura de la "Transferencia de Derechos de Construcción"²⁰, mecanismos ampliamente usado internacionalmente para compensar a los inmuebles declarados patrimonio, mediante el cual los inmuebles que se desea proteger en un Instrumento de Planificación Territorial son compensados con la facultad de transferir normas de construcción a otros predios con potencial de desarrollo, previamente definidos por el respectivo instrumento. En estos casos, al inmueble gravado se le asignan normas urbanísticas, ya sea especiales o similares a las zonas inmediatamente colindantes con él, pudiendo éstas normas ser transferidas a proyectos susceptibles de desarrollarse en áreas para las cuales el instrumento respectivo admite un mayor nivel de desarrollo urbano, denominadas áreas de recepción.

¹⁸ 4.3.5. Reconocer la responsabilidad del Estado y de los ciudadanos respecto del resguardo, mantención, puesta en valor y difusión del patrimonio cultural, en tanto bien social que beneficia a todos los ciudadanos.

¹⁹ La Cámara Chilena de la Construcción, manifiesta su oposición al mecanismo de "Preferencia de Adquisición" por parte del Estado, si es que el precio de adquisición de los inmuebles no asimila las condiciones comerciales de compra por parte de cualquier adquiriente natural. beneficia a todos los ciudadanos.

²⁰ Existe un antecedente al respecto Proyecto de Ley modificaba a la Ley General de Urbanismo y Construcciones en materia de planificación ingresado al Congreso Nacional en enero del 2008. (Boletín 5719-14) en el cual se creaban los Derechos de Construcción Transables.

La valorización de los Derechos de Construcción Transables, se hará determinando las potencialidades del volumen construido en función de la superficie total o parcial del predio emisor, aplicando a éste las normas urbanísticas de la zona en que se localizan o de alguna de las zonas colindantes a él. Los inmuebles que obtengan Derechos de Construcción Transables estarán sujetos a la obligación de mejorar y/o mantener el respectivo inmueble, de acuerdo a las reglas que establezca la ley.

Estos derechos estarán contenidos en un Certificado emitido por la respectiva municipalidad, y podrán transarse libremente entre particulares y en concordancia con la legislación vigente al respecto, y utilizarse en proyectos ubicados en las Áreas de Recepción identificadas en el respectivo Instrumento de Planificación Territorial que asignó el derecho, siempre que estén asociados a una solicitud de permiso de edificación a emplazarse en dichas áreas. La transferencia de los Derechos de Construcción Transables deberá perfeccionarse mediante escritura pública, singularizando el proyecto al cual se aplicarán los derechos y la consecuente prohibición total o parcial de aumentar las respectivas normas urbanísticas del predio emisor.

Propuesta 18

Incorporar como beneficiarios de la Ley de Donaciones Culturales a todo el patrimonio cultural protegido por ley, sin incluir excepciones asociadas a características o condiciones del propietario

Se propone incorporar como beneficiario de la Ley de Donaciones a todo el patrimonio cultural que se encuentre protegido por la nueva Ley de Patrimonio, sin importar sus fines/destinos o la naturaleza jurídica de su propietario, pudiendo estos ser público o privados, y con o sin fines de lucro.

Junto con lo anterior, se propone establecer incentivos mayores para quienes efectúen donaciones a propietarios de Patrimonio Urbano, que por sus condiciones económicas y/o del inmueble, no puedan acceder a las compensaciones de las propuestas 12, 13 y 14.

Capítulo 5

Propuestas de implementación

Para la implementación de las propuestas antes descritas, se requerirá de un programa de acciones concretas en el corto y mediano plazo, que permitan ir avanzando gradualmente en el cumplimiento de los objetivos aquí planteados. Para ello se proponen las siguientes agendas de implementación:

Agenda de implementación a corto plazo

Se propone la adecuación de los siguientes cuerpos legales y/o reglamentarios:

Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), y su Ordenanza (OGUC)

Nueva reglamentación (OGUC) de la aplicación del Inciso 2°, Art. 60° de la LGUC

La Ley General de Urbanismo y Construcciones vigente, indica en su artículo 60° lo siguiente:

“El Plan Regulador señalará los terrenos que por su especial naturaleza y ubicación no sean edificables. Estos terrenos no podrán subdividirse y sólo se aceptará en ellos la ubicación de actividades transitorias, manteniéndose las características rústicas del predio. Entre ellos se incluirán, cuando corresponda, las áreas de restricción de los aeropuertos.

