ÍNDICE

página

Preámbulo 1

IDEAS INTRODUCTORIAS 8

1. La Ciudad para todos construida. 9
2. El Derecho y sus ramas en relación con la ciudad. 11
3. Rasgos distintivos generales de la ciudad. 17
4. El urbanismo. 19
5. Fases de desarrollo. 20
6. Carta de Atenas. 21
7. Breve referencia al estructuralismo. 27
8. La Planificación urbana. 28
9. El Derecho Urbanístico. Su individualización. 34
10. Medio ambiente y urbanismo. Sistemas en integración. Reingeniería conceptual. 37

CAPÍTULO I
PROTECCIÓN JURÍDICA DE CENTROS HISTÓRICOS URBANOS

11. Conceptos y definiciones. 41
12. Evolución del concepto de patrimonio. 45
13. Evolución del concepto de patrimonio en Iberoamérica. 49
14. Selectividad. 50
15. Concepción estratificada de la historia. 51
16. Acientificidad del proceso. 52
17. Un Centro Histórico constituye un Bien Cultural. 54
18. Desde el Derecho. Bienes individuales y colectivos. 55
19. Razones de la protección de los Centros Históricos. 56
20. Planteamientos historicistas. 57
21. Planteamientos político económico sociales. 58
22. Planteamiento económico. 61
23. Paradigmas explicativos de Canclini. 61
24. Características de un Centro Histórico. 62
25. Cómo se protege un Centro Histórico, tipologías y límites. 62
26. Límites de los Centros Históricos. Criterios a los que acude la legalidad. 64
27. Medidas de protección de los Centros Históricos. 68
28. Naturaleza jurídica. 68
29. Limitaciones al derecho de dominio (o propiedad). 69
30. Fundamento teórico de estas limitaciones. 69
31. Fundamentos científico – jurídicos. 70

32. Fundamentos axiológicos-ius naturalistas. 72
33. Derecho de Propiedad y limitaciones impuestas al derecho de propiedad en razón de interés público. 74
34. El interés público. 76
35. Las Restricciones. 77
36. Las Servidumbres. 78
37. Las Requisiciones. 80
38. Expropiaciones por causa de Utilidad Pública. 81
39. Límites y Limitaciones. Distinción metodológica. 84
40. Garantía constitucional de Propiedad y Función social. 85
41. Función social de la Propiedad y Medio ambiente. 90

CAPÍTULO II
ESTUDIO DE SISTEMAS y CASOS. PLANES Y MEDIDAS DE PROTECCIÓN
PRINCIPIOS FUNDAMENTALES.

42. Generalidades. Objeto de estudio. 95
43. Bienes Patrimoniales: ¿Deber del Estado o Derecho ciudadano? 96
44. Gobiernos locales y su relación con el Centro Histórico. 103
45. La regulación de los Centros Históricos tiene dos afluentes. 105
46. Desvinculación entre la legislación de protección y el Derecho urbanístico vigente. 108
47. Desvinculación espacio - temporal. Historia. 108
48. Desvinculación técnico - conceptual. Órganos y procedimientos. 109
49. Derecho comparado. Estudio de sistemas y casos. 111
50. España. Poderes autonómicos y planes integrados. 111
51. Estructura del sistema español. 114
52. Ley del Patrimonio Histórico Español. 122
53. Andalucía. Centro Histórico de Sevilla. 127
54. El Plan General de Sevilla. 131
55. Normas sobre Protección del Patrimonio Inmueble en la Ciudad de Sevilla. Catalogación y Niveles de protección. 134
56. Condiciones particulares para el uso del suelo en la zona del Centro Histórico de Sevilla. 141
57. Cataluña. Ciudad de Barcelona. Centro Histórico de Ciutat Vella. 145
58. Régimen Jurídico de los bienes objeto de protección en Ciutat Vella. 153
59. Referencia al Plan Metropolitano sobre Calificaciones Urbanísticas. (PMCU) 166
60. México. Sistema de amplía autonomía local. 186
61. Centro Histórico de la Ciudad de México. 188
62. “Imagen Objetivo” para el Centro Histórico de Ciudad de México. 195
63. Planeación Urbana Participativa. 196
64. Perú. Declaración constitucional. 197
65. Centro Histórico de Lima. Municipio Metropolitano de Lima, el dilema de la gestión. 198
66. Campaña “Adopta un Balcón”. 205

67. Centro Histórico de Cusco. Municipio de Cusco. 205
68. Venezuela. Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural. 222
69. Centro Histórico de Ciudad Bolívar. 227
70. Ciudad patrimonial universitaria de Caracas. (UCV) 231
71. Análisis general de los casos estudiados. Visión global de un objeto local. 234
72. Criterios Arquitectónicos. (estético – funcionales) 254
73. Criterios histórico – culturales. 255
74. Criterios Técnico Jurídicos. 255
75. Criterios de ICOMOS. 257
76. Otros Criterios. 257
77. Conflicto de intereses. Incentivos a los particulares y normativas compensatorias. 258
78. Principios Elementales en la Legislación de Protección de los Centros Históricos Urbanos. (PEPCH) 278
79. El Principio de Legalidad. 281
80. Subprincipio de Coordinación. 284
81. El principio de Planificación. Los planes e instrumentos de conservación histórica. 284
82. La Igualdad en el reparto… 293
83. El Principio de la Participación. 296
84. El Principio de la Autotutela. 300
85. Subprincipios de intervención zonal. 323

CAPÍTULO III
NORMATIVA CHILENA VIGENTE SOBRE PLANEAMIENTO y PROTECCIÓN DE CENTROS HISTÓRICOS URBANOS.

86. Análisis General. El Estado chileno y la Administración Urbanística. Las potestades urbanísticas. 327
87. Centros Históricos en la normativa chilena. Historia y Conceptualización. 341
88. Hacia una propuesta de noción sistémica para los Centros Históricos. 353
89. Normativa vigente en Chile. Sistema y explicación general. 354
90. Constitución Política de la República de 1980. 354
91. Ley General de Urbanismo y Construcciones, Ordenanza y Circulares de la DDU del MINVU. 357
92. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. 372
93. Ley de Monumentos Nacionales. Normas sobre Zonas Típicas y Pintorescas. Instructivos de Intervención. 377
94. Ley de Bases Generales del Medio Ambiente. 393
95. Ley Indígena. (LI) 405
96. Noción final. Categorías. Características 406
97. Centros Históricos y propiedad privada. El Conflicto y la jurisprudencia. 427
98. Incentivos. Ley Valdés. Subsidios y Certificados de constructibilidad. Subsidios de Renovación urbana. Subsidio de Rehabilitación Patrimoniales. Programas Concursables. 435

99. Valparaíso. Reseña Histórica. Administración del Centro Histórico. 454
100. Normativa aplicable al Centro Histórico de Valparaíso. 466
101. Análisis de la coordinación de ambas categorías. 497
102. Indefinición de criterios y principios. 499
103. Declaratoria de la UNESCO. Importancia y responsabilidad del Estado de Chile. 499

CAPÍTULO IV
CONCLUSIONES

104. Conclusiones. 504
105. Conclusiones generales. 504
106. Conclusiones en relación a la normativa chilena y al caso del Centro Histórico de Valparaíso. 509

ABREVIATURAS UTILIZADAS.

Abog.	: Abogado.
Adm.	: Administrativista.
Arq.	: Arquitecto.
Ec.	: Economista
Fil.	: Filósofo.
Frisco.	: San Francisco (EEUU)
Hist.	: Historiador.
Nda	: Nota del autor.
Soc.	: Sociólogo.
Urb.	: Urbanista.

AB	: Ayuntamiento de Barcelona.
A.U.	: Asesor Urbanista
B.A.	: Buenos Aires.
BCN	: Barcelona.
BOE	: Boletín Oficial del Estado Español
BOP	: Butlletí Oficial de la Provincia de Barcelona (España)
BOJA	: Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (España)
CIAM	: Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna
CMQ	: Código Municipal para la Protección de la Ciudad Histórica de Cusco. (Perú)
CPC	: Constitución Política de Cuba de 1992.
CPE	: Constitución Política Española de 1978.
CPM	: Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
CPP	: Constitución Política de Perú de 1993.
CPR	: Constitución Política de la República de Chile de 1980.
CPV	: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.
DDU	: División de Desarrollo Urbano (Minvu - Chile)
DIA	: Declaración de Impacto Ambiental (Chile)
DO	: Diario Oficial de la República de Chile
DOM	: Dirección de Obras Municipales.
EIA	: Evaluación de Impacto Ambiental.
EAE	: Evaluación Ambiental Estratégica.
EAV	: Evaluación Ambiental Verificada. (España)
ESPV	: Estudio Seccional de Preservación de Vistas (Valparaíso, Chile)
LBGMA	: Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (Chile)
LDC	: Ley de Donaciones Culturales. Sistema tributario (Ley Valdés)
LGUC	: Ley General de Urbanismo y Construcciones. DS 485/1975. Ref. 2000-01
LMN	: Ley de Monumentos Nacionales. (Chile)
LOCGAR	: Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Chile)
LOCM	: Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Chile)
LPD	: Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural de Venezuela (1993)
LPHA	: Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía.
LPHE	: Ley de Patrimonio Histórico Español.
MINVU	: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Chile)
OGUC	: Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.
OCV	: Ordenanza de Normativas urbanísticas para el Distrito de Ciutat Vella.
OMPA	: Ordenanza Municipal de Patrimonio Histórico-Artístico (Barcelona)
PGS	: Texto Refundido Ordenanza del Plan General de Sevilla
PMCU	: Plan Metropolitano de Calificaciones Urbanísticas. (Barcelona)
PMLH	: Plan Maestro de La Habana (Cuba)
PNDU	: Política Nacional de Desarrollo Urbano (Chile)
PUE	: Planeamiento Urbano Estratégico.
PUP	: Planificación Urbana Participativa.
PNUD/UNESCO	: Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional.
PRCV	: Plan Regulador Comunal de Valparaíso.
PUC	: Pontificia Universidad Católica de Chile.
IDI	: Instructivo de Intervención (Chile)
IEU	: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (PUC)
ICOMOS	: Internacional Council on Monuments and Sites.
ICH	: Inmueble de Conservación Histórica. (Artículo 60 LGUC)
IPT	: Instrumento de Planificación Territorial.
ROU	: República Oriental del Uruguay.

SCPH	: Seccional de Conservación y Preservación Histórica de Valparaíso (Chile)
SEIA	: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Chile)
SERVIU	: Servicio de Vivienda y Urbanización (LBMA)
UTPV	: Unidad Técnica del Patrimonio de Valparaíso.
ZCH	: Zona de Conservación Histórica (Artículo 60 LGUC)
ZT	: Zona Típica o Pintoresca (LMN Chile)

PREÁMBULO.

A partir de las actuales categorías de Protección Jurídica de los Centros Históricos Urbanos, tanto en derecho chileno como comparado, esta Memoria de Licenciatura pretende establecer una distinción entre ellas, sistematizando su naturaleza, la forma y mecanismos jurídicos con que operan a través de la Administración u otros agentes. Asimismo, indagar en el conflicto de intereses, públicos y privados, que las normativas de Protección y Planeamiento de Centros Históricos Urbanos conllevan, en razón de su marcada fisonomía de función pública.

Se expondrán los principales sistemas de protección, el rol de los agentes involucrados, en especial de la Administración local, los incentivos y compensaciones a los particulares y en lo posible, se busca arribar a la identificación y análisis de los Principios Elementales que debieran informar estos cuerpos normativos.

Este estudio, que para los efectos que indica el Reglamento General de Estudios de la Universidad, se presenta como Memoria de Licenciatura para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas, y se titula *"PLANEAMIENTO Y PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS CENTROS HISTÓRICOS URBANOS. Análisis desde la perspectiva del conflicto de intereses público y privado",* en ella se plantean un conjunto de hipótesis que pretenden absolverse desde el punto de vista, restringido y puntual, de la ciencia jurídica, tanto en sus disciplinas del Derecho ambiental como del Derecho urbanístico.

En la especie, desde la perspectiva del concepto amplio y moderno de lo que entendemos por medio ambiente, comprendiendo en éste el entorno natural y urbano en el que habita el ser humano. Por tal razón, será preciso relacionarnos con aspectos ambientales y urbanísticos.

Ya la moderna Ley Estatal española 4/1989 sobre "Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre" pone de manifiesto la inseparable relación entre el medio ambiente y el urbanismo. Dicha normativa establece la supremacía de los planes de ordenación de recursos naturales sobre cualquier forma de planeamiento físico, incluso y obviamente, sobre el planeamiento urbanístico. Se concibe al medio ambiente como un sistema global en el que quedan incorporados otros subsistemas, dentro de los cuales destaca el subsistema del urbanismo.[1]

Por su parte, y siendo coherente con este planteamiento, el profesor MIGUEL ÁNGEL NÚÑEZ RUIZ nos indica que el Derecho urbanístico tiene por objetivo dar las

[1] La doctrina de "sistemas" y "subsistemas", a la cual adherimos, como se verá en esta investigación, ha sido difundida latamente por el catedrático de Derecho administrativo de la Escuela Superior de Madrid, don Francisco Gómez Navarro. En este sentido puede verse el prólogo de éste a la obra del profesor de Derecho constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Valparaíso don Lautaro Ríos. *"El Derecho Urbanístico y los principios fundamentales del Derecho Urbanístico"*, que constituye la tesis doctoral del autor. Madrid. Año 1985, p. 8.

normas u orientaciones que sirvan de pauta para la organización del espacio social como medio en el que ha de desenvolverse el desarrollo de la persona humana.[2]

El tema elegido, dista mucho ser de aquellos característicos en trabajos de este tipo, respecto de los cuales el autor no pretende restar mérito ni legitimidad; pero así como el Derecho se nutre de realidades diversas a cada época, es necesario que la investigación se diversifique asimismo en dirección a otros ejes, donde el jurista, investigador, o en nuestro caso tesista, oriente su catalejo más allá del horizonte tradicional. Por lo mismo se ha tratado de seguir una lógica de análisis que comprenda, además de la forma clásica de los estudios de Derecho, las disciplinas que abordan el tema y el objeto de estudio *ciudad*, de una manera sistemática y que sea por todos comprensible. Entendiendo aquí a abogados, arquitectos, urbanistas, geógrafos, historiadores, profesionales de la ordenación territorial, ambientalistas, estudiantes de estas disciplinas y cualquier interesado en el tema.

Estudiar la ciudad es involucrarnos con el tejido social que en ella habita y que al mismo tiempo la conforma. Pues la ciudad no es sólo el conjunto de vías, predios, edificaciones, plazas, monumentos, y subdivisiones delimitadas por un borde reglamentario, sino que además, y quizá más que nada, son sus habitantes - ciudadanos, y sus flujos al interior de ella, sus destinos residenciales y recreacionales, educativos y laborales. Pero tampoco es la mera unión de estos dos tipos de elementos (materiales y humanos), sino un "algo" más, un plus simbiótico de ellos que da origen a otra cosa. Quizá el espíritu de la ciudad. [3]

El esbozar que la ciudad puede ser depositaria de un espíritu, no es solo emplear un recurso literario, sino por el contrario, recoger la idea de algunos estudiosos que han llegado a considerarla un ser vivo. Así, urbanistas y especialistas en diseño urbano han señalado que "al abordarse los problemas de la forma urbana (o colectiva), se ha expuesto la dificultad de formular un método, reconociendo la complejidad creciente, las mayores dimensiones y el metabolismo de los hechos urbanos" [4], lo cual nos plantea el tema de cómo interpretar la ciudad en la fase previa o paradigmática de su diseño (diseño urbano colectivo), arrojándonos como conclusión algo más que una metáfora entre órgano y ciudad. [5]

---

[2] Núñez Ruiz, Miguel Angel. Derecho Urbanístico Español. Editorial Montecorvo. Madrid. 1967.

[3] En este sentido, los estudios modernos y contemporáneos de arquitectura están contestes en este tipo de definición de la ciudad. Así: Le Corbusier. *"La Carta de Atenas"*, Universidad de Chile, Traducción a cargo de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Departamento de Planificación y Estudios urbano - regionales, Santiago de Chile, año 1973. Fadda Cori, Giulietta. La ciudad: una estructura polifacética. Universidad de Valparaíso Editorial. Año 1996.

[4] Munizaga Vigil, Gustavo. Tipos y Elementos de la Forma Urbana. Ediciones Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. Año 1993. p.18.

[5] En este sentido la periodista Francesca Lombardo, en la revista Santiago de Noche, sintetiza bien la analogía órgano - cuerpo - ciudad. Su artículo "URBE VISCERAL, Santiago cuatro señas", nos dice: "...un cuerpo, una ciudad son siempre trágicos. De ella nos interesa el sistema de flujos. Ese movimiento irreprimible que nos puede quebrar la cabeza, partir el corazón, reventar el hígado. Y hay que proteger esa víscera de toda congestión, salvarla de la catástrofe y de la disolución. Los guerreros antiguos protegían el flanco, el pleurón, el hígado. El lugar mortal del cuerpo del guerrero. El hígado órgano de las transformaciones, plaza nodal del

Esta reflexión en torno a la ciudad cuerpo deviene en esencial a raíz de la importancia que reviste ella en el diseño urbano, pues el arquitecto MUNIZAGA VIGIL nos explica que "la tarea del diseño urbano se centra en lograr el ajuste óptimo entre una forma resultante y un contexto económico y cultural que la habría determinado. Sin embargo, tradicionalmente, la forma arquitectónica llega a tomar otras opciones arbitrarias que no están condicionadas por el contexto. Los variados aspectos que determinan la forma como resultado son difíciles de conocer"[6], luego cita al profesor de la Universidad de Harvard CHRISTOPHER ALEXANDER, el cual señala: "La forma es una parte del mundo que hemos controlado, y la cual deseamos modelar aunque dejemos al resto del mundo tal cual está. El contexto es aquella parte del mundo que genera o imprime demandas en la forma: cualquier cosa en el mundo que crea demandas de la forma, es contexto. El ajuste es una relación de mutua aceptación entre las dos. Es un problema de diseño, queremos satisfacer las mutuas demandas que ambos se hacen. Queremos poner el contexto y la forma en un contacto no forzado, o en coexistencia sin fricciones..."[7]

De lo señalado por los autores citados es posible colegir junto a ellos que aparte de considerar a la ciudad como una forma resultante, al mismo que como un contexto determinante, es dable auscultarla analógicamente, como veníamos señalando, como una "construcción", que tiene un comportamiento similar al de una máquina y un organismo. Planteamiento organicista de la urbe que de una otra manera valida el estudio y consideración, al momento de centrar la mirada en ella, no sólo en la forma, sino en el conjunto de componentes que demandan o penetran la forma. Los elementos económicos, sociales e históricos son en suma, las manos secretas que moldean la estructura de una ciudad. [8]

Visto esto, queda en claro que el objeto central de nuestro estudio no puede de ninguna manera desatender a estos elementos -o como hemos denominado- manos secretas impresoras de la forma urbana.

Quizá por eso es que como primer acercamiento al fenómeno urbano desde la perspectiva de la ciencia jurídica hemos destinado nuestros esfuerzos en la construcción de un sistema de conceptos, relaciones y principios que permitan, por una parte: comprender el fenómeno normativo de la ciudad y por otra, entender los objetivos, principios, métodos, herramientas y sistemas de protección, conservación y rehabilitación, al interior de éstas, de lo que se ha llamado Centros históricos, zonas de conservación histórica, o zonas

---

metabolismo asume funciones múltiples. Localizada en la ciudad correspondería a la Plaza de Armas, la fundación urbana primordial "

[6] Munizaga Vigil, Gustavo. Ob cit. p. 23.

[7] Alexander, Christopher**.** Notas sobre la Síntesis de la Forma. Universidad de Harvard. 1960. Citado por Munizaga Vigil. Op. cit. p. 23.

[8] Esta consideración de globalidad y complejidad es válida tanto para el análisis de los componentes, como para la interpretación conceptual y formal de la ciudad. El objeto-forma-ciudad debe ser visto como estructuralmente como un ente compuesto y como un ecosistema dinámico y en un proceso continuo de

fundacionales. Quizá por que ahí radique el espíritu prístino de las ciudades al que antes hacíamos mención.

Finalmente, en este contexto, señalaremos los objetivos buscados por esta tesis:

- Plantear un concepto de lo que significa la protección jurídica de los Centros Históricos urbanos en el contexto del Derecho chileno.
- Analizar, desde la perspectiva del derecho de propiedad, cómo la protección legal-administrativa puede constituir una limitación al ejercicio de este derecho, tan celosamente resguardado por nuestro ordenamiento jurídico. Quizá por eso sea bueno decir, que el tema del derecho de propiedad atraviesa toda la estructura de esta investigación.
- A partir de esto, aclarar el fundamento teórico de este tipo de limitación al derecho de propiedad al amparo del Interés Público, el bien común, y otros conceptos análogos.
- Investigar y luego proponer aquellos que debieran ser los Principios Elementales que informarán una normativa de protección, conservación y rehabilitación de centros históricos urbanos.
- Realizar, en lo posible, un análisis de aquellos principios y de las normas existentes en Chile.
- Finalmente, se tratará de entregar una propuesta de conceptual para la protección del Centro Histórico de la ciudad de Valparaíso.

Para servir a tales propósitos hemos dividido el trabajo en un apartado introductorio y cuatro capítulos.

En el apartado denominado **Ideas Introductorias**, se aborda la temática general de las relaciones entre el Derecho y la ciudad, describiendo en primer lugar los elementos distintivos de una y otra realidad, entendiendo al Derecho como una realidad normativa y a la ciudad como una realidad esencialmente multidimensional o polifacética.[9] Se analiza el contenido sustancial de la ciudad - forma, contexto y elemento humano, y su índole normativa. De cómo las diversas ramas del Derecho pueden relacionarse con la ciudad, hasta llegar a la elaboración doctrinal del Derecho urbanístico. Se analizan los conceptos de urbanismo, planificación urbana, Derecho urbanístico y medio ambiente.

En el **Capítulo Primero,** que constituye el cuerpo de éste trabajo, se aboca al análisis jurídico de los **centros históricos o zonas fundacionales**.[10] Realizando para esto un análisis de conceptos y definiciones primordiales en torno al qué, al porqué y al cómo se protegen estas zonas históricas de relevancia dentro de la traza urbana. El análisis comienza por sentar un concepto de Centro Histórico, a partir de la Conferencia de Atenas de 1931 y

---

reconstitución. Por ello es que la ciudad es parte organismo parte máquina y parte construcción. Tres aspectos caracterizadores que son pocas veces compatibles en la forma casual de las ciudades.

[9] Fadda Cori, Giulietta. "La ciudad: una estructura polifacética". Editorial de la Universidad de Valparaíso. 1996

[10] Este análisis jurídico se complementa y nutre de una visión multisectorial.

la aparición en el ordenamiento jurídico internacional de un nuevo bien jurídico protegido: el patrimonio histórico monumental de las ciudades habitadas. Luego, y a partir de otros cuerpos internacionales, en especial del Coloquio de Quito de 1977, se elabora el marco de estudio para analizar cómo estas protecciones constituyen una limitación al derecho de propiedad, el fundamento teórico de éstas, y las formas que pueden adquirir dichas limitaciones, se comprende asimismo el estudio de la relevante institución de la función social de la propiedad, en lo pertinente al tema de la investigación.

En el **Capítulo Segundo,** a partir del estudio de sistemas y casos puntuales en Derecho comparado, se pretende construir un marco teórico que responda a la generalidad de los ordenamientos estudiados y que busca asimismo, proponer los principios fundamentales que deberán informar una normativa de protección, conservación y rehabilitación de centros históricos urbanos. Este capítulo comprende al análisis de los órganos, políticas y criterios de planeamiento, protección, conservación y rehabilitación de los centros históricos urbanos. Se señalan y analizan los distintos órganos de protección, sus caracteres, su rango legal y territorial, así como los criterios de normatividad a los cuales los ordenamientos acuden.

El **Capítulo Tercero**, comprende el análisis de la normativa vigente en Chile. Desde la muestra del sistema general imperante, su forma de funcionamiento, las categorías que podemos distinguir, la descripción del ámbito de protección de los centros históricos urbanos en nuestro país y las principales características de nuestro sistema legal de protección, conservación y rehabilitación. Desde aquellos objetos protegidos por nuestra ya antigua Ley de Monumentos Nacionales, pasando por el innovador Plan Serena de los años cincuenta, hasta la reestructuración que creemos debe implementarse ante la reciente declaratoria del Centro Histórico de Valparaíso como área protegida y Patrimonio de la Humanidad.

En el **Capítulo Cuarto** se exponen las conclusiones de esta investigación, partiendo desde las más generales hasta las particulares. Se agrupan según se expusieron a lo largo del desarrollo de la tesis y en aquellos puntos en qué el análisis arrojó divergencias se exponen tanto unas como otras posturas.

Junto con la bibliografía clásica en los que a Derecho administrativo, urbanístico, ambiental y privado se refiere, se ha procurado trabajar con una documentación doctrinaria y legislativa moderna, a efectos de entregar una visión actual del estado de cosas, y así desarrollar y aportar una crítica fundada y vigente.[11]

[11] Debe considerarse que se trata de disciplinas relativamente nuevas, en comparación al desarrollo del derecho privado o público aisladamente. Así, el desarrollo del urbanismo y su regulación son posteriores al año 1950. Por su parte, los ordenamientos de protección de los centros históricos urbanos, tal como los entendemos hoy son posteriores al año 1972. La mayor parte de la bibliografía empleada en esta investigación es posterior a esa fecha. Sin embargo, en la última década se ha producido un notable surgimiento de publicaciones especializadas que han recogido el interés de los investigadores y de la ciudadanía activa por el resguardo, protección y desarrollo de los centros históricos, en este marco es que se ha desarrollado nuestra

Las publicaciones y revistas especializadas en materias de administración, arquitectura, urbanismo y centros históricos han sido en este sentido de gran ayuda, como asimismo los documentos e instructivos de trabajo elaborados por instancias públicas y privadas, de los cuales ha sido posible disponer gracias a la buena voluntad de agentes privados y personeros municipales y de gobierno, tanto nacionales como extranjeros.

En especial el autor agradece a la Unidad Técnica del Patrimonio en la persona de su jefa la arquitecto doña Cecilia Jiménez Vergara y de los arquitectos Mario Ferrada Aguilar y Sótero Apablaza Minchel. El aporte técnico - conceptual, y las orientaciones recibidas en materia de arquitectura y urbanismo, a través de casos puntuales de análisis, han sido fundamentales en la elaboración de esta investigación. Sin duda alguna, el éxito de la nominación del Centro Histórico de Valparaíso como Patrimonio de la Humanidad, en Julio de 2003, se debe en gran medida a su calidad profesional y humana.

La orientación bibliográfica en materia de arquitectura, urbanismo y protección de centros históricos urbanos fue recibida de parte de los arquitectos Mario Ferrada Aguilar, y Vladimir Urias Guzmán. Su conocimiento en la materia, disposición y tiempo fueron de incalculable valor, y espero seguir contando con su aprecio para futuras investigaciones.

Para efectos de la ordenación del contenido de esta Memoria de Licenciatura, se ha optado por el sistema numeración correlativa de los apartados capítulo a capítulo, sencillamente porque nos parece la forma más clara y ordenada de exponerlos.

Sabemos que los objetivos pueden parecer ambiciosos. Asumiremos con sencillez los logros y aciertos que pudiéramos tener; con honestidad y serenidad aquellas preguntas que no podamos dilucidar u objetivos que no alcancemos a lograr en su totalidad. Sin embargo, y quizá por la pasión que el tema nos provoca, sentimos que nos encontramos ad - portas de un buen camino.

Os invito a recorrer la ciudad.

---

investigación, en la cual se inscriben artículos especializados presentados en diversas instancias académicas nacionales e internacionales y esta Memoria de Licenciatura. Puede verse al respecto en Bibliografía.

IDEAS INTRODUCTORIAS

LA CIUDAD

RELACIONES ENTRE EL DERECHO Y LA CIUDAD

URBANISMO Y PLANIFICACION URBANA

DERECHO URBANÍSTICO

MEDIO AMBIENTE

La Ciudad para todos construida, el tercer elemento. El Derecho y sus ramas en relación con la ciudad, tridimensionalidad asumida. Rasgos distintivos generales de la ciudad. La disciplina urbanística. Ámbito y características del urbanismo. Fases de desarrollo. La Carta de Atenas de 1933. Estructuralismo. La Planificación urbana. El Derecho urbanístico y su conceptualización. Medio ambiente y urbanismo. Sistemas en integración. Reingeniería conceptual, doctrinas modernas imperantes en la legislación comparada.

1. La Ciudad para todos construida.

Como ya adelantamos en el preámbulo de este trabajo, el concepto de ciudad no debemos restringirlo a la mención de sus elementos físicos, pues la ciudad "no es la suma de edificios y calles. Ella está, esencialmente, integrada por los hombres que la habitan"[12].

Para comprender a cabalidad esta afirmación, es necesario tener presentes las ideas generales de forma y contexto que reseñamos con anterioridad. Además de un tercer elemento: **el elemento humano**. Así, en resumen, tenemos:

a) La forma de la ciudad.
b) El contexto que imprime la forma.
c) El elemento humano.

Abordaremos cada uno de estos elementos de manera de conseguir, a posteriori, cierta claridad respecto a los elementos en los cuales el derecho puede tener alguna injerencia desde su ámbito regulador y reconocedor de realidades preexistentes.

a) **La forma de la ciudad.-** La forma es la estructura o modo en que se organiza los elementos omnicomprensivos de una cosa, y filosóficamente hablando, es el principio activo que constituye la esencia de los cuerpos.

En la ciudad la forma viene determinada por el contexto - causalidad - y también por la casualidad. En el segundo capítulo de este trabajo veremos como históricamente se han elaborado modelos o fórmulas que dan razón al planteamiento filosófico de la forma que tiene que ver con la esencia de los cuerpos.

Así desde el módulo octogonal - o de cuadrícula - existente en Egipto, la planta circular de los Hititas, la ciudad griega con su modelo hipodámico (creación de Hipódamo de Mileto), pasando por el concepto de bien público de la ciudad Romana basado en los estudios de Vitrubbio, el modelo eximaniaco de la Edad Media, hasta las elaboraciones de Le Corbusier, el urbanismo moderno y contemporáneo, la ciudad ha ido cambiando de formas conforme el contexto - recordando las palabras del profesor de Harvard, Christopher Alexander, como aquella parte del mundo que genera o imprime demandas en la forma: *"cualquier cosa en el mundo que crea demandas de la forma, es contexto "*.

b) **El contexto que imprime la forma.-** Cualquier cosa en el mundo que crea demandas de la forma, es contexto.

De esta manera; forma y contexto están ligados en una relación inseparable, la forma depende del contexto y éste demanda de la forma soluciones a sus necesidades. La una es para el otro condicionante de sus necesidades y éste es para aquella fuente inagotable de requerimientos y soluciones.

Los elementos económicos, sociales e históricos son el contexto.

[12] Fadda Cori, Giulietta. Ob.cit. p. 28

La ubicación de la plaza mayor y de los mercados de abastos, la situación de las avenidas y los lugares de trabajo responden a las necesidades sociales y a las relaciones de producción existentes en cualquier asentamiento humano. La explicación al por qué de una u otra ubicación o relación, está en circunstancias que van más allá de las meras constataciones que se puedan hacer a nivel geográfico o territorial.

c) **El elemento humano.-** Asistimos a un momento de la historia de la humanidad en donde es costumbre escuchar "que vivimos en una época explosiva"[13]. Nosotros preferimos decir que vivimos en una época de avances y retrocesos vertiginosos.

De avances, por que nos adelantamos sobre cada uno de nuestros pasos. En la ciencia, en las artes y en la tecnología. De retrocesos porque a cada paso, olvidamos el anterior cayendo éstos en el olvido de la vorágine.

Y tal como dice el profesor LAUTARO RÍOS "la ciudad como centro de localización de estos cambios explosivos, no ha podido permanecer ajena a ellos, particularmente porque ella misma alberga en su seno a uno de los elementos que ha hecho la explosión: el elemento humano".[14]

Preguntarnos en estas líneas qué es el elemento humano sería quizá legítimo, pero buscar una respuesta escaparía a los objetivos de esta tesis. Digamos a modo de consuelo que a cada paso de ella este elemento irá dilucidándose y adquiriendo fisonomía. Veremos pues, que la historia de la humanidad es la misma historia de las ciudades. [15]

De alguna manera percibimos a la ciudad como un bien público. "La ciudad es libre y de todos" parece recordarnos un dicho de nuestra infancia, ese lugar del mundo que muy pronto dejamos y al cual siempre deseamos volver. La ciudad es libre por que el hombre tiene tal calidad. El hombre es por naturaleza libre y soñador, creador y constructor de realidades. La ciudad es de todos porque nuestra libertad detiene su marcha feroz ante la libertad de los otros. Los espacios de la ciudad, y los actos que ella alberga, están impregnados entonces de estas dos características esenciales: la libertad (individual) y la comunidad.

2. El Derecho y sus ramas en relación con la ciudad.

En este punto seguiremos al profesor de Filosofía del Derecho don AGUSTÍN SQUELLA, quien señala que "derecho es una palabra que se utiliza para designar a un

---

[13] Véase Pedrals García de Cortázar, Antonio. Una "nueva conciencia". Notas sobre un tema emergente. Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Nº 41, año 1996, Valparaíso, pp. 419 a 424. En el mismo sentido: Ríos Álvarez, Lautaro, *"El Urbanismo y los principios fundamentales del Derecho Urbanístico"*. Edición del Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid, año 1985. p. I.

[14] Ríos Álvarez., Lautaro. Ob.cit. p. II.