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

Este artículo de la ley ha sido reglamentado en diversos artículos de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, entre ellos el artículo 2.1.7., 2.1.10., 2.1.18 y 2.1.43., estableciéndose que solo los Planes Reguladores Comunales podrán definir inmuebles y zonas de conservación histórica, mientras que el Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano solo podrá reconocerlos.

Sin embargo, el inciso segundo del citado artículo 60° se refiere genéricamente al “Plan Regulador”, lo que permite entender que entre ellos se considera no solo al instrumento comunal sino que también al intercomunal o metropolitano, cuestión que así ha sido interpretada para el caso de su primer inciso.

Recomendación

Se recomienda realizar una modificación de la OGUC con el objetivo de permitir la identificación de Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica Comunales en zonas rurales, así como Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica Regionales en zonas urbanas y rurales, por parte de los Instrumentos de Planificación Urbana Intercomunal, como medida provisoria para

reconocer dicho patrimonio hasta que los Planes de Ordenamiento Territorial no sean vinculantes en esta materia.

Incorporar la exigencia del estudio base de patrimonio en la OGUC

El artículo 116° de la LGUC establece –entre otras materias– lo que se entenderá por “normas urbanísticas”, entendiendo por ellas a las contenidas en la LGUC, OGUC y en los instrumentos de planificación territorial, incluyendo a las denominadas áreas de protección.

Dicho artículo se encuentra reglamentado en la OGUC, señalando por “áreas de protección” a los recursos de valor natural y patrimonial cultural, los cuales deben ser reconocidos o definidos –según sea el caso– por los Instrumentos de Planificación Territorial.

En ese marco, la OGUC indica que los Planes Reguladores Comunales deberán fijar –como recursos de valor patrimonial cultural– inmuebles y zonas de conservación histórica, señalando que deberán fundamentar cada caso, sin embargo, dicha fundamentación no se encuentra respaldada necesariamente por un estudio específico sobre la materia, debido a que su realización no es una exigencia normativa. Por otra parte, se señala que dicho patrimonio deberá contar con sus reglas urbanísticas especiales, con el objeto de que sean compatibles con la protección.

Pese a lo anteriormente descrito, la gran mayoría de los Planes Reguladores Comunales no realiza un estudio de patrimonio de su territorio, ni identifica inmuebles o zonas de conservación histórica, y en los casos en que sí lo hace, no define normas urbanísticas especiales acordes con los valores identificados en el patrimonio identificado.

Recomendación

Se recomienda realizar una modificación en la OGUC con el objetivo de incorporar la exigencia del estudio de patrimonio en el marco del proceso de elaboración, actualización o modificación de un plan regulador comunal, como uno más de los estudios especiales que deben realizarse para fundamentar las proposiciones del plan. Respecto a los procesos de modificación parcial de un plan regulador comunal, igualmente se deberá exigir el estudio de patrimonio, salvo justificación fundada de que no se requiere. Para el registro del patrimonio identificado, se deberán utilizar los “Estándares de Registro Administrativo de Edificaciones Patrimoniales”, publicado por el Área de Patrimonio del Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT) / Infraestructura de Datos Geoespaciales (IDE) de Chile (2015).

Reglamentar el Art. 28 ter y 176° de la LGUC según lo propuesto para el Plan Integral de Patrimonio

La Ley N°20.958 (octubre 2016) que establece un Sistema de Aportes al Espacio Público introdujo un nuevo artículo (28° ter) en la Ley General de Urbanismo y Construcciones que crea la posibilidad de fijar el diseño y características de los espacios públicos, el agrupamiento de edificios y las características arquitectónicas de los proyectos situados en áreas patrimoniales, mediante un nuevo instrumento denominado “Plano de Detalle”.

Otro artículo introducido por la misma ley (176°), se refiere a la creación del “Plan Comunal de Inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público”, que permite la definición de una cartera de proyectos, obras y medidas incluidas en los IPT existentes o asociadas a éstos, para mejorar –entre otros– la calidad de los espacios públicos, la cohesión social y sustentabilidad urbana.

La creación legal de estas nuevas herramientas permitirá abordar dos de las dimensiones propuestas para el Plan Integral de Patrimonio, los que de encontrarse coordinados abordarán la definición de normas de arquitectura y la cartera de inversiones que deben definirse para las zonas patrimoniales, solo restando la definición de mecanismos de gestión, lo cual podrá ser desarrollado por cada municipio según sus capacidades y necesidades.