[15] *Las Ciudades Invisibles* del escritor cubano *Ítalo Calvino* es quizá uno de los libros más bellos dedicado a las ciudades. Él mismo, en la nota preliminar de su libro nos dice. "¿ Qué es hoy la ciudad para nosotros ?. Creo haber escrito un último poema de amor a las ciudades, cuando es cada vez más difícil vivirlas como ciudades. Tal vez estamos acercándonos a un momento de crisis de la vida urbana y *las ciudades invisibles* son un sueño que nace del corazón de las ciudades invisibles." Calvino, Ítalo. Las Ciudades Invisibles. Ediciones Siruela, Madrid, año 2000 (Cuarta Edición), p 15.

determinado orden normativo de la conducta humana, cuyas normas tienen características de coercibilidad y bilateralidad, además de ser preferentemente exteriores y predominantemente heterónomas. Más sucintamente, y dado que la coercibilidad es una característica que se presenta sólo en el caso de las normas jurídicas, podríamos decir, simplemente, que el derecho es un orden normativo de carácter coactivo" [16]

Un orden normativo de carácter coactivo, eso es el derecho, parece indicarnos el profesor Squella, pero no obstante lo difícil que ha resultado llegar a un consenso en relación al concepto de derecho, como también apunta Squella, para los efectos de este trabajo estimamos como necesario tomar una postura respecto al tema, de manera de establecer una cierta y lógica coherencia con el tema objeto de la tesis.

Así, no podemos concebir un derecho desvinculado de la realidad o de carácter meramente normativo, al estilo de Austin, Kelsen, Hart, o del mismo Squella; o simplemente como una realidad fáctica al nivel de Cossio o Holmes, o como algo, que más que con normas o hechos, tendría que ver con valores, como señalare Tomas de Aquino y posteriormente, y no con menos acierto, el Jurista Gustav Radbruch. [17]

Personalmente consideramos que la llamada teoría tridimensional del derecho, del jurista MIGUEL REALE, es la que más satisface los intereses de este trabajo, toda vez que pretende estudiarse en forma coherente el fenómeno ciudad. Acudirán entonces a nuestro escritorio de trabajo los elementos normativos del fenómeno; leyes, tratados internacionales, ordenanzas, seccionales, etc. Los aspectos fácticos; niveles de crecimiento, sea por extensión o expansión urbana, migraciones y éxodos, explosión demográfica, instalación de cinturones industriales, fenómenos económicos y sociales. Como asimismo los aspectos valorativos; objetivos de la ordenación territorial y la planificación urbana, fines de la protección de las zonas fundacionales, conveniencia de vivir en ciudades segmentadas, los anillos de pobreza y su sustentabilidad, etc.[18]

Desde este punto de vista le asiste al Derecho, como ciencia omnicomprensiva, la responsabilidad de hacerse cargo, de realidades, hechos y valoraciones que son, la más de las veces diversas y hasta contradictorias. Así por ejemplo el Derecho civil, se preocupa de las relaciones entre los particulares y entre éstos y el Estado, el Derecho constitucional establece la organización del Estado y las garantías y deberes de los ciudadanos, el Derecho administrativo organiza la administración pública, el Derecho penal, los ilícitos y sus penas, el Derecho Comercial regula la actividad de los comerciantes en el ámbito del derecho privado. En fin, sean éstas, ramas de derecho público o de derecho privado,

[16] Squella Narducci, Agustín. Introducción al Derecho. Editorial Jurídica de Chile. Santiago. 2000 p. 113.
[17] Las respuestas que los juristas han dado a la pregunta "qué es el derecho", nos permiten observar como cada cual ha intentado abordar a fondo este dilema. De una forma clara estas respuestas son abordadas por Squella Narducci, Agustín. Ob. cit, pp. 114 y sgtes.
[18] Reale, Miguel. Teoría Tridimensional del Derecho. Edición chilena a cargo de Edeval. Colección Juristas Perennes, Valparaíso, 1978. Edición brasileña, Editora Saraiva, Sao Paulo, Brasil. 1968.

encontramos que cada una de ellas tiene una delimitación más o menos precisa. Un borde delimitado, en lo normativo, en lo fáctico y en lo valorativo.

Pero al hablar de la ciudad como objeto del derecho nos encontramos con múltiples interrogantes:

¿Es la ciudad un ente de regulación per se? ¿Podemos hablar de la normatividad de la ciudad?

Para responder a estas preguntas debemos distinguir los diversos componentes de la ciudad, así: el territorio, lo que se edifica en el territorio, los que habitan el territorio, los agentes involucrados en el diseño y construcción de la ciudad, etc. En cada aspecto mencionado subyace el conflicto entre lo público y lo privado.

Partamos diciendo que la ciudad, como ente integrador, comprende y contiene toda la gama de actos humanos y no humanos imaginables. Sólo para fines metodológicos recordemos aquella clasificación proveniente del Derecho civil que distingue entre los hechos jurídicos y los hechos materiales o ajurídicos. Pues los hechos que se generan y tienen su origen en la naturaleza o en la acción del hombre, pueden o no producir consecuencias jurídica; en el primer caso, reciben el nombre de hechos jurídicos; y en el segundo, de hechos materiales[19]. Los hechos jurídicos - sean estos de la naturaleza o del hombre - producen consecuencias de derecho. Los hechos simples o materiales no producen efectos de derecho. Ahora bien, la acepción amplia de hecho jurídico comprende tres clases de hechos. Los hechos jurídicos propiamente tales; hechos de la naturaleza que producen consecuencias de derecho. Así el nacimiento, la muerte, el transcurso del tiempo. Los hechos jurídicos voluntarios realizados con la intención de producir efectos jurídicos, o sea, los actos jurídicos, que son los actos voluntariamente realizados por el hombre con la intención deliberada de crear, modificar o extinguir derechos, así los contratos, el testamento, la tradición. Y por último, los hechos jurídicos voluntarios realizados sin la intención de producir efectos jurídicos, tales como los delitos y los cuasidelitos, entre otros.

Dónde sino en la ciudad pueden producirse con mayor intensidad toda esta serie de hechos y actos a que hemos aludido. Baste sólo asomarse a la ventana y hechar un vistazo a nuestra ciudad. Contratos de transporte por doquier, compraventas, mandatos de tránsito, todo tipo de directivas normativas y no normativas, etc. Parece ser que cualquiera sea el lugar de asiento del hombre, éste proyecta al entorno su particular modo de vida. Insuflando al lugar y sus actividades de aquel signo distintivo de la presencia humana.

Ahora bien, todos estos actos que realiza el hombre en la ciudad están amparados y reconocidos por el Derecho civil. Luego ellos no constituyen la ciudad sino sólo una parte de ella, y ni siquiera una parte, sino solo una fracción del elemento humano.

---

[19] En este sentido puede encontrarse una clasificación sinóptica en Figueroa Yáñez, Gonzalo. Curso de Derecho Civil. Tomo II. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1990 pp. 3 y sgtes.

Esta misma constatación se produce al interior de la ciudad con motivo de la multiplicidad de actos que en ella se producen y de las distintas regulaciones que éstos implican. Así, respecto a las distintas ramas del Derecho privado o del Derecho público. Por eso decimos, una vez más, que estas conductas - y sus regulaciones - no constituyen la ciudad. La ciudad es un plus.

Por eso quizá sea bueno distinguir ciertos aspectos importantes a la hora de analizar el tema, así:

a) **La ciudad como objeto de normatividad,** (aparte de los actos que ella contiene) Naturaleza de esta normatividad. Objeto y fines de esta normatividad. Efectos de esta normatividad.
b) **La ciudad como ente fáctico**, y
c) **La ciudad desde la perspectiva valorativa.**

a) Normatividad objetiva de la ciudad.- Estudiar las relaciones entre el derecho y la ciudad como ente normativo se hace hoy en día indispensable. Los datos que se manejan a nivel de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, CEPAL, o la Comunidad Económica Europea, nos señalan que el crecimiento de la población que vive en ciudades aumenta cada 20 años en un porcentaje del 95%, con una tasa exponencial cada vez más alta.[20]

Es tan abismante el irreversible proceso demográfico que se ha llegado a afirmar que: "teóricamente, el cálculo medio del crecimiento urbano -pues el máximo arroja cien millones más- obligaría a construir antes de finalizar este siglo, junto a cada ciudad de América Latina, una urbe gemela del mismo tamaño"[21]. Aproximación que el profesor RÍOS, realiza en el año 1985, a 16 años del cambio de siglo. En el momento en que nosotros queremos - a través de este trabajo - dar cuenta del fenómeno. Sin embargo, no nos parece descabellada la aproximación de RÍOS. ¿O acaso en Santiago de Chile no se ha producido, desde la década de los ochenta hasta el actual año 2004, un crecimiento por expansión que ha dejado obsoleto al plan regulador intercomunal en más de una oportunidad, o los casos de las zonas metropolitanas del Gran Valparaíso y de la connurbación de Concepción no son ejemplificadores?

Razones como estas sólo aportan la constatación de que es necesario planificar el crecimiento de las ciudades, proyectar en base a criterios técnicos, legales, ambientales, sociales y estéticos. Y es claro que dentro de los criterios planificadores le corresponde al derecho una notoria influencia. Sin duda alguna, el derecho ha ido girando paulatinamente sobre su propio eje para ir configurándose vertiginosamente como un elemento de planificación de suma importancia a nivel local, comunal, nacional e incluso internacional.

[20] CEPAL. Informe XXXVI - 2001.
[21] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob.cit. p. III

Pero la ciudad constituye una de las organizaciones más antiguas y duraderas de la humanidad. Y si bien muchos elementos de la ciudad han sido heredados del mundo antiguo, de la época renacentista o barroca, es indudable que los problemas, roles y desafíos de esta forma de asentamiento humano y organización han variado a través del tiempo, en función de las coyunturas históricas, políticas, económicas y sociales específicas.[22]

Pero esto no siempre fue así, pues si bien en cierto el fenómeno urbano tuvo siempre alguna forma de regulación, hasta el siglo XIX, se trataba de meras directivas o patrones de carácter técnico y de índole administrativa.[23]

Aunque si bien en los albores de la humanidad las grandes civilizaciones, se caracterizaron por construir amplias y bellas ciudades, cuya construcción y forma de llegar a ellas eran asunto de leyenda, no existen antecedentes suficientes que nos hagan suponer que en dichas ciudades existieran normativas acabadas ni menos procedimientos de planificación.

Sin embargo hoy en día nadie podrá desconocer la relevancia que adquiere el derecho a la hora de pensar, describir, explicar, diseñar y planificar la ciudad.

Al momento de pensar una ciudad no podemos prescindir del sin número de normativas y reglamentaciones que la rigen. Ante el anhelo de una ciudad ideal surgen normativas muchas veces transplantadas de otras latitudes. Por un lado se intenta asimilar modelos foráneos que suelen la mayoría de las veces resultar ineficaces, mientas en lejanas latitudes se abren los criterios y surgen ciudades que escapan a nuestro concepto tradicional. [24]

Para describir la ciudad nos atendremos a aspectos físicos. Al ancho de sus calles y avenidas, la altura de sus edificios, la ubicación y continuidad de sus parques y espacios públicos. Para explicar el porqué de éstos aspectos recurriremos a las normas de vialidad y de vías estructurantes, a las limitaciones de altura y cotas de elevación, los coeficientes de constructibilidad y a las normas y reglamentaciones sobre diseño paisajístico. En un ámbito macro explicativo situaremos a la Políticas generales o nacionales de urbanismo. [25]

Finalmente, en los aspectos de diseño y planificación urbana, la norma jurídica, de la naturaleza o jerarquía que sea, se convierte en una de las herramientas primordiales a la hora de concretar, dirigir, o transformar, de conformidad a los factores descriptivos y explicativos, la ciudad que se quiere y el cómo ésta se administra.

---

[22] Hermosilla Hermosilla, Edmundo. Planeamiento y Gestión Urbana en América Latina, Discurso de Apertura. Publicación de la UNCRD de las Naciones Unidas, año 1997. Santiago de Chile. P. 13 y ss.

[23] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob cit. p. IV.

[24] Es el caso de Auroville, ciudad - comunidad internacional, situada en el sur de la India. Inspirada y diseñada conforme a los postulados espirituales del maestro Aurobindo. Puede verse Memoria de Licenciatura de María Ana Soledad Franicevich Pedrals. Facultad de Derecho, Universidad de Valparaíso. año 2001.

[25] En nuestro pais el PLAN NACIONAL de DESARROLLO URBANO, de fecha 9 de marzo de 1979, publicado por la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.

A niveles académicos y políticos-urbanos se habla de la dicotomía CIUDAD LEGAL-CIUDAD ILEGAL, dos realidades que conviven en las urbes latinoamericanas. Constatación relevante al momento de defender el rol del derecho en la labor de pensar, describir, explicar, diseñar y planificar la ciudad, que la más de las veces, se estrella en forma estrepitosa ante el contraste de realidades que coexisten en una ciudad.

Para respaldar esta afirmación baste señalar que existe amplia información respecto a sectores de la población que habita en las principales urbes latinoamericanas fuera de la Ley, en el margen de ésta o definitivamente más allá de sus límites. Y es que la normativa urbana es la más de las veces reguladora antes que confirmatoria de una realidad preexistente. La realidad de los cordones periféricos de marginalidad en nuestras ciudades evidencia la ineficacia de las normativas reguladoras. El desconocimiento de las normas y de los procedimientos administrativos sancionados por los municipios o gobiernos locales, configuran un cuadro de ilegalidad de grandes zonas de las ciudades. Incluso, en aquellas zonas que no corresponden a sectores de riesgo social, la transgresión de la normativa urbana es una cuestión de hecho que ha sido sobrepasada por condicionantes ambientales, físicas, e incluso técnicas. La ciudad parece ser otra que aquella que el derecho regula. La ciudad latinoamericana parece entonces levantarse como un prototipo de ciudad ilegal.[26]

b) La ciudad como ente fáctico.- Sin duda alguna la ciudad es un gran factum. Y más propiamente una suma de hechos conformadores. Desde el acto de su fundación hasta aquellos que constituyen su término, la ciudad es historia. Un encadenamiento causal de hechos con diversas orientaciones y ámbitos de acción. La ciudad es continente y contenido de devenires, capaz de conservar y prolongar modos de vida pasados y proyectarlos al futuro, es asimismo el reflejo, más que de las normas, de las necesidades del colectivo.

URIAS GUZMÁN asertivamente señala: “La humanidad se planteó hace siglos atrás el radical cambio desde el nomadismo a la sedentariedad. Es en ese momento histórico donde los objetos toman relevancia, por cuanto forman parte fundamental del sistema de relaciones humanas que estructura y da forma al territorio social, llámese asentamiento, pueblo, ciudad o megalópolis. Es en la relación indisoluble entre sujeto y objeto, ahora dentro de un territorio (espacio habitado) determinado, donde surgen las acciones, hechos o acontecimientos que comienzan a “vestir el campo de acciones bajo un principio”, y luego otro y después otro, y así sucesivamente, formando una superposición de etapas, ya sea evolutivas o involutivas, que van construyendo, a través del proceso, la actualidad del mundo del que se está hablando. Lo individual, lo familiar, lo gremial, lo urbano, lo colectivo.

[26] Sobre este punto se recomienda leer a Loïc Wacquant, en sus obras de actualidad: “Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio” y “Las cárceles de la Miseria”. En Latinoamérica a cargo de Editorial Manantial, Buenos Aires, año 2001.

La lectura de estos diferentes y superpuestos estratos y de los momentos de la existencia humana en que se resumen, al ser valorados extraordinariamente son traspasados hasta una actualidad. Pero a raíz de esto, surge la pregunta simultánea de porqué y para qué es necesario conocer esta evolución o historia, y luego porqué y para qué protegerla o conservarla. En definitiva porqué se valoriza su presencia. La respuesta recae simplemente en la naturaleza del hombre, puesto que la necesidad de tener origen se convierte en el precedente imprescindible para situarse e identificarse con él, a sí mismo, y a su comunidad; conforme a esto el hombre obra. Lo que nos lleva a afirmar que el hombre actúa por preexistencia, es decir, respondiendo a un contexto histórico-cultural definido."[27]

c) La ciudad como entidad valórica.- Sin duda alguna es éste elemento el que podrá parecer al más rebuscado o elaborado. Sin embargo, el contenido valorativo de una ciudad o asentamiento urbano queda de manifiesto en el análisis que de suyo se implementa en los modelos urbanos o de ordenamiento territorial, por muy rudimentarios que estos parezcan. El urbanista italiano LEONARDO BENÉVOLO, al referirse a la ciudad industrial y el proceso urbanizador consiguiente, señala que "Los primeros intentos de corregir los males de la ciudad industrial se polarizan en dos casos extremos; o se pretende volver a comenzar desde el principio, contraponiendo a la ciudad existente formas de convivencia dictadas por la teoría pura, o se intenta resolver cada uno de los problemas y remediar sus inconvenientes, sin tener en cuenta sus vinculaciones y sin una visión global del nuevo organismo ciudadano".[28] Y agrega: "La mayor parte de estas iniciativas, aún aquellas que en apariencia tienen un carácter más técnico, poseen un trasfondo ideológico reconocible que coincide en gran medida con los principios del socialismo moderno, hasta el punto de que para encontrar noticias de estos sucesos conviene consultar los manuales de historia económica y del socialismo, antes que los libros técnicos especializados".[29]

El análisis histórico de las principales intervenciones urbanas en la Inglaterra de la Revolución Industrial arrojará al investigador un conjunto de concausas y motivos reveladores de la intencionalidad de la autoridad urbanística. El eje y motivo de la organización de la ciudad, en sentido genérico - sin vincularla siquiera al tema de la planificación estatal, por un lado, o de índole privada, por otro - es sin duda valorativo y ubica de una u otra manera, jerarquizando territorial y espacialmente una escala de valores que son reconocidos como "habitables". Así el trabajo, la vida en familia, el culto público de alguna religión, la práctica deportiva, la educación, etc.

---

[27] Urias Guzmán, Vladimir. *"Tesis en torno al patrimonio urbano, su identificación, conservación, y potencialización"*. Impreso. Facultad de Arquitectura, Universidad de La Serena, Chile. Año 1997.
[28] Benévolo, Leonardo. *"Orígenes del Urbanismo Moderno"***,** Celeste Ediciones, Madrid, 1992. Sobre este punto, y los modelos focalizados y de síntesis global, se volverá más adelante.
[29] Benévolo, Leonardo. Ob. cit. p. 8.

Autores como MANUEL FERNÁNDEZ[30], en consonancia con Benévolo, han señalado que el entendimiento de la realidad ética de la ciudad actual pasa por dar una visión histórica de la ciudad a partir de la primera revolución industrial. El violento crecimiento demográfico, facilitado por los avances en la productividad agrícola y en la higiene, hizo crecer las ciudades, cuyas fábricas ofrecían medios de subsistencia que en el campo no existían. Se desarrollaron los medios técnicos para la transformación del medio ambiente. Pero al mismo tiempo "el Estado se retiró cada vez más de ejercer influencia sobre estos acontecimientos. El liberalismo de Adam Smith basado en la tesis de la "mano invisible", en el cual "los egoísmos individuales" conducirían por último, al ascenso del bienestar común, le dejaba al Estado sólo la tarea de la defensa ante el peligro"

Fernández apunta un hecho histórico que caracteriza esta idea básica. Se trata de la *Ley General Estatal Prusiana de 1794* que disponía como regla general que: "cada propietario está facultado para ocupar sus terrenos con edificios y también para transformar sus edificaciones", pero a esta libertad en la construcciones sigue una limitación, según la cual: *"para que los cambios no afecten el bien común, a la estética urbana y los espacios públicos, no se deben realizar construcciones ni transformaciones"*. Formulación que sin duda evidencia el análisis que más adelante abordará este trabajo, al tenor del conflicto de intereses, y sobre el cual volveremos más adelante.

Esta concepción valórica de la ciudad se manifiesta desde la época de la Revolución Industrial al reconocerse una vertiente de la cual la planificación urbana de décadas posteriores concibe la aspiración hacia una forma urbana que tuviese mejores condiciones para el bienestar de los seres humanos.

3. Rasgos distintivos generales de la ciudad.

Vistos los puntos anteriores podemos señalar cuales son los rasgos distintivos generales de la ciudad como objeto de estudio.

a) Realidad polifacética: Se trata sin duda de una las características que hacen más complejo el tema de su regulación. La multiplicidad de ámbitos que ella abarca, nos exige diferenciar y luego definir con suma claridad cuál será el aspecto de ella que tendremos como objeto. Así hemos señalado el territorio, sus habitantes, lo construido sobre el territorio, una zona especial de la ciudad, su centro histórico o fundacional, etc. Éste carácter de la ciudad es el que hace posible llevar a cabo estudios sectorizados, sin perder de vista por supuesto, la integridad de ella misma.
b) Construcción fáctica. La ciudad nace de un hecho original, de una toma de posesión. Antes que normativa es fáctica. La apropiación del primer habitante sobre el territorio virgen. Constatación necesaria que debemos hacer ante la historia de la fundación de la

[30] *"La Etica en el Urbanismo*". Dr. Manuel Fernández H. Artículo aparecido en Cuadernos de la Universidad de Chile, Nº 8, 1989, pp. 103-139.

ciudad americana. Antes de las fundaciones hispanas por lo general hubo alguien que ocupó esos mismos territorios. Los hechos se superponen y dejan testimonios.

c) Construcción normativa: La ciudad es asimismo una creación de interrelaciones jurídicas. Las regulaciones que inciden en la ciudad y su territorio son de diversa índole. Ya sea de derecho público, de orden público, administrativas, de derecho privado, etc.
d) Sustrato territorial-ecológico: La ciudad es su territorio y algo más. Se asienta en un entorno natural y de recursos determinado que le condiciona y al cual modifica. El océano, la bahía, la cordillera, el delta de un río, el valle o la meseta son también la ciudad.
e) Construcción valórica: Tras el fenómeno urbano se encuentra un sustrato valórico importante, ya lo señalaba NUÑEZ RUIZ, al decir que el urbanismo tiene íntima relación con el desarrollo de la persona humana. Desarrollo que es tanto físico o material como espiritual o valórico. Tras cada ciudad existe un concepto moral que se resguarda y se desarrolla. La ciudad es más que su territorio y sus habitantes.
f) Sustrato sociológico: La ciudad son sus habitantes y su forma de organización. El creciente devenir de las necesidades y del conflicto subsecuente del progreso humano en la urbe. No por nada los procesos sociales condujeron al 90% de la población del planeta hacia las ciudades. Todos buscan algo en ella. En ellas está el bullir de la vida, la rayuela del misterio. El París de Julio Cortázar, el Dublín de Joyce, el Frisco[31] de Kerouac, el Tánger de Bowles.
g) Elemento económico: La ciudad constituye un nodo de desarrollo económico, en ella nacen necesidades y soluciones. Se construyen realidades de producción, oferta y demanda. Constituyen el gran mercado de bienes y servicios. Sin ciudades no existiría la economía. O podríamos señalar que la economía dio lugar a las ciudades.

4. El urbanismo.

Ante las interrogantes anteriormente planteadas surge, lejos de la mirada de los juristas, una novísima disciplina que viene en absolver en gran medida estas interrogantes y análisis: el urbanismo.

La ciudad adquiere para nosotros un significado de convivencia e interacciones recíprocas. Todo el conglomerado de relaciones humanas se produce al interior de una estructura mixta o más bien polivalente. En parte física, en parte espiritual, denominada genéricamente entorno.

El reconocido geógrafo, planificador urbano y profesor de la Universidad de París, PIERRE GEORGE ha señalado en este sentido que: "El urbanismo es la manera de concebir y realizar las ciudades. Comprende dos aspectos: uno descriptivo y explicativo, un balance,

[31] *Frisco.* Apodo de la ciudad de San Francisco. Ver Kerouac, Jack. "*On the Road"*. Editorial Anagrama. Barcelona, 1990.

un análisis de los factores de la concepción y la realización, objeto de investigación científica, y un aspecto normativo, que en las mejores condiciones se apoya en el conocimiento científico de procesos y factores. Este último aspecto es del dominio de los constructores, administradores y políticos"[32]

GEORGE continúa señalando que el urbanismo normativo es un hecho económico y social. Es la expresión exterior y la superestructura de una forma de organización de la vida de los grupos. "Cada época tiene su urbanismo, pero hereda el fruto del urbanismo de los períodos precedentes"[33]

Sobre estas ideas podemos decir que el urbanismo es un complejo de artes y ciencias descriptivas, explicativas y normativas cuyo objetivo es la organización de ciudades y territorios. Para NÚÑEZ RUIZ, desde una perspectiva funcionalista y depositaria de los principios del Estado de bienestar, el urbanismo es una ciencia social que tiene por objeto el planeamiento de la dinámica urbana del espacio para satisfacer las exigencias funcionales de la ciudad y el campo, en interdependencia de la estructura económico - social de la región, con el fin de lograr el bienestar de la persona en la comunidad [34],otros, en sentido más estricto - urbanismo normativo - lo han definido como la normativa que procura el bienestar común en los planos material; intelectual y moral; así en lo material las carreteras y los inmuebles, en lo intelectual el nivel cultural y la educación; en lo espiritual la religión y la conciencia social, y en lo moral, el permanecimiento de valores como la lealtad, la confianza, etc. [35]

Se entiende entonces al urbanismo como el desarrollo unificado de las ciudades y de sus alrededores, no obstante, en su forma moderna, el urbanismo es un proceso continuo que afecta no sólo al diseño sino que cubre también temas de reglamentación social, económica y política, como lo señala LEBRET.[36]

Vemos como los autores otorgan, al definir la ciencia urbanística, distinto énfasis, ya sea al aspecto descriptivo y explicativo, ya sea al aspecto funcional, o al normativo. En todos los casos, sin embargo, es indudable que el urbanismo como disciplina conjuga un conjunto de disciplinas descriptivas, explicativas, normativas y planificadoras.

NUÑEZ RUIZ señala asertivamente que toda la problemática del urbanismo gira en torno a la idea de la organización racional de la estructura urbana en el tiempo y en el espacio.[37]

---

[32] George, Pierre. *"Qu' est-ce-que L' urbanisme".* Separata de "Annales de L'université de Paris". Año 1966 - Nº 3 de Traducido por Schteingart de Kaplán, Martha. Centro de investigación docente. Sección urbanismo. Universidad de Chile. Escuela de Arquitectura de Valparaíso. Valparaíso. 1968, p. 1.
[33] George, Pierre. Ob.cit. p. 1.
[34] Núñez Ruiz, Miguel Angel. Ob. cit. p 19.
[35] Lebret, J.L. *"Manual de Encuesta Social"* T. II. La encuesta urbana. La encuesta pata el desarrollo regional. Ediciones Rialp. S.A. Industrias Gráficas. Madrid. 1969.
[36] Lebret, Ob.cit. p. 45.
[37] Núñez Ruiz, Miguel Angel, ob. cit. p 19.

5. Fases de desarrollo.

Si bien los tratadistas, al estudiar esta disciplina distinguen la importancia de sus antecedentes remotos[38], las teorías del urbanismo moderno recogen más bien el desarrollo de una ciencia nueva que recién alcanza definiciones a partir del siglo XX. Pues está claro que al igual que cualquier otro campo de conocimiento que se encamina hacia una formulación científica, requiere de un proceso de maduración. Esa evolución de las distintas disciplinas tendientes al logro de un mayor desarrollo científico comprende varias fases. DE TERÁN define y caracteriza fundamentalmente tres: la fase de los enfoques idealistas, la de los enfoques sectoriales y la de los enfoques de síntesis global.[39]

Cada una con elementos distintivos y con aportes a la teoría general del urbanismo actual.

Precisamente por los aportes que cada fase entregó a las nuevas teorías urbanísticas es que haremos una breve descripción de cada fase. En el entendido de que su asimilación, en cuanto a origen y naturaleza, nos permitirá apreciar como poco a poco las relaciones entre derecho y ciudad nos proporcionan un abanico mucho más amplio de lo que pudiéramos pensar en un primer momento.

Los enfoques idealistas (primera fase; 1900 a 1920) abordan el fenómeno urbano desde una perspectiva intuitiva, aleatoria y precientífica. En donde la elaboración de las hipótesis de trabajo carece de rigor, y en consecuencia representan sólo interpretaciones idealistas, al decir del mismo DE TERÁN "anticipaciones imaginativas en una primera aproximación a la interpretación de la realidad"[40]

Por su parte los enfoques sectoriales (segunda fase; 1920 a 1960) comienzan por desestimar las interpretaciones imaginativas, trasladando su desempeño al plano de las certezas más racionales y objetivas. Los análisis son de tipo sectorial. Es decir, de descomposición del campo de estudio en diversas parcelas. Así, en esta etapa se encuentran formulaciones sobre la ciudad enfocadas desde distintos puntos de vista y por diferentes especialistas: urbanistas - arquitectos, ecólogos - sociales, economistas, y geógrafos urbanos. En esta fase nos extenderemos.

Estos enfoques irrumpen a fines de la década del 20, cuando paulatinamente surge una actitud crítica como reacción a la influencia de los viejos utopistas de la fase anterior. Una forma de pensar que se requiere a sí misma un análisis más racional de los problemas urbanos. Si bien es una etapa que se caracteriza por la proliferación de estudios sectoriales,

---

[38] Ríos Alvarez, Lautaro, ob cit. pp. 4 a 28, analiza los antecedentes y modelos urbanos de hititas, griegos, romanos, egipcios y otras civilizaciones antiguas de las que existen testimonios de ordenación territorial.
[39] De Terán. Citado por Fadda Cori, Giulietta, ob cit. p. 36
[40] De este primer enfoque, dos son los modelos susceptibles de rescatar por sus aportes a la teoría moderna del urbanismo: la ciudad lineal, de *Arturo Soria* (1882) y la ciudad jardín, de *Ebenezer Howard* (1898). En la primera; el reconocimiento del transporte como elemento estructurador de la ciudad, y en la segunda, la entrega de los elementos que sentaron las bases de la creación de ciudades satélites, el planeamiento descentralizador y la inclusión de las áreas verdes en la planificación. Fadda Cori, Giulietta. Ob.cit. pp. 37 - 44.

parcializados y fragmentarios, que se enfocan independientemente y en distintos sentidos, es aquí donde se produce el avance necesario que permitiría, años más tarde, sentar las bases de una coherencia en el planteamiento urbano.[41]

A esta fase corresponden la Carta de Atenas y la corriente ecológica. Manifiestos que sin duda dejaron una marcada huella para lo que vendría despúes. Analizaremos cada uno de ellos dentro de lo que estimamos necesario para esta memoria.

6. Carta de Atenas.

La Carta de Atenas contiene el aporte racionalista, originado en los continuos Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna, conocidos como CIAM. En éstos se forjó la fundamentación teórica que poco a poco fue relegando a segundo plano los planteos de los enfoques idealistas de SORIA y HOWARD. Se cambia de horizonte, sustituyendo el referente de las ciudades ideales o imaginarias, por el de las ciudades reales. Lo que evidencia una clara voluntad de dar organicidad a conocimientos y proposiciones a fin de mejorar las condiciones de vida en la ciudad. Se trata, sin lugar a dudas, de un mayor grado de compromiso con la realidad social.

En el año 1928 tiene lugar el primer CIAM, en él se discuten y entregan a la comunidad de estudiosos y autoridades, una serie de directrices sobre planificación de ciudades y regiones. Recordemos que, con la llegada de la Revolución industrial y luego de finalizada la primera gran guerra (1914 - 1919) Europa entera enfrentó un cambio radical en los modos de producción por un lado y un proceso de reconstrucción territorial, por el otro.[42] Sin embargo, es el CIAM del año 1933, reunido en Atenas, dedicado al tema de la "ciudad funcional" el que se inscribe en la historia del urbanismo con letras mayúsculas.

La Carta de Atenas, documento final de este congreso, formuló los principios que a la postre pasaron a ser considerados como verdaderos dogmas, por muchos planificadores físicos urbanos. Entre estos planteamientos la Carta se refiere a: exigencias de soleamiento de las viviendas, exigencias de salubridad, de zonas o áreas verdes, de densidad, separación de vías de circulación, segregación del peatón, promoción de edificación en altura con servicios comunes, concepción de la ciudad como parte de una región, etc. [43]

---

[41] Esta forma fragmentaria de abordar el tratamiento de lo urbano hace imposible la creación de una teoría general. Cada investigador está imbuido en las particularidades de su rama del conocimiento y sus generalizaciones son parciales, en perjuicio de una visión global. Existe un avance paralelo de los distintos sectores del conocimiento pero no llegan a lograrse grados de confluencia importantes.

[42] No es extraño que hayan sido los arquitectos y urbanistas, intelectuales, escritores y artistas de la época los que hayan sido la vanguardia en la propuesta de formas de reconstrucción social y material para la vieja Europa. La *sensibilidad del postmodernismo*, y en suma, la revalorización de lo pasado desde el prisma de las revoluciones acaecidas, ponen a los CIAM como verdaderos espacios creadores de ideas y soluciones y ,más que eso, de directrices y normas que permiten regular y planificar el crecimiento de las ciudades.

[43] Esta misma *Carta de Atenas* fue publicada en 1945, en una versión corregida, por su principal gestor y promotor en el CIAM de 1933, el arquitecto *Le Corbusier*, bajo el título de *"Principios de Urbanismo",* y resume los acuerdos alcanzados en los CIAM, llegando a convertirse en un mandato de los principios del

Con todo, uno de los principales preceptos de la Carta de Atenas es la definición de las cuatro funciones básicas de la ciudad, a saber: habitar, trabajar, circular y recrearse. Enfoque funcionalista de acuerdo al cual la ciudad se fracciona en zonas correspondientes a cada función. Así habrá zonas para industrias, zonas para habitar, para el ejercicio del comercio, para el deporte, etc. En suma, este documento es el inicio de lo aún hoy denominamos en nuestra legislación como zonificación. Uno de los más determinantes elementos incorporados al urbanismo desde esa época.[44]

El cuerpo teórico contenido en la Carta de Atenas tuvo su prueba de fuego en la aplicación que se hizo de él en la Europa de la postguerra, cuando muchos países debieron enfrentar la reconstrucción a gran escala de sus ciudades. Ella les proporcionó un conjunto de normas y directrices que se planteaban como útiles y necesarias para tal tarea.[45]

La necesaria reconstrucción física a la que se vieron sometidas las ciudades europeas tras la segunda Guerra Mundial dio a los congresos de arquitectura y en especial a los principios que emanaron de la Carta de Atenas la oportunidad de traducir las directrices, que en todo caso se planteaban como recomendaciones a la autoridad de ese tiempo, en acciones concretas de planificación. Así, en toda Europa, y más específicamente en Francia, se inició un período de realizaciones basadas en este compendio de principios urbanísticos.[46] [47]

Asimismo muchos países europeos dieron mucha importancia a la planificación urbana tras la II Guerra Mundial, llevando a cabo considerables reconstrucciones urbanas

---

urbanismo de la época. La importancia histórica de este documento radica en que él ha sido un compendio de doctrinas que llegaron a formar el abecé de los planificadores urbanos, hasta hace poco tiempo.