Recomendación

Se recomienda incorporar un nuevo título de la OGUC, que contenga todas las materias relacionadas con la identificación, declaración, reglamentación y reconocimiento (según sea el caso) de las áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural, así como la reglamentación de las materias que podrá regular el plano de detalle, incluyendo la definición de normas de arquitectura para los proyectos en áreas patrimoniales y las guías de diseño para el espacio público. En adición, se propone reglamentar la obligatoriedad de que los planes comunales de inversión incluyan los proyectos, obras y medidas necesarias para la puesta en valor de las zonas patrimoniales que se encuentren definidas por el plan regulador comunal o protegidas por la Ley de Monumentos Nacionales.

Proyecto de Ley Relativo al Fortalecimiento de la Regionalización del País (Boletín N°7.963-06)

El proyecto de Ley propuesto por el ejecutivo y actualmente trámite en Tribunal Constitucional introduce modificaciones a la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado fue fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N°1-19.175, del Ministerio del Interior, del año 2005.

Sobre los contenidos del Plan Regional de Ordenamiento Territorial

A través de las propuestas para un avanzar hacia un Sistema de Planificación Integrado de ordenamiento territorial y de planificación urbana, y en relación a las materias tratadas en el citado proyecto de ley, en específico sobre los contenidos del Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), el grupo de trabajo del CNDU ha evaluado que el proyecto de ley y su reglamentación por parte del Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, pueda definir que dicho instrumento pueda establecer, entre otras materias, las áreas de protección ambiental y/o cultural y sus condiciones de desarrollo o protección.

Recomendación

Se recomienda que dado que el nuevo Plan Regional de Ordenamiento Territorial incluido en el nuevo artículo 17 de la Ley 19.175, establece que “reconocerá, además, las áreas que hayan sido colocadas bajo protección oficial, de acuerdo con los dispuesto en la legislación respectiva”, se propone que se incluya en su reglamentación entre las materias vinculantes que pueda definir el PROT este la identificación del patrimonio regional, que resulte de la realización del Estudio Base de Patrimonio que ha sido propuesto por este documento.

Ley N°21.045 crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (LMCAP)

La recientemente aprobada LMCAP (D.O. 03.11.2017) establece la creación del nuevo Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, el cual contará con dos subsecretarías: Subsecretaría de las Culturas y las Artes, y Subsecretaría del Patrimonio Cultural, ambas a cargo de proponer políticas al Ministro y diseñar, ejecutar y evaluar planes y programas en las materias de sus competencias.

Junto con lo anterior, incluye la creación del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural, como un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto será implementar políticas y planes, y diseñar y ejecutar programas destinados a dar cumplimiento a las funciones del Ministerio. La Secretaría Técnica del Consejo de Monumentos Nacionales será parte de éste Servicio.

Fortalecimiento de la participación ciudadana en la identificación y gestión del Patrimonio Urbano.

La LMCAP, establece entre las funciones del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, el fomentar y facilitar el desarrollo de capacidades de gestión y mediación cultural a nivel regional y local, y promover el ejercicio del derecho a asociarse en y entre las organizaciones culturales, con el fin de facilitar las actividades de creación, promoción, mediación, difusión, formación, circulación y gestión en los distintos ámbitos de las culturas y del patrimonio.²¹

Por otra parte, entre las funciones de la Subsecretaría de Patrimonio Cultural se pone énfasis en el apoyo que debe representar para la función ministerial antes descrita, coordinando su ejecución con el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural.

Recomendación

Para que la ciudadanía cuente con capacidades y herramientas que le permitan realizar una participación pertinente y de calidad, se recomienda el establecimiento de una política permanente –con sus respectivos programas asociados– de fortalecimiento de capacidades y de asistencia técnica en materias de patrimonio y de su gestión, orientado a actores de la sociedad civil, organizaciones comunitarias y unidades de patrimonio de los gobiernos locales y regionales.

Reglamentos para el registro del Patrimonio Urbano

La LMCAP, establece entre las funciones del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, el desarrollar y operar sistemas nacionales y regionales de información y registro cultural y patrimonial de acceso público²² entregando dicha atribución al Servicio Nacional del Patrimonio Cultural.

Junto con lo anterior, también considera entre sus funciones el promover la cultura digital y la utilización de herramientas tecnológicas en los procesos de creación, producción, circulación, distribución y puesta a disposición de las obras, contenidos y bienes artísticos, culturales y patrimoniales, y su acceso a ellos.

Por otra parte, el DS N°28 del 2006 del Ministerio de Bienes Nacionales, que crea el Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial (hoy IDE de Chile), pone a disposición una infraestructura de datos geoespaciales del Estado que considera una serie de estándares geográficos, temáticos, y los requerimientos tecnológicos y unidades especializadas en estas materias en las instituciones.