[44] La ***zonificación*** es el principio que tiende a fijar, para cada actividad humana, un determinado lugar. Si bien se ha constituído en un elemento ordenador por excelencia en la planificación de la ciudad, en su nombre se ha producido disociación y segregación funcional y aun social, de la ciudad.

[45] Cabe señalar que durante la depresión económica de la década de 1930 los gobiernos nacionales y regionales intervinieron de manera más enérgica en la planificación urbana. Para fomentar el desarrollo económico en las regiones más necesitadas, el Reino Unido autorizó el nombramiento de una serie de comisarios especiales con amplios poderes. Gran Bretaña, Francia, los Países Bajos, España y otros países europeos llevaron a cabo muchos e importantes proyectos de viviendas. En los Estados Unidos, el presidente Roosevelt, en su programa del ***New Deal***, estableció una Oficina de Obras públicas para estudiar las inversiones, un Comité de Planificación Nacional para coordinar el desarrollo a largo plazo y un programa que dio como resultado tres ciudades de cinturón verde. En España, durante la II República, a partir de 1931, se alentaron planes de renovación urbana, que transformaron el aspecto de numerosos barrios y distritos, especialmente en las ciudades de *Madrid* y *Barcelona*. "Historia del Urbanismo". Ediciones Salvat. 1999. p. 346.

[46] Antes de la *Carta de Atenas*, sin embargo, se tomaron importantes medidas para formalizar leyes que siguieron principios urbanísticos. En 1909 Gran Bretaña aprobó una Ley de Urbanismo que autorizaba a las autoridades locales a preparar programas que controlaran el desarrollo urbano. También en 1909 se celebró en Estados Unidos el Primer Congreso Nacional sobre Urbanismo, ejemplo que fue seguido por la mayoría de los países desarrollados. Ob. cit. p. 350.

[47] Es interesante señalar aquí la importancia que venía adquiriendo el tema del planeamiento urbano en Gran Bretaña, incluso antes de que Le Corbusier expusiera sus ideas en los CIAM. Pues a pesar de contar desde 1909 con una Ley de Urbanismo, en 1947 promulgó una aún más significativa Ley de Planificación Urbana y Provincial, que entregaba todas las cuestiones relativas al desarrollo bajo el control regional y fomentaba la construcción de nuevas ciudades. No debe olvidarse el influjo pionero del urbanista británico *Ebenezer Howard,* pues su contribución a la fundación de nuevos asentamientos humanos fué importantísima. Las ciudades jardín de *Letchworth* (1909) y *Welwyn* (1919), construidas según sus ideas - recuérdese los enfoques idealistas - habían sido diseñadas como ciudades autosuficientes protegidas de la invasión urbana por cinturones verdes o zonas agrícolas. En las décadas de 1950 y 1960, la expansión de las new towns

en ciudades como Rotterdam, en los Países Bajos, Hamburgo, en Alemania Occidental (hoy parte de la República Federal unificada de Alemania), y Helsinki, en Finlandia, además de otros lugares. Se construyeron también nuevas ciudades como Tapiola (en Finlandia) y Melun Senart, en las afueras de París. A su vez, estas nuevas ciudades que vieron la luz en Europa fomentaron la planificación y construcción de comunidades parecidas en otras partes del mundo como Brasilia[48] (ubicada en medio de la selva amazónica de Brasil) y Ashdod, en Israel.

Sin embargo, se han formulado por los autores diversas críticas a este documento, que como señalamos, tuvo gran repercusión en el rumbo que tomó el urbanismo. Más bien se trata de ciertas limitaciones de la concepción que la Carta de Atenas tiene de la ciudad.[49]

En primer lugar, el excesivo esquematismo de sus planteamientos, cuyo origen está, entre otros aspectos, en la concepción funcional de las necesidades humanas que propone, pues al decir de FADDA, reduce caricaturalmente la vida de la ciudad. La separación de cada una de las zonas donde se realizan las funciones, aplicada sin contemplaciones, lleva a la destrucción de la riqueza de la vida urbana: en una zona se trabaja, en otra se habita, en otra se compra y vende, en otra se aprende. En síntesis, su análisis deviene en insuficiente a la hora de captar y explicar la integridad de la ciudad moderna y, por tanto, para influir eficazmente sobre sus fenómenos. Esta crítica es fundamentada y descrita por otros autores, es más, en relación al tema que ocupa esta tesis, se le atribuye un nefasto efecto, punto sobre el cual tornaremos en el Capítulo I de este estudio. [50]

En segundo lugar, la superficialidad con que aborda el estudio de la ciudad, ha sido fuertemente criticada. Su parcialidad y desagregación llevan a simplificaciones y a la proposición de soluciones esquemáticas e insuficientes para actuar sobre una realidad más compleja.

Al provenir sus directrices de supuestos teóricos y no prácticos, su sistema de reglas resulta también abstracto e inadecuado para la complejidad de la vida urbana real y para una época de crisis, como fue la que siguió a la II Guerra Mundial.

---

británicas recibió un nuevo ímpetu al convertirse en la política oficial, lo que originó la construcción de gran número de nuevas comunidades, muchas de ellas en los alrededores de Londres.

[48] La ciudad de *Brasilia*, diseñada por el arquitecto *Oscar Niemeyer* y el urbanista *Lucio Costa*, constituye una de las más grandes aventuras del urbanismo moderno. Su diseño, construcción y actual existencia son el más claro ejemplo de la potencia creadora de la humanidad. Se inauguró en el año 1960 y responde a los principios de *Le Corbusier* sobre la funcionalidad de la ciudad y el fraccionamiento o localización de las distintas actividades en zonas determinadas. Su forma es la de un arco tendido con una flecha, un avión o pájaro. Sus alas forman el dibujo de los barrios residentes y la flecha, que va de Este a Oeste, conforma el eje monumental, con los edificios públicos más representativos, la Plaza de los tres poderes, el Palacio de la Alborada y la Catedral.

[49] Fadda Cori, Giulietta. Ob.cit. p. 49.

[50] En un sentido más aún critico, el autor hispano López Jaen, señala que dicho texto se encuentra pervertido conceptualmente, siendo actualmente utilizado como un recetario puntual, por cuanto, desprovisto de su ideología. Asimismo responsabiliza a este fenómeno, desvirtualización de la Carta de Atenas, de la destrucción real de los tejidos históricos de la ciudad actual. López Jaen, Juan. Curso de Rehabilitación. Normativa Internacional. Año 1987, p.13.

Por último, debe reconocerse que la Carta de Atenas desempeñó un papel de importancia en el desarrollo del urbanismo moderno. Las razones: rescatar al hombre como centro del quehacer urbano, la aspiración de una mejoría de la calidad de vida de los sectores mayoritarios de la ciudad, y el hecho de reconocer la necesaria articulación entre los problemas de la arquitectura y los de la urbanística, constituyen objetivos y preceptos que aún perduran.[51]

Corresponde ahora, revisar el aporte de otra de las corrientes sectorialistas que conforman la segunda fase en el desarrollo del urbanismo moderno, la Corriente Ecológica, imbuida de los principios de la ecología social y el afán de aplicar al análisis y estudio de la problemática urbana, los parámetros y métodos de investigación de las ciencias exactas o naturales.

Desde 1915, en la Universidad de Chicago, un equipo de trabajo, a cargo del profesor Robert Ezra Park, se dedica a la investigación de la ciudad desde la perspectiva de la ecología social, cuyos resultados se publicaron en al año 1925, en el libro The City.

La base teórica de los integrantes de la denominada Escuela de Chicago, a la cual recurren para estudiar y explicar los problemas de la ciudad, es precisamente la teoría ecológica, es decir, aquella que explica las relaciones de interdependencia entre las especies, los individuos y el ambiente. Cuyas principales proposiciones se sustentan en los principios de Darwin. [52]

Así, los hombres deberán competir entre sí y con el ambiente para poder apropiarse de los recursos disponibles. Lo que din duda llevaría a que la comunidad viviera entre continuas invasiones y asentamientos, y la ciudad, resultaría de ese modo subdividida en una serie de áreas delimitadas. Cada una de éstas tendría su propia capacidad selectiva y su propia cultura. A estas áreas los ecólogos sociales las denominan áreas naturales.[53]

La ciudad pasaría a ser una constelación de áreas naturales, cada una con su ambiente característico y con una función específica dentro de la economía urbana.

---

[51] Los mejores resultados de esta época tienen hoy todavía un fuerte efecto. Por un lado proyectan la seguridad de sus constructores de haber conseguido la solución a los problemas de su época, una seguridad que nos debería dar envidia y vergüenza, porque nosotros no hemos sido aún capaces de resolver nuestros problemas o no estamos todavía en la fase de poder solucionarlos. Fernández H. Manuel, *"La Ética en el urbanismo",* en *Revista de Urbanismo, Universidad de Chile*, Nº 1, agosto de 1999, *www.revistaurbanismo.cl*, que recoge este artículo publicado en *Cuadernos de Arquitectura de la Universidad de Chile*, Nº 8, 1989, pp. 103 - 139.

[52] Darwin, Charles. Naturalista y biólogo inglés nacido en Sherewsbury, Inglaterra en 1809, su teoría de la evolución de las especies según la cual las especies vegetales y animales entran en contacto entre sí en un determinado territorio y compiten por el control de los recursos que necesitan para vivir y reproducirse, alimentos, agua, luz, etc. La competencia persiste hasta que la especie e individuos se asientan en un territorio que satisfaga sus necesidades, creándose en ese momento, un estado de equilibrio. A la vez, ya sea por invasiones de afuera o por crecimiento interno, dicho equilibrio se rompe y el ciclo vuelve a empezar. Citado por Fadda Cori, Giulietta. Ob.cit. p.51.

[53] El proceso de selección natural descrito por Darwin en relación a la evolución de las especies, basado en la competencia y la adaptación al medio, es perfectamente homologable a la analogía que la Escuela de Chicago realiza en su explicación de la ciudad. Así, Robert Ezra Park, se basa en el concepto darwiniano de la lucha por la existencia y en el de tendencia a la solidaridad de grupo. En síntesis, concibe a la ciudad como una unidad ecológica

Concretamente estas áreas son aquellas en que tienden a concentrarse tipos individuales, que por una u otra razón se consideran homogéneos. [54]

La analogía que realizan los exponentes de este enfoque, entre mundo vegetal y animal, y el mundo de los hombres, puede sintetizarse en tres principios:

- Competencia por la vida en la ciudad: Según este principio, el desarrollo de la ciudad refleja las fuerzas de la competencia económica. Existe una lucha por localizarse en los mejores sitios de la ciudad.

- Principio de Dominación: En condiciones de mercado libre, el comercio y la industria tienden a establecerse en el centro de la ciudad, de esta manera al igual que las plantas y los animales más fuertes, logran apropiarse de los lugares más interesantes. Son también, los individuos más poderosos los que conseguirán ocupar las zonas urbanas más caras.

- Principio de Invasión - Sucesión: El fenómeno de dominación no es estable y se complementa con el principio de la invasión - sucesión. Se trata del paso de un grupo social o actividad, de una zona de la ciudad a otra, produciéndose una invasión. Si tal invasión no encuentra suficiente resistencia por parte del grupo originario, el tipo del uso del espacio es sustituido por el nuevo, produciéndose una sucesión.

Estos procesos son comunes en cualquier ciudad. Es el caso de una zona, cuya función dominante es la residencial, que pasa a ser invadida por otra actividad, como la comercial; esta se impone y domina a la primera y llega a sucederla en dicha zona.[55]

Finalmente, en este punto, resumiremos los aportes del enfoque ecologista a la teoría urbana:

- Por primera vez se analiza la ciudad como un todo. No obstante, fundamentarse estos estudios en observaciones puramente empíricas.
- Sus modelos son dinámicos, explican situaciones de cambio y de crecimiento.
- Son el pilar de las futuras teorías sobre estructura urbana.

Valga consignar acá que de la llamada Teoría Ecológica, de los planteamientos de Park, basada en los principios de competencia, dominación y de invasión - sucesión, surgen diversas interpretaciones y modelos espaciales del crecimiento urbano y de las correspondientes formas que asumirían las áreas naturales de la ciudad. Entre ellos destacamos: el modelo de las zonas concéntricas, de Burguess; el modelo de los sectores radiales, de Hoyt; y el modelo de Núcleos Múltiples, de Ullman y McKenzie.[56]

---

[54] Por ejemplo, los barrios homogéneos por características étnicas**:** los getthos, las little Sicilies, los China towns (o barrios chinos), los Blackbelts y otros análogos; los barrios socialmente homogéneos, las urbanizaciones de lujo, los suburbios de clase media, los barrios operarios, los slums del subproletariado , los lugares de los vagabundos; luego zonas con otras características como las zonas del vicio, los barrios de los artistas, las zonas industriales, etc.

[55] Fadda Cori, Giulietta, Ob.cit. p. 53.

[56] Estos modelos espaciales toman los principios de Park ya descritos, pero además incorporan al análisis conceptos como segregación, centralización-descentralización, y concentración-desconcentración, de gran importancia en la Teoría urbana contemporánea.

Por último, en este sinóptico análisis que hemos realizado respecto a las etapas de desarrollo del urbanismo moderno nos referiremos a la tercera fase, como la denomina De Terán, la fase de los enfoques de síntesis global.

Como todo derrotero de las ciencias, los enfoques que se implementan en esta fase, surgen como respuesta, consecuencia y solución al antecedente de los modelos de enfoques sectoriales, que, no obstante representar un gran avance para la teoría del urbanismo, no lograron captar la complejidad de la ciudad, lo que desde luego induce a los estudiosos e investigadores a una búsqueda de una visión más totalizadora de la realidad urbana.[57]

Estos enfoques contaron con el sustento de lo que las diversas ciencias y disciplinas habían avanzado en las anteriores fases. Se intentan sintetizar las teorías y modelos ya elaborados. Esta síntesis, en la especie, tuvo como instrumento integrador al método estructuralista.[58]

Fue así, que el concepto de estructura urbana, expuesto por algunos representantes del estructuralismo, pasa a ser el eje teórico central de los estudios urbanos.

7. Breve referencia al estructuralismo.

Por la importancia que representa el concepto de estructura urbana dentro de esta disciplina haremos un paréntesis para efectos de incluir una referencia al mismo y a la corriente intelectual que los sustenta.

Si bien el estructuralismo se ha aplicado como método a la mayoría de las ciencias, en sus inicios se adscribió a la lingüística, con la introducción, por parte de FERDINAND DE SAUSSURE, de la noción de sistema. Sin embargo, cabe señalar que de Saussure no utilizó el término 'estructura', sino que fueron sus sucesores quienes sustituyeron la noción original de sistema por la de estructura.

Para DE SAUSSURE el sistema (o estructura) está constituido por un conjunto de elementos que se ligan entre sí mediante una relación de solidaridad y dependencia, para formar un todo coherente. Así, dentro de esta concatenación, la modificación de una de las unidades que componen el sistema acarrea la alteración de todas las demás. Como señala FADDA: la aproximación estructuralista se caracterizará, entonces, por la definición de un inventario de unidades y por la búsqueda de las diferencias, vale decir, de las relaciones entre ellas para reconstruir la trama de sus permutaciones y combinaciones.[59]

La actividad o método estructuralista se basa en dos operaciones típicas: **análisis y reconstrucción**. Donde el **análisis** de un objeto equivale a encontrar fragmentos sueltos en

[57] En este sentido opina Fadda Cori, Giulietta, Ob.cit. p. 59. Sin embargo pensamos que la respuesta que surge en esta fase de enfoques de síntesis global más que buscar una visión totalizadora, pretende una visión o cosmovisión integradora.

[58] En urbanismo, al igual que en otras disciplinas, será el método estructuralista el que proporcione una interpretación alternativa de la realidad. A través de este método se trata de aprehender la complejidad urbana, estudiándola como un *sistema de relaciones* que asegura la unidad y coherencia del conjunto de fenómenos analizados. Fadda Cori, Giulietta. Ob.cit. p. 59.

[59] Fadda Cori, Giulietta. Ob.cit. p. 60.

él, cuya situación diferencial puede poner a luz un determinado significado. La más mínima modificación en la situación y conformación de un fragmento, produce una alteración del todo. La **reconstrucción** presupone que, una vez descubiertas las unidades, se fijen las leyes de su funcionamiento de modo que el objeto se torne inteligible.

La importancia del estructuralismo reside, en primer lugar, en su potencialidad de poner de manifiesto, dentro del objeto reconstruido, una nueva categoría, que no es lo real ni lo racional, sino lo funcional. En segundo lugar, en que coloca en evidencia el proceso, típicamente humano, por el cual los hombres dan sentido a las cosas.[60]

Vistas así las cosas, el aporte del estructuralismo a la teoría de la ciudad vino en constituir un salto cualitativo en la comprensión del fenómeno urbano. Entendiendo a la ciudad cono un ente estructurado, como un cuerpo organizado que debe administrar su propio dinamismo interno y asegurar su forma de expansión.