Recomendación

Se recomienda definir un reglamento para el registro que establece la LMCAP que posea las características de la propuesta 8 de este documento, asignando la responsabilidad al Servicio Nacional del Patrimonio de desarrollar un sistema de información del Patrimonio Urbano en red y en línea, sobre una plataforma SIG coordinada con la IDE de Chile. Se propone que dicho sistema, apunte a satisfacer los estudios, diagnósticos, la planificación y la gestión del patrimonio en el territorio, e interoperando con los otros sectores con injerencia en el ordenamiento territorial y la planificación urbana.

Agenda de implementación a mediano plazo

Se propone la adecuación de los siguientes cuerpos legales y/o reglamentarios:

Ley General de Urbanismo y Construcciones, y su Ordenanza

Nueva definición de patrimonio local

En la actualidad la protección del patrimonio local se encuentra contenida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones en su ya citado artículo 60°, inciso segundo.

La reglamentación de dicho artículo ha sido realizada en el estricto sentido de las definiciones en el contenidas, es decir, no se permite la protección de espacios públicos o de paisajes –que contengan elementos naturales– que se encuentren insertos en la ciudad. Por otra parte, alude directamente a valores históricos que se deben conservar, no incluyendo la preservación de otro tipo de valores como el social, económico o cultural.

Recomendación

En tanto no se dicte una nueva Ley de Patrimonio, que incluya su protección en todas las escalas territoriales de valoración, se propone realizar una modificación al artículo 60° de la LGUC que incorpore una nueva definición de patrimonio local, que considere el concepto de paisaje y cambie el concepto de “conservación histórica” por el de “Patrimonio Urbano” en línea con las definiciones propuestas en el punto 3.1. de este documento, que permita su reglamentación en el más amplio sentido. Por otra parte, se propone establecer legalmente en dicho artículo la exigencia de no duplicar o superponer las declaratorias de distintas escalas de valoración territorial, primando siempre la de mayor jerarquía.

Normas urbanísticas y lineamientos de intervención de las ZT

En enero de 2017 fue publicado en el Diario Oficial el Reglamento sobre Zonas Típicas o Pintorescas de la Ley N°17.288 sobre Monumentos Nacionales, en el cual se establece que todas las zonas típicas deberán contar con normas de intervención, que definirán las indicaciones o recomendaciones y orientaciones para la realización de intervenciones, en las edificaciones, sitios arqueológicos o paleontológicos, en el espacio público y en el entorno natural y cultural tomando en consideración los valores y atributos identificados en el decreto correspondiente.

²¹ Ley N° 21.045, Capítulo I, Título I, Párrafo 2°, Artículo 3°, Numeral 9.

²² Ley N° 21.045, Capítulo I, Título I, Párrafo 2°, Artículo 3°, Numeral 30.

Sin embargo, ni la Ley de Monumentos Nacionales ni la Ley General de Urbanismo y Construcciones establecen la vinculación de dicho instrumento con los planes reguladores, por lo cual, la incorporación de las materias contenidas en los lineamientos de intervención de una zona típica no son vinculantes con las definiciones de normas urbanísticas que se realicen en los instrumentos de planificación territorial.

Recomendación

Se propone modificar la Ley General de Urbanismo y Construcciones para que determine el carácter obligatorio de que los planes reguladores establezcan normas urbanísticas y arquitectónicas acordes a los lineamientos de intervención definidos por el Consejo de Monumentos Nacionales para las zonas típicas o pintorescas.

Ley N°17.288 sobre Monumentos Nacionales (LMN)

Plan Integral para Monumentos Nacionales

El texto vigente de la LMN incluye como una de las atribuciones y deberes del Consejo de Monumentos el elaborar proyectos o normas de restauración, reparación, conservación y señalización de los Monumentos Nacionales, junto con proponer el o los reglamentos que deban dictarse para el cumplimiento de la ley. (Art. 6 LMN).

Actualmente la LMN cuenta con dos reglamentos, uno relativo a las excavaciones y/o prospecciones arqueológicas, antropológicas y paleontológicas, y otro sobre la identificación, declaratoria, intervención, supervisión y conservación de las Zonas Típicas o Pintorescas.

No obstante, el reglamento de zonas típicas o pintorescas solo considera los lineamientos de intervención que deben tener estas zonas, sin incluir una cartera de inversión y mecanismos de gestión que permitan una puesta en valor efectiva de ellas.