De esta manera podemos anotar que el estructuralismo influyó notablemente en los enfoques de síntesis global, gestándose una serie de críticas desde los enfoques de los urbanistas arquitectos como desde los ecólogos sociales. Asimismo se produce una convergencia hacia el campo urbanístico de una serie de disciplinas (Antropología social, Ecología social, Geografía, Sociología, Cibernética) las cuales venían avanzando separadamente hasta ese momento. Podemos destacar así los aportes de:

- La Escuela de Chicago.
- La Teoría del Lugar Central de Christaller
- La Escuela de Grenoble.

Estos enfoques proporcionaron amplias bases de sustento para en entendimiento y análisis del objeto de estudio ciudad a comienzos de la década de los años sesenta. Estudios que se caracterizan por la búsqueda de una armonización entre los diferentes avances sectoriales, asimismo la urbe es tratada como un sistema complejo y dinámico y en continuo movimiento y cambio. “La investigación pone énfasis en las relaciones internas y en la trama de interrelaciones externas de la ciudad. Éstas últimas., producto de si inserción en el territorio. Dicho sistema de relaciones va a definir la entidad urbana como múltiple, unitaria y coherente, tanto física como social, y de funcionamiento coherente” [61]

La comprensión de la complejidad del fenómeno urbano se vale de la visión y el *concepto de estructura*. Así, a través del estudio del sistema de relaciones que aseguran la unidad y coherencia de los conjuntos de fenómenos estudiados, los cuales se revelan solidarios e interdependientes, de modo tal que cada uno de ellos depende de los demás y no puede ser asilado en su estudio, y que constituyen lo que son por su relación con los otros elementos.

Dentro de esta línea de investigación distinguimos dos enfoques contrapuestos.

---

[60] De allí que, en términos más pragmáticos, hoy se define un sistema como un conjunto de elementos organizados y relacionados para la consecución de un propósito.

- *El enfoque funcionalista:* Para los funcionalistas, el espacio urbano es un receptáculo, previamente existente, donde se ubican las funciones y las actividades. Entre sus exponentes destacamos a Foley, Weber y Yujnosky, en Chile Munizaga Vigil.

- *El enfoque marxista:* Los estudios de tendencia marxista intentan superar la tradición funcionalista, en el sentido de que ésta, entre otras cosas, omite la consideración de "la producción del espacio" y el proceso social tendiente a esa producción. Para los teóricos del marxismo el espacio es producido como una materialización de las relaciones sociales sociales que se dan en él. Sus representantes: Castells, Harvey, Lipietz, Singer, Quijano y Cardozo. [62]

8. La Planificación urbana.

Aunque los contenidos del urbanismo y la Planificación urbana puedan a menudo confundirse, e incluso, usarse indistintamente para enunciar realidades similares, existe entre ellos una importante distancia, cuyo elemento distintivo es el aspecto interventor y finalista de la Planificación urbana. Recordemos que el urbanismo describe, explica, planifica y luego establece referentes normativos. Así, la Planificación urbana es uno de los objetivos del urbanismo, y es donde el derecho urbanístico entra precisamente en acción.

La Planificación, por sí sola, se ha definido como el plan general, científicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc [63]. En lo urbanístico, el planeamiento nace como una manifestación más del la filosofía política del Estado interventor y agente activo en el desarrollo de los asentamientos urbanos.

En Europa de principios de siglo XX el urbanismo comienza a acoger el postulado del planeamiento especialmente en las naciones anglosajonas, quienes comprenden la necesidad de mejorar las condiciones de vida en las ciudades. Se comenzó por regular las condiciones sanitarias y la densidad de las casas de la vecindad. Nace un proceso global de análisis a largo plazo y que asume el urbanismo como una disciplina polivalente.

A principios del siglo XX se tomaron importantes medidas para formalizar leyes que siguieron principios urbanísticos. Así, en el año 1909 Inglaterra aprobó una Ley de Urbanismo que permitía a las autoridades locales a preparar programas que controlaran el desarrollo urbano. En el mismo año, en Estados Unidos, tuvo lugar el Primer Congreso Nacional sobre urbanismo.

Pero fue durante los años de la depresión económica y de entre guerras, década de 1930, en que los gobiernos nacionales y regionales intervinieron de forma más enérgica a

---

[61] Fadda Cori, Giulietta. Ob.cit. p. 61.
[62] Sobre el aporte de los enfoques funcionalistas y marxistas puede verse Fadda Cori, Giulietta. Ob.cit. p. 62. También Benévolo, Leonardo. Ob cit. p. 105 y ss.
[63] *Diccionario de la Lengua Española,* Real Academia, Madrid, 20° edición, 1984.

través de la planificación urbana. Así, para fomentar el desarrollo de las zonas más necesitadas el Reino Unido autorizó el nombramiento de una serie de comisarios especiales con amplios poderes. En general en esta fase de la Planificación es en el ámbito de las competencias amplias del Estado, en que se pretende regular los temas urbanísticos.

Una segunda fase de la Planificación urbana, y que rebasa el ámbito de las competencias transversales de las autoridades políticas o administrativas, tiene que ver con su principal aspecto, el interventor. A éste ámbito corresponden las iniciativas de Roosevelt y las llevadas a cabo en España en 1931.[64]

Una tercera fase del planeamiento lo constituye la actividad interventora ocurrida tras la reconstrucción física de las ciudades europeas tras la 2ª Guerra Mundial. Inglaterra, en el año 1947, promulgó una significativa Ley de Planificación Urbana y Provincial, que dejaba todas las cuestiones relativas al desarrollo bajo control regional y fomentaba la construcción de nuevas ciudades.

La Planificación urbana ya no era solo cuestión de una o más autoridades investidas de poderes transversales en materia urbanística, sino que se traducía en planes concretos de control, fomento, construcción y reconstrucción de asentamientos urbanos. Estos planes y políticas, aunque precarios, sentarán las bases de l planeamiento moderno.

Conforme a este recorrido histórico FERNÁNDEZ reconoce claramente una vertiente de la cual la Planificación urbana de décadas posteriores concibe la aspiración hacia una forma urbana que tuviese mejores condiciones para el bienestar de los seres humanos, que la ciudad de la incipiente era industrial. [65]

Justo sea decir que, ya en esta época, la intervención del libre mercado ponía el contrapeso a la balanza a los patrocinadores de la Planificación urbana, pues el desarrollo urbano entregado a los mecanismos del libre mercado no seguía ningún principio de orden básico: las decisiones constructivas y de desarrollo urbano calculadas a corto plazo, y motivadas desde la empresa privada, sobre lotes individuales, conducían a inversiones a largo plazo, que en muchos casos estaban en abierta contradicción con una estructura urbana - económica coherente, para la cual hacía falta un concepto de planificación claro.

Y a pesar de que existen algunos casos ejemplares como la Ring Strasse de Viena o la renovación urbana de la City de París por Haussmann, como asimismo la reconstrucción de Hamburgo tras el incendio de 1882, el profesor Fernández insiste en señalar que se trata de “expresiones superficiales que no tuvieron resonancia en el problema estructural” [66]

El devenir de la Planificación urbana en Estados Unidos, en donde aparece con mucho mayor claridad el juego del libre mercado, sobre todo pues allí faltaban las raíces históricas del desarrollo del urbanismo y la Planificación urbana europea. A lo cual podemos agregar que “la ciudad” no contaba en el país del norte con una buena imagen.

[64] sic nota 39.
[65] Fernández H, Manuel. Ob.cit.

Conocidas son las declaraciones de Jefferson, gran defensor del mundo agrario, quien al respecto señaló: “Si nos amontonamos en grandes ciudades como los europeos, nos transformaremos en seres corruptos, tal como ellos lo son y nos devoraremos unos a otros” [67]

Es en Planificación urbana en que el aspecto valórico de la ciudad adquiere injerencia y definición, la ciudad como aspiración de bienestar al decir de Fernández, o su demonización, como se traduce en las palabras de Jefferson, son el más claro símbolo y contraste del aspecto finalista de esta área del planeamiento.

Sin embargo su definición no es clara, al igual que lo ocurrido en el urbanismo, hasta muy entrado el siglo XX, con anterioridad es difícil hablar de la Planificación urbana como un área de trabajo homogénea, ni hablar de una disciplina con sentido científico, más bien se trata de varias tendencias que en su reacción a los problemas de la época tiene alguna semejanza, pero que nacen de motivos y objetivos distintos.

Primero la idea de imponer la noción de calidad constructiva de los edificios: fuego, estructura, resistencias, accesibilidad. La higiene y técnica de las calles y de la infraestructura urbana en general. Así los servicios de agua, luz, gas, alcantarillado.

En segundo lugar, el compromiso de los reformadores sociales, en camino de transformar la sociedad a través del cambio o adecuación del medio ambiente, bajo un modelo más bien paternalista estatal que revolucionario.

Y por último, el aporte del arquitecto que quería vencer y superar la fealdad, el desorden, la falta de espíritu de la ciudad industrial, mediante la belleza y la armonía de las nuevas construcciones. La mención que hace el profesor Fernández dice relación con la tardía incorporación de estos profesionales al proceso de Planificación urbana.

A esta tridimensionalidad de objetivos de la Planificación urbana en la ciudad: calidad técnica, bienestar humano en su interior, belleza orden y espíritu, se debe agregar la nueva estructura de usos de la ciudad que adquiere importancia progresiva. En otras palabras la distribución de las viviendas, trabajo, servicios comunitarios y superficies libres. Sistema estructurante depositario de las teorías funcionalistas y al cual nos hemos referido en los apartados 7 y 8 de este trabajo. Esta nueva estructura de uso de la ciudad trajo consigo la normativización del territorio en la ciudad y con eso un nuevo marco de relaciones entre el Estado - responsable de la Planificación urbana - y el libre mercado.

Fernández explica el proceso: “Por un lado quedó claro que la expansión urbana hacía retroceder cada vez más el espacio natural y que el mercado solo mantenía superficies libres de edificios en el corto plazo, con un propósito especulativo, que obviamente no mantendría a largo plazo. De esta manera, y así lo conocemos hoy, recayó la idea de asignar superficies libres en el Estado. Además resultaron una serie de deficiencias de este

---

[66] Fernández H, Manuel. Ob. cit.
[67] Fernández H, Manuel. Ob. cit.

desorden entre habitar y trabajar. Para prevenirlos - los desordenes - se desarrollaron instrumentos legales, como normas a través de los cuales podrían ser delimitados usos diferentes y en diferentes áreas.

Este paso hacia la incipiente normalización marca a su vez una nueva relación con el mercado. Si era hasta ahí la línea de edificación el marco de referencia legal, la forma para la inversión privada, la normativa, lo limitaba también en forma material. Con lo cual las reglas del juego están dadas desde el principio. Este nuevo elemento en lleva, sin ninguna duda, a una concepción general de ordenamiento de todo el territorio urbano que, a comienzos del siglo encuentra un reflejo normativo en el Plan Regulador o también bajo otros nombres semejantes" [68]

Con posterioridad a 1920 la ciudad recupera el sitial que los clásicos le habían señalado. El lugar ideal para vivir y alcanzar el desarrollo pleno del espíritu, sumándose una faceta de esos nuevos tiempos: las grandes ciudades rigen en ese momento como el camino para obtener un verdadero desarrollo de una cultura social. Con el pasar de los años el progresivo y vertiginoso devenir del siglo XX trajo consigo nuevos bríos y desafíos para la Planificación urbana.

Las Guerras mundiales, el crecimiento desmesurado del parque automotriz, el avance de las tecnologías de la información y telecomunicaciones, las inversiones en vialidad y transportes, la construcción de puertos y aeropuertos con más capacidad de tráfico, la movilidad de los habitantes a nivel mundial, y el crecimiento por expansión y densificación de las principales ciudades de cada país, concientizan a los expertos de los nuevos y complejos problemas que presenta la ciudad, y además se irán generando consensos en las formas de solución.

Nace el concepto de Política urbana, muy ligado a la Planificación urbana, fundado en la falta de relación de los habitantes entre sí. El hombre mínimo y extraviado en la gran ciudad se transformó en un tópico de estudio y análisis. Numerosos autores proporcionaron las bases científicas para tratar de contrarrestar el anonimato y el desarraigo de los individuos en las grandes ciudades, de ellos destacamos a los sociólogos de la Escuela de Chicago Park Burgess y Mackennzie.[69] [70]

La descentralización urbana, tanto en lo sociopolítico como en lo funcional, fue durante décadas el medio de solución propuesto. La disolución de la gran ciudad en

[68] Fernández H, Manuel. Ob. cit.
[69] sic nota 48.
[70] Fritz Shumacher hablaba de una disolución de la gran ciudad en pequeñas ciudades. Theodor Fischer concebía la ciudad como una sociedad de comunidades alegres. En la década de 1920 los objetivos y los medios técnicos para su construcción parecían muy claros; la Siemens-Stadt en Berlín, la Römer-Stadt en Frankfort, los nuevos conjuntos habitacionales en Hamburgo daban la pauta o eran orientadoras para el camino hacia la nueva ciudad. Fernández H. Manuel. Ob cit. p. 6.

pequeños elementos, a modo de conjuntos cerrados, lo que en USA se denominó Neighborhood-Units [71].

La Carta de Atenas, cuyo análisis ya hemos enfrentado, y los efectos de la Segunda Guerra Mundial llevaron a su mejor momento político a la teoría funcionalista del planeamiento urbano. La zonificación, como ordenación sistemática de la ciudad y diferenciación de áreas habitacionales en unidades de tamaño adecuado, aún son considerados como los mejores resultados de una época. Resultados que aún hoy tienen un fuerte impacto, y que proyectan la seguridad de sus constructores de haber conseguido una solución a los problemas de su época.

Actualmente, la dirección del planeamiento urbano es otra. Sus objetivos, sin embargo, siguen siendo los mismos que en su nacimiento, a partir de los datos y la información entregada por la ciencia urbanística proponer políticas de organizacional racional del territorio y de los espacios edificados o no. El énfasis ahora está en la naturaleza, el individuo y la sustentabilidad de la ciudad como nodo económico de desarrollo.

De esta manera podemos conceptualizar a la Planificación urbana desde varios puntos de vista; y en cada cual los contenidos que la informan variarán de conformidad a la construcción del discurso predominante, así:

1. El concepto académico.
2. El concepto político.
3. El concepto administrativo.
4. El concepto legal.

1.- Académicamente: Es la disciplina que busca, a partir de la teoría urbanística y los datos aportados por ésta, organizar óptimamente - de conformidad a los niveles de satisfacción requeridos por la comunidad que se asienta en el área de manejo - y en base a criterios técnicos, el uso racional, productivo y sustentable del territorio.

2.- Políticamente: Es la labor del Estado por la cual éste busca la organización y el uso racional del territorio, en función de sus objetivos primordiales, sean estos el bien común, la calidad de vida de los habitantes, la disminución de los índices de criminalidad, la ecología urbana, la sustentabilidad, etc.

3.- Administrativamente: Es la actividad del Estado, por medio de sus órganos técnicos especializados, a través de la cual gestiona, proyecta, racionaliza y organiza el territorio en función de los fines de la administración de la ciudad y del territorio.

4.- Legalmente: En nuestro país el art. 27 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones - en adelante LGUC- la ha definido como "el proceso que se efectúa para

[71] Término norteamericano sin traducción literal al castellano pero cuya idea a fin será barrios únicos o unidades de barrio.

orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico", agrega el mismo artículo en su inciso segundo: " Los objetivos y metas que dicha política nacional establezca para el desarrollo urbano serán incorporados en la planificación urbana en todos sus niveles".

Así, el concepto de Planificación urbana aparece como un proceso, es decir una continuidad de hechos técnicamente vinculados y encausados en pos de un objetivo (inc 2°),y de metas que se entienden incorporadas al proceso mismo.[72]

Proceso que se efectúa en dos directrices, la Orientación, que consiste en la entrega de patrones generales en el proceso de nacimiento del auge urbano y que tiene como fin dictar el ámbito genérico para el desarrollo urbano (es el norte a seguir) y la Regulación, que consiste en la normativa precisa y específica que regula el desarrollo urbano. Así : orientación urbana y regulación urbana conforman el todo de la planificación.[73]

Si bien es cierto el concepto de planificación se vio ligado, por largo tiempo, a la imagen de Estado planificador, no siempre ha sido privativo de este, es más, la idea de planificación no es extraña al sector privado.

El profesor RIOS señala: " La Planificación no sólo incluye el diseño del resultado propuesto, sino también un programa para lograrlo, un calendario de las etapas de este, controles del avance y corrección del programa, la evaluación periódica de los resultados y la retroalimentación informativa del sistema para readecuarlo y corregirlo.[74]

Esta idea que manifiesta RÍOS es coincidente con lo expresado por Edmundo HERMOSILLA, ex ministro de la vivienda, quien refirió como característica fundamental del planeamiento y la gestión urbana estratégica, la "Capacidad de Anticipación", idea sobre la que más adelante volveremos.[75]

Entonces, si la Planificación como herramienta de desarrollo y gestión urbana se legitima desde el plano teórico y además encuentra actualmente respuestas y aplicaciones en los esquemas políticos y gubernamentales de América Latina, el Caribe, Asia y Europa del Este - por nombrar economías en desarrollo - es que estamos en presencia de un fenómeno integrador que da cuenta de una nueva conciencia en materia de administración ciudadana, a la cual es necesario prestar atención.

Para nosotros, la Planificación Urbana será entendida en general, como una actividad multidiciplinaria que se nutre de diversas ciencias y técnicas, y que tiene como objetivo principal la ordenación y distribución del territorio en función de ciertos principios legitimantes.

---

[72] Ríos Álvarez, Lautaro, *El Urbanismo y los Principios fundamentales del Derecho Urbanístico,* p. 265.
[73] Respecto a los elementos legitimantes de la Planificación urbana véase Ríos, Lautaro, ob .cit, capítulo II.
[74] Ríos Alvarez, Lautaro, Ob. cit, pág 288.
[75] Hermosilla Hermosilla, Edmundo, Discurso de Apertura, Seminario *"Planeamiento y Gestión urbana Estratégica en América Latina"***,** Santiago, junio de 1996.

9. El Derecho Urbanístico. Su individualización.

Obligatoriamente, para hablar de derecho urbanístico debemos remirtirnos al hecho que éste regula. Los autores han sustentado el concepto del Derecho urbanístico a partir del urbanismo mismo o a partir del hecho urbano. En la doctrina predomina la tesis funcionalista sistémica del Derecho Urbanístico. Así, NÜÑEZ RUIZ, GARCÍA DE ENTERRÍA, BASSOLS COMA, TEJEDOR BIELSA, entre otros. Estudiosos contemporáneos han agregado elementos a esta definición, incorporando caracteres acordes al desarrollo económico social del urbanismo mismo. Así RÍOS ÁLVAREZ, GÓMEZ ROJO, entre otros.

Para el profesor Miguel Ángel Núñez Ruiz [76], el urbanismo proviene de tres fuentes: a) legislativa, b) jurisprudencial, c) científica. Así entonces, podemos encontrar un urbanismo legislativo, otro jurisprudencial y uno científico. Se trata en suma de un proceso de elaboración que experimenta la misma movilidad que el fenómeno regulado. Así distingue:

El urbanismo como ciencia social**,** cuyo objetivo es dar normas u orientaciones que sirvan de pauta para la organización del espacio social como medio en el que ha de desenvolverse el desarrollo de la persona humana (urbanismo, sociología, derecho.)

El urbanismo estudia las estructuras urbanas y su medio de influencia, para lograr una organización más perfecta de la ciudad y de los pueblos. .

a) El urbanismo es una ciencia social que tiene por objeto el planeamiento de la dinámica urbana del espacio, para satisfacer las exigencias funcionales de la ciudad y el campo, en interdependencia de la estructura económico - social de la región, con el fin de lograr el bienestar de la persona en comunidad.
b) Toda la problemática del urbanismo gira en torno a la idea de organización racional de la estructura urbana en el tiempo y en el espacio.

Finalmente NUÑEZ RUIZ define el derecho urbanístico como “aquel que tiene por objetivo dar las normas u orientaciones que sirvan de pauta para la organización del espacio social como medio en el que ha de desenvolverse el desarrollo de la persona humana” [77]

Esta tesis funcionalista y depositaria de la doctrina del Estado social de Derecho es ampliamente aceptada por la doctrina hispanoamericana.

Por otro lado RÍOS ALVAREZ señala : “El urbanismo, empujado por tantas corrientes explosivas, se hubiera desquiciado irremisiblemente si su loca carrera no hubiese sido aminorada gracias a las riendas del Derecho urbanístico. Desde el punto de vista de la aceleración progresiva del tiempo humano, y de su presión directa sobre la ciudad, el Derecho Urbanístico es un derecho de emergencia” [78]

[76] Núñez Ruiz, Miguel Angel. Derecho Urbanístico Español. Editorial Montecorvo. Madrid 1967. España.
[77] Núñez Ruiz, Miguel Angel. Ob.cit
[78] Ríos Álvarez, Lautaro, ob cit. Pág V.

En este mismo sentido GÓMEZ ROJO define al derecho urbanístico a partir de la tesis de la emergencia o el conflicto. Caracterizándolo esencialmente como un derecho regulador del hecho urbanístico cuando éste se transforma en un conflicto.[79]

De esta manera, el derecho urbanístico se construye a partir de su rol respecto al hecho que regula. El hecho urbanístico. GÓMEZ ROJO nos aclara: "El Derecho, como conjunto de reglas que regulan la vida social, se especializa en función de la materia que ordena en cada caso. El urbanismo, como ciencia, arte o técnica de construir ciudades genera un denso y complejo conjunto de relaciones que deben ser reguladas por normas jurídicas. De esta forma el Derecho Urbanístico ordena las relaciones implicadas en el urbanismo y condiciona la forma de hacer la ciudad; por tanto urbanismo y Derecho urbanístico son elementos difícilmente escindibles de la misma realidad que se trata de estudiar." [80]

El urbanismo tiene por objeto el estudio de la organización, de la definición y de la determinación de los ambientes urbanos, tanto en lo que se refiere a su ambiente físico como por lo que concierne al conjunto de normas que explican y regulan los modos y las formas con que los peculiares contextos sociales se asientan respectivamente en el territorio. Esta manera de entender el concepto de urbanismo, totalmente dirigido hacia los problemas del planeamiento y de la proyección territorial, se deriva a su vez de la ampliación del concepto de arquitectura, que se entiende hoy como un ámbito disciplinar bastante amplio (variable incluso según los países y con una configuración docente en algunos casos diferenciada) que llega a comprender el conjunto de las operaciones que se realizan sobre el territorio, bien para configurar y delinear los asentamientos y cada una de sus construcciones, o, por el contrario, para delimitar los ambientes que, aunque definidos y configurados en una determinada forma espacial, se pretenden que queden sin edificar o que sean caracterizados con obras distintas de las de construcción (viabilidad, distribución de zonas verdes, etc.). En conexión con la arquitectura y el urbanismo estarán los instrumentos institucionales, políticos, demoantropológicos, etno-industriales, técnicos, administrativos, eclimétricos, normativos, etc., elaborados en los diferentes ambientes y momentos de la vida social y económica o condicionados por diversas circunstancias; y a su vez estos instrumentos estarán en conexión con las opciones culturales peculiares de los grupos sociales entre los que se establecen relaciones de fuerza en cada momento histórico. En este sentido, los límites entre arquitectura y urbanismo no siempre resultan claros. De ello se resienten las facultades universitarias que se dedican por norma a la formación cultural y científica de quienes han elegido la arquitectura o el urbanismo como marco para su actividad científica o profesional. Más ambiguo todavía resulta el término urbanismo si

[79] Gómez Rojo, María Encarnación. *"Líneas Históricas del Derecho Urbanístico. Con especial referencia al de España hasta 1936*". Revista de Estudios Histórico Jurídicos. XXV. Septiembre de 2003. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. pp. 93 - 146.
[80] Gómez Rojo, María Encarnación. Ob.cit.

tenemos en cuenta que en el uso corriente Historia del urbanismo e Historia de la arquitectura son consideradas ramas diferenciadas de estudio. La primera haría referencia a la historia de las transformaciones de un cierto tejido urbano, es decir, a la historia de la variación de forma o de papel funcional de una ciudad. La segunda, por el contrario, se referiría a la historia de los modos con los que se han edificado algunos edificios o conjuntos urbanos considerados significativos desde variados puntos de vista. En ambos casos se presenta como posible un tipo de análisis que aísla sólo algunos de los aspectos de estas vicisitudes que afectan a los ambientes urbanizados; sin embargo, los procesos de urbanización del territorio deben ser estudiados, según communis opinio, desde un prisma multidisciplinar y donde la ciudad constituirá siempre el momento central y de coordinación de estos procesos y, en este sentido, la historia de los tejidos urbanos y el conjunto de normas que históricamente los han regulado será la historia del urbanismo y del derecho urbanístico, como una doble cara de la misma realidad, según lo que acabamos de indicar sobre el objeto del urbanismo.

Según GÓMEZ ROJO, podemos entonces apuntar dos grandes dimensiones dentro del término conceptual urbanismo:

1. El propio hecho urbanístico de la creación de las ciudades y, por otro,
2. El Derecho regulador de este hecho social cuando se convierte en conflicto.

10. Medio ambiente y urbanismo. Sistemas en integración. Reingeniería conceptual.[81]

Hemos señalado en el preámbulo de esta investigación la importancia del concepto de sistema que para efectos metodológicos se emplea en ésta. GÓMEZ NAVARRO ha señalado, respecto a la Ley estatal española 4/1989 que : “Lo más llamativo que en ella se contiene es el establecimiento con carácter general de una jerarquización entre planes de ordenación física de cualquier clase que sean, lo que por lo pronto supone un importante paso para resolver el problema que plantea la contradicción entre planes urbanísticos y otros planes territoriales. Como no ha llegado a elaborarse el llamado Plan Nacional de Urbanismo, la jerarquía entre planes urbanísticos que resulta de la Ley del suelo, venía jugando exclusivamente en ese tipo de planes físicos , que obviamente tienen un contenido homogéneo en razón de su objeto, pero quedaba sin resolver el problema de la posible y real, y hasta frecuente contradicción entre planes físicos heterogéneos. Pero es que, además, esta ordenación jerárquica legalmente prevista viene a confirmar el carácter de sistema global que tiene el Medio Ambiente, y en el que queda integrado como subsistema el urbanismo.” [82]

[81] El concepto de reingeniería proviene de las ciencias de administración económica, se traduce en la revisión fundamental y el rediseño radical de procesos para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y actuales de rendimientos tales como costos, calidad, servicios y rapidez. Para nosotros envuelve un cuestionamiento de los modelos mentales vigentes y la búsqueda de nuevas alternativas legislativas. (Nda)
[82] Sic. Nota 1.

Los sistemas se definen, según ya hemos dicho, como un conjunto de elementos que se ligan entre sí mediante una relación de solidaridad y dependencia, para formar un todo coherente. Así, dentro de esta concatenación, la modificación de una de las unidades que componen el sistema acarrea la alteración de todas las demás. El medio ambiente, entonces, concebido como sistema global en el cual se incorporan estructuralmente y por definición otros subsistemas; es un avance de reingenería conceptual para la legalidad actual. Pues permitirá, de llegar a posicionarse como un principio fundamental de la legislación, en un elemento normativo, útil para la interpretación, aplicación y desarrollo del mismo sistema.

Sin embargo, para llegar a esta reingenería legal de la que hablamos, debe producirse un cambio estructural en el entendimiento del medio en el que habitamos, el florecimiento quizá de una nueva conciencia en la forma de entender nuestra misión en este universo, y nuestro universo particular que es la ciudad en que habitamos, debe reconstruirse nuestra capacidad creadora y por supuesto nuestra forma de ordenar u organizar el entono en que vivimos, sin perder de vista que nuestra estada es pasajera, que incluso las piedras estarán en este lugar más tiempo que nosotros. [83]

En nuestro país existen normas dispersas que conectan en forma técnica e inorgánica los ámbitos medio ambientales y urbanísticos. Así se ha incorporado a la planificación urbana chilena desde hace menos de una década recién, la necesariedad de que el diseño e implementación de los Planes Reguladores Intercomunales cuenten dentro de sus estudios con Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Asimismo, organismos de estudios privados han difundido ampliamente en publicaciones y seminarios la conveniencia de la implementación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en el diseño urbano, en la planificación e intervención de las ciudades chilenas. [84]

Entre los estudiosos que han conducido sus investigaciones hacia enfoques que conciben el espacio como un *producto socialmente determinado*, destacamos a FADDA, COLLANTES, DAHER y TRIVELLI.

En este sentido, FADDA [85] ha señalado que las relaciones entre espacio y sociedad o naturaleza o cultura resultan aún más explicativas en la temática específica del medio ambiente, donde el hombre es analizado como parte de su entorno físico, en el cual no sólo ejerce su influencia, sino que, al mismo tiempo, la recibe de éste. Históricamente el hombre en su quehacer para satisfacer sus necesidades y en pos de un desarrollo, predeterminado y aceptado como válido, transforma en forma progresiva su medio ambiente natural. Así

---

[83] Entre nosotros destacan los estudios del profesor Antonio Pedrals García de Cortázar, Editorial EDEVAL, Valparaíso, respecto a la "Nueva Conciencia" en el Derecho y en la sociedad. Respecto a Sustentabilidad y Medio Ambiente los escritos del investigador Jacques Costeau son un referente obligado.

[84] De relevancia en Chile es el aporte en investigación y difusión del *Centro de Estudios Públicos* (CEP) a través de su *Revista de Estudios Públicos.* En el tema urbano - ambiental, asumido por los investigadores del CEP desde una perspectiva sistémica económica, destacan los estudios de Harald Beyer, Brian D. Clark, Pablo Jordán, Ernst Ulrich Von Weizscker, Keith Nicholson y Alan Evans.

[85] Fadda Cori, Giulietta. *"Medio Ambiente, crecimiento urbano y pobreza"* Revista de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad de Valparaíso Nº 40. pp. 243 -255. ss.

continente y contenido son el resultado de un mismo proceso de formación y condicionamiento mutuos. “Es gracias a este proceso que, nosotros como sociedad, somos parte activa y creativa de nuestra realidad ambiental. Nuestras relaciones con el ambiente no son como las que peculiarmente se producen entre otros tipos de continentes y contenidos, que por haberse desarrollado independientemente, no implican una necesaria reciprocidad. Sin embargo, nuestras relaciones, a pesar de dicha correspondencia, no excluyen el hecho de que puedan resultar sustancialmente negativas tanto para la sociedad como para el ambiente”[86]

COSTEAU ha señalado que el medio ambiente no es solo lo que conocemos como entorno, el escenario donde desarrollamos nuestras vidas. Existe lo que podemos llamar un medio ambiente interno. “Abarca nuestro comportamiento, nuestro código moral, nuestras tradiciones, nuestra lengua”[87]

[86] Fadda Cori, Giulietta. Ob. cit. p. 244.
[87] Costeau, Jacques. Revista Tierramérica, año 1997, N° 1. p. 7.

CAPÍTULO I

PROTECCIÓN JURÍDICA DE CENTROS HISTÓRICOS URBANOS

Hacia la conceptualización y definición de los Centros Históricos, qué es lo que se protege. Evolución del concepto de patrimonio. Su relación con el concepto de Bien Cultural. Porqué se protege. Cómo se protege, qué implica esta protección. Actos que ella contiene. Conservación, rehabilitación, mantención. Limitación al derecho de propiedad. Su fundamento. Formas que puede adquirir esta protección. El interés público, la función social de la propiedad.

11. Conceptos y definiciones.

A pesar que fueron las legislaciones nacionales las primeras en intentar formas de protección al patrimonio monumental e histórico de las ciudades, como se reseñare en el apartado introductorio de esta tesis, fue el Derecho Internacional el primero en establecer los conceptos que en definitiva han llegado a conformar el fundamento jurídico formal de esta protección. Se produce, desde la comunidad internacional y hacia el derecho interno, paulatinamente, una toma de conciencia del concepto de patrimonio que debe resguardarse.

Valoración que se inicia con los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) y que poco a poco llega a plasmarse en diversos documentos, que toman la forma de declaraciones, cartas, coloquios, normas técnicas, o convenciones. Así cronológicamente tenemos:

a) 1928, IV Congreso del grupo de arquitectos modernos en Suiza (castillo de Sarraz Vaus) Declaración de Sarraz, IV CIAM
b) 1931, Conferencia de Atenas: que genera dos documentos:
1. Carta de Atenas de la protección de monumentos
2. Carta de Atenas del urbanismo
c) 1954, Convenio de la Haya
d) 1964, Carta de Venecia
e) 1967, Standards de Quito (Normas Técnicas de Quito)
f) 1972, Convención Universal para la protección del Patrimonio Mundial cultural y natural.
g) 1975, Unión Internacional de Arquitectos, Carta del Hábitat
h) 1977, Coloquio sobre la preservación de los Centros Históricos ante el crecimiento de las ciudades contemporáneas. (UNESCO, PNUD) Coloquio de Quito.

El concepto de patrimonio arquitectónico o monumental a valorar, y en definitiva susceptible de proteger, va jerarquizándose con el correr de los años. Desde el monumento inmueble aislado se llega a proteger el entorno y las relaciones que éste conlleva, sólo en éste continente conceptual podremos incluir y contextualizar a los Centros Históricos, tal como los entenderemos en esta tesis.

Para estos fines, revisemos dos cuerpos internacionales. Primero la Convención de la Haya de 1954 y, luego el Coloquio de Quito de 1977.[88]

El art. 1 de la **Convención de la Haya de 14 de mayo de 1954** dispone que:

[88] A pesar de que las Carta de Atenas de 1931 y de Venecia de 1964 fueron vitales en la concientización y valoración internacional del patrimonio cultural y monumental. La evolución del pensamiento sobre los centros históricos tiene como base un giro conceptual en términos metodológicos y filosóficos. Las bases y técnicas de aplicación de este giro conceptual se manifiestan en germen en la Convención de la Haya de 1954 y en el Coloquio de Quito de 1977, de ahí su valor.