Recomendación

En tanto no se dicte una nueva Ley de Patrimonio, se propone realizar una modificación a la LMN que incluya la exigencia de la confección del Plan Integral de Patrimonio para las Zonas Típicas, que aborde las 3 dimensiones propuestas por este documento.

Modificación de la LMN para incorporar el concepto de bien de utilidad pública

El artículo 15° de la LMN entrega al Estado la preferencia de adquisición de los Monumentos Históricos de propiedad particular que se vendan o rematen, estableciendo el mecanismo por el cual se fijará el precio.

Sin embargo, dicha acción solo es posible en aquellos casos en que el particular esté dispuesto a vender su propiedad, lo cual en muchas ocasiones no ocurre debido al alto valor del suelo que presentan muchos Monumentos Históricos y las oportunidades de negocios que ello implica.

En dichas ocasiones, en que el Estado está dispuesto a comprar, pero el propietario no lo está a vender, se carecen de mecanismos que permitan preservar el patrimonio.

Recomendación

Se propone realizar una modificación a la LMN que establezca que todo el patrimonio protegido a su amparo corresponde a un bien de utilidad pública, de manera que pueda ser expropiado por parte del Estado en razón de su función social.

Ajustes a la composición del actual Consejo de Monumentos Nacionales

El artículo 2° de la LMN establece la existencia del Consejo de Monumentos Nacionales, como un organismo técnico conformado por 22 integrantes de diversas instituciones que tiene por principal función 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.²³

Si bien la conformación de dicho Consejo es amplia en términos de las instituciones que lo componen, no cuenta con una representación de todos los sectores y se encuentra desequilibrada en razón de los mismos.

Recomendación

Se recomienda realizar una modificación a la LMN que establezca una nueva composición equitativa y equilibrada respecto de la representación en el Consejo de Monumentos Nacionales de los diferentes sectores de la sociedad, en línea con lo planteado en la propuesta 5 de este documento, en especial por la ausencia de representación del sector privado, de las asociaciones de municipalidades y las futuras asociaciones de Gobiernos Regionales que se puedan crear producto de los cambios legales aprobados recientemente.

Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOC MUN)

Función Municipal de puesta en valor del patrimonio cultural local.

El artículo 4° de la LOC MUN establece las funciones que las municipalidades podrán desarrollar en el ámbito de su territorio, directamente o con otros órganos de la Administración

²³ Art. 6° LMN

del Estado, definiéndolas en relación a distintas temáticas, entre ellas, la educación y la cultura. No obstante, no considera –ni en este ni en otro artículo– funciones relacionadas con la puesta en valor del patrimonio cultural local que posee en su territorio.

Por su parte, el artículo 5º establece las atribuciones que tendrán para cumplir con dichas funciones, incluyendo entre ellas la elaboración de distintos tipos de instrumentos relativos a las materias en que poseen funciones, sin incluir ninguno relativo a su patrimonio cultural local por no encontrarse establecida dicha función.

Finalmente, el artículo 15º, que establece a modo general la organización interna y los equipos con los que contará la municipalidad, y el artículo 21º, que especifica las funciones de la Secretaría Comunal de Planificación y el Asesor Urbanista, tampoco tienen consideraciones respecto a la puesta en valor del patrimonio cultural local por las mismas razones antes expuestas.

Recomendación

Se propone realizar una modificación a varios artículos de la LOC MUN para incorporar la función municipal de poner en valor su patrimonio cultural local, entregándoles la atribución de elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar el plan de gestión del patrimonio local.

D.F.L N°1, del Ministerio de Hacienda, publicado en el Diario Oficial de 16.12.1998, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial. (Ley Impuesto Territorial).

Exención Impuesto Territorial al Patrimonio Urbano

La Ley de Impuesto Territorial, en su cuadro Anexo N°1, Nomenclatura de Exenciones al Impuesto Territorial, Párrafo I: Exención el 100%, Letra B), Número 12, establece que los bienes raíces declarados monumentos históricos o públicos, acreditados por el Consejo de Monumentos Nacionales, cuando no estén destinados a actividades comerciales, se encontrarán exentos del 100% del impuesto territorial que les corresponda.

Dicha medida ha constituido un aporte hacia la puesta en valor del Patrimonio Urbano, no obstante, no incluye a todos los tipos de declaratorias consideradas en la LMN y al patrimonio local declarado en los planes reguladores.

Recomendación

Se propone realizar una modificación a la Ley de Impuesto Territorial que incluya a todos los inmuebles declarados patrimoniales, ya sea por la LMN o por los planes reguladores, sin condiciones, como sujetos del 100% de exención del impuesto territorial.