"Para los fines de la presente Convención se considerarán bienes culturales, cualquiera sea su origen y propietario:

a) Los bienes, muebles e inmuebles, que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos, tales como los monumentos de arquitectura, de arte o de historia, religiosos o seculares, los campos arqueológicos, los grupos de construcciones que por su conjunto ofrezcan un gran interés histórico o artístico, las obras de arte, manuscritos, libros y otros objetos de interés histórico artístico y arqueológico, así como las colecciones científicas y las colecciones importantes de libros, de archivos o de reproducciones de los bienes antes definidos;

b) Los edificios cuyo destino principal y efectivo sea conservar o exponer los bienes culturales muebles definidos en el apartado a), tales como museos, las grandes bibliotecas, los depósitos de archivos, así como los refugios destinados a proteger en caso de conflicto armado los bienes culturales muebles destinados en el apartado a).

c) Los centros que comprendan un número considerable de bienes culturales definidos en los apartados a) y b), que de denominarán "centros monumentales".

Estos "bienes culturales", definidos en forma tan amplia, gozan de protección general en tiempos de paz contra los efectos previsibles de un conflicto armado, así como de un respeto específico en caso de que estalle el conflicto por una parte, no utilizándolos por otra parte para fines militares.

Entre los bienes culturales los hay que se pueden beneficiar de una protección especial que presupone su inscripción, si responde a ciertas condiciones, en un Registro que lleva el Director General de la UNESCO, a través de este Registro la inmunidad es mucho más rigurosa. Existen procedimientos preestablecidos para hacer cumplir este convenio en caso de conflicto armado. Las infracciones se castigan con sanciones penales y cualquier objeto movido de su sitio debe ser restituido al lugar de proveniencia después de las hostilidades.

Con el correr de los años, esta definición, va paulatinamente adecuándose a la situación internacional, de inmunidades se pasa derechamente a protecciones. Asimismo, alcanza un alto grado de perfeccionismo técnico y legal, así como un extraordinario respeto a las legislaciones y normativas de los Estados nacionales, lo que al decir de LÓPEZ JAEN, no significa falta de rotundidad en los planteamientos ni absoluta imparcialidad.[89]

Más tarde estas conferencias desarrollan con más exactitud el concepto de Centro Histórico o Monumental, que ya había sido esbozado en La Haya en 1954. Así el Coloquio de Quito de 1977[90] los define como: "...todos aquellos asentamientos humanos vivos,

[89] López Jaen, Juan, *"Curso de Rehabilitación. Normativa Internacional",* Servicio de publicaciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Madrid, España, año 1987, p. 15.

[90]Cuyo nombre oficial es el de "Coloquio sobre la preservación de los centros históricos ante el crecimiento de las ciudades contemporáneas (Unesco, PNUD, Quito, Ecuador, 1977) No debe confundirse con las Normas Técnicas de Quito de 1967, también denominadas Standars de Quito. López Jaen, Juan, ob cit. No debe tampoco olvidarse el aporte de la Cartas de Atenas (1931) y de Venecia (1964).

fuertemente condicionados por una estructura física proveniente del pasado, reconocibles como representativos de la evolución de un pueblo.

Como tales se comprenden tanto los asentamientos que se mantienen íntegros, desde aldeas a ciudades, como aquellos que a causa de su crecimiento, constituyen hoy parte o partes de una estructura mayor.

Los Centros Históricos, por sí mismos y por el acervo monumental que contienen, representan no solamente un incuestionable valor cultural sino también una valoración económica y social.

Los Centros Históricos no sólo son patrimonio cultural de la humanidad sino que pertenecen en forma particular a todos aquellos sectores sociales que los habitan"

Según lo expuesto, los conceptos de BIEN CULTURAL y CENTRO HISTÓRICO aparecen ligados y en este estudio no podemos desatendernos de esta relación. Si bien desde aproximadamente los años 30, con los CIAM [91], la preocupación por los Centros Históricos de las ciudades era ya de relevancia internacional, no fue sino hasta la Convención de la Haya en que esta voluntad política se traduce en conceptos claros.

Lo que se protege así, es un contexto territorial determinado y delimitado, inserto en la ciudad, muchas veces a través de un régimen especial que hace excepción al régimen general de regulación de la ciudad toda. Intentamos un concepto: **El centro histórico es aquel lugar,** ubicado dentro de la ciudad o de los límites de la ciudad, o inserto en un núcleo urbano extendido o mayor**, condicionado por formas físicas e intangibles provenientes del pasado, donde se han mantenido estructuras, formas y relaciones, que emulan origen y desarrollo en el tiempo.** También se les ha denominado cascos históricos, zonas fundacionales, áreas históricas protegidas, zonas monumentales, ciudadelas patrimoniales, etc. Terminología homologable en la mayoría de los casos, pero que en ocasiones significa distinciones importantes. Así, en España se les ha denominado Centros Históricos, en Italia Centri historici, historic center o historic district, en Inglaterra y Estados Unidos, y en América del Sur: ciudad vieja (Uruguay), Zona de conservación histórica o Zona Típica (Chile), Centros Históricos (Perú y México), Áreas de Protección Histórica (Argentina).

Los Centros Históricos contienen relaciones de índole habitacional, social, económicas y de tránsitos. En las cuales diversos elementos, tanto físicos o como intangibles, se revelan en una trama única y a la vez dinámica en el tiempo y la memoria. [92]

La catedrática de la Escuela de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid ADRIANA BISQUERT discurre respecto al tema sobre los conceptos de la memoria

[91] Nos remitimos acá a lo ya señalado respecto a la Conferencia de Atenas de 1931, y a la Carta de Atenas de Le Corbusier de 1933.

[92] ..."el centro llamado histórico es el lugar donde se produce una mayor densidad de memoria". Felix de Azúa. Poeta venezolano.

y el tiempo, los espacios emocionales y la creación del lugar[93], conceptos filosóficos, estéticos e incluso afectivos contienen el análisis de Bisquert, por otro lado, autores como JORGE HARDOY [94] y LEONARDO BENÉVOLO[95] concentran su análisis en una cuestión económico social, el advenimiento de la Revolución Industrial y el rumbo que el urbanismo tomó desde allí. El primero, en al ámbito de los centros históricos Iberoamericanos, y el segundo, en el ámbito europeo.

Sin embargo, existe consenso en el concepto entregado por la Convención de Quito. Se trata de asentamientos humanos en los cuales se han conservado formas y relaciones, en suma, una estructura conformada por elementos tangibles e intangibles, provenientes del pasado y que han trascendido en el tiempo conservando la misma dialéctica que les dio origen, o por lo menos sin grandes variaciones, no obstante el crecimiento de la ciudad más allá de los límites de aquella.

El arquitecto y reconocido investigador JORGE ENRIQUE HARDOY señala, en relación al concepto entregado por la Convención: "Un centro histórico no está constituido solamente por la herencia material o física -edificios, calle, plazas, fuertes, arcos, esculturas, farolas y una gran cantidad de detalles construidos con diferentes materiales y distintas texturas- sino que incluye lo que se conserva del paisaje natural, y por supuesto, a la población, sus hábitos, costumbres y actividades productoras, las relaciones económicas y sociales, las creencias y rituales urbanos", luego redefine, "De este modo un centro histórico es un barrio con características arquitectónicas y urbanísticas particulares en el que se desarrollan actividades económicas, sociales y culturales ".[96]

Hardoy destaca en primer lugar y como elemento integrador de esta definición, lo que mas adelante nosotros señalamos como intangibles históricos; y conceptualiza al centro histórico a partir del concepto sociocultural de "barrio", lo que nos muestra un claro destino metodológico.

El mismo autor distingue, un segundo concepto también incluido en la definición de centro histórico adoptada en Quito, cuales son las estructuras físicas provenientes del pasado, pues ellas ejercen una fuerte condicionalidad sobre esos asentamientos humanos. Condicionalidad que debe ser interpretada al tenor de la reflexión que hagamos sobre el término "pasado", y del análisis de lo que se entenderá por "histórico" y "antiguo". Reflexión y análisis, que en la especie, evidenciará el derrotero teórico y práctico que debió experimentar el concepto de patrimonio que nos permitió entregar la definición de centro histórico antes señalada.

---

[93] Bisquert, Adriana. *"Sincretismo y Creación en el Arte de la Arquitectura".* Cuadernos del Instituto Juan de Herrera de la Escuela de Arquitectura de Madrid. Madrid, España. Año 1998, pp 7 a 14.

[94]Hardoy , Jorge E. y Dos Santos, Mario R., *"Impacto de la Urbanización en los Centros Históricos Latinoamericanos"***,** Proyecto Regional de Patrimonio Cultural y Desarrollo, PNUD - UNESCO. 1995.

[95] Benévolo, Leonardo, *"Orígenes del Urbanismo Moderno".*

[96] Hardoy, Jorge Enrique y Gutman, Margarita. *"El impacto de la urbanización en los centros históricos iberoamericanos".* Proyecto Regional de Patrimonio Cultural, Urbano y Natural-Ambiental PNUD/UNESCO. Fundación MAPFRE, Editorial MAPFRE. Madrid, España. Año 1992, p. 27.

12. Evolución del concepto de patrimonio.

Aclaración previa: al referirnos a "patrimonio" no lo hacemos en el sentido jurídico privatista del término, como atributo de la personalidad: "conjunto de activos y pasivos avaluables en dinero", sino a su acepción de patrimonio cultural que ha ido acuñándose en las últimas décadas en los coloquios y recomendaciones internacionales. Hecha esta aclaración, continuamos.

El desarrollo histórico del concepto de patrimonio a través del siglo XX ha evolucionado extendiendo los primeros objetos de protección a otras categorías de bienes. El sistema básicamente ha entendido la identificación del objeto a la siguiente extensión: MONUMENTO-CONJUNTO-CIUDAD- AMBIENTE RURAL y PAISAJE URBANO.

Inserta en la acepción general de patrimonio, que directamente alude a los bienes culturales creados en el desarrollo de la humanidad, hasta mediados del siglo XX la definición de patrimonio permanece estable, estrechamente ligada a la idea de monumento histórico aislado, y tocando de manera preferente las formas de intervención en cuanto a las medidas de conservación y de restauración. [97]

Siguiendo a la arquitecto MYRIAM WAISBERG en este análisis, señalaremos que ya la Revolución Francesa había formulado en el siglo XVIII una declaración de respeto por los monumentos históricos. Criterio del monumento histórico aislado que perdura durante el siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, y en los cuales sólo se suceden transformaciones en los criterios de intervención. "En un principio se trata de rearmar el edificio utilizando partes desmembradas, es la época de las excavaciones que permiten la medición y observación directa de los monumentos griegos y romanos"[98]. Luego se pretende generar una unidad de estilo de los edificios, se crean una serie de analogías formales incorporadas al edificio mismo a fin de llegar a una congruencia estilística. El movimiento romántico de segunda mitad del siglo XIX postula un respeto místico acerca del estado del edificio, considerando que éste no debe ser tocado. Con posterioridad, el influjo del movimiento historicista reivindica la restauración histórica, de orden erudita. Basada en documentos que datan de la construcción original del monumento o edificio. Esta actitud de conservación que desestima los valores estéticos se mantiene hasta los CIAM desarrollados en la primera mitad del siglo XX, cuyos aportes a la doctrina moderna del urbanismo ya hemos acotado en el apartado anterior de este trabajo.

Hemos señalado la significación, no exenta de polémica, que los CIAM han tenido en la estructuración del concepto de centro histórico. La Carta de Atenas de protección de monumentos del año 1931 debió esperar algunos años para que sus postulados pudieran

---

[97] Waisberg, Myriam. *"Breves referencias al concepto de patrimonio arquitectónico en las últimas décadas"* en Ponencias *"Seminario Patrimonio y Gestión. Hacia el diseño de un modelo de gestión apropiado para Valparaíso"*. Unidad Técnica del Patrimonio de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Facultad de Arquitectura de la Universidad de Valparaíso, octubre de 1999, Valparaíso, Chile.
[98] Waisberg, Myriam. Ob.cit.

ejecutarse. Y esto sólo ocurrió cuando los cambios producidos en el patrimonio arquitectónico, urbanístico y ambiental de las ciudades fueron percibidos o evaluados como un conflicto o una pérdida. Fue ahí, cuando se iniciaron las acciones y la producción de conocimientos orientados a su protección, conservación y rehabilitación.

Sin embargo, en Europa, las acciones fueron motivadas primero por el cambio de los procesos económicos que trajo consigo la Revolución Industrial, que alteraron la evolución y crecimiento tradicional de las ciudades. Y posteriormente, por los efectos nefastos y destructivos de las guerras mundiales[99]. Jorge Enrique Hardoy señala que. "Las transformaciones introducidas en las ciudades europeas a partir de mediados del siglo XIX, fueron de tal intensidad y escala que podrían compararse con las realizadas en algunas de las mismas ciudades después de la última Guerra Mundial"[100], opinión compartida por Waisberg.

El deterioro de los centros urbanos y las mutilaciones de los monumentos histórico - arquitectónicos que ocurren en estos dos períodos, revelaron que la idea de conservación que imperaba hasta ese momento resultaba inaplicable. Momento a partir del cual -segunda mitad del siglo XX- comienza un importante período de reflexión que pretende en lo sustancial: realizar una revisión crítica de las acciones anteriores y generar las bases de acuerdo a fin de evitar estos fenómenos de destrucción en lo futuro.

La crítica a la consideración de estos objetos monumentales como elementos históricos aislados se hace patente luego de estos períodos como a continuación veremos:

a) Revolución industrial: Durante este período el avance de la producción industrial y la búsqueda de utilidades provocaron por lo menos dos tipos de impacto sobre el patrimonio arquitectónico y urbanístico de esas ciudades. Uno de ellos fue la desvalorización de las obras del pasado, seguida por un abandono o su lisa y llana destrucción. El segundo, fue la conversión de algunos edificios con valor patrimonial en objetos de especulación debido a su singularidad y su carácter irreproducible y también debido a su ubicación. En ninguna de ambas situaciones se manifestó una preocupación verdadera por la conservación de estas obras del pasado. Incluso, en aquellos casos en que la necesidad comercial aconsejaba la protección del edificio o del conjunto, los profesionales encargados de la restauración no se interesaban por ser fieles al modelo original. Sólo a mediados del siglo XIX, cuando fue aceptada la necesidad de preservar las obras del pasado, los gobiernos de los países de Europa occidental crearon los primeros organismos gubernamentales de protección.

[99] Las rápidas transformaciones que una nueva economía industrial urbana propiciaba, quebraron la evolución tradicional de las ciudades caracterizada, hasta mediados del siglo XIX, por lentos cambios en su población y en algunos elementos urbanos. Mientras las ciudades europeas crecían físicamente mediante nuevos suburbios cada vez más alejados, sus distritos centrales fueron transformados para adaptarlos a los nuevos estilos de vida y a las demandas de una nueva burguesía urbana. Hardoy, Jorge. Ob.cit. p. 53.
[100] Hardoy, Jorge. Ob.cit. p. 54.

El urbanismo que hoy conocemos surge en esta época histórica como una disciplina de emergencia, una historia de hechos desnudos, Benévolo nos aclara: "...las modificaciones producidas de forma gradual por la revolución industrial en la ciudad y en el campo sólo se desvelan y perciben como problemas más tarde, cuando las magnitudes en juego se han vuelto suficientemente grandes"[101]

Luego, los diversas transformaciones que impactan el tejido social y económico de la Europa del siglo XIX siendo la principal el aumento la población debido a la disminución del coeficiente de mortalidad, que por primera vez en la historia de la humanidad se aleja en forma decidida de índice de natalidad[102], producen un cambio irreversible en la fisonomía económica y urbana de los asentamientos.

El aumento de la población se traduce asimismo en un cambio en la composición interna - aumenta el porcentaje de población joven, debido al descenso de la mortalidad infantil - y ,sobre todo, interrumpe el equilibrio secular de las circunstancias naturales, a consecuencia de las cuales cada generación tendía a ocupar el puesto de las precedentes y a repetir su destino. "Las generaciones sucesivas se encontraron entonces con una nueva situación, y debieron resolver, con nuevos medios, un problema inusitado"[103].

Asimismo como aumenta el número de habitantes y su composición interna, cambia su distribución en el territorio por efecto de las mismas transformaciones económicas. Debido al cambio de las relaciones económicas de producción se produce una alteración y posterior modificación de la ocupación territorial y de las construcciones urbanas y rurales, especialmente en la Inglaterra entre los años 1760 y 1830. Estas transformaciones fueron impulsadas por los cambios organizativos y acentuadas por las innovaciones técnicas, siendo considerada en la época como una verdadera crisis social, cuyos efectos y tendencias sólo pudieron equilibrarse en el largo plazo.[104]

b) Las guerras mundiales: Luego de terminada la primera guerra mundial y ante el fracaso del ejercito alemán con el plan de la guerra de trincheras, se rompe con el esquema

---

[101] Benévolo, Leonardo. Ob.cit. p. 13.

[102] Desde 1760 la población inglesa comienza a aumentar con rapidez. Cálculos moderados, basados en cifras de defunciones y bautismos, establecen que en 1700 la población de Inglaterra y Gales era de cinco millones y medio, y en 1750 de seis millones y medio; pero en 1801, cuando se realiza el primer censo, ya había ascendido a nueve millones, y en 1831 a catorce. Por otra parte, se sabe que la natalidad -tras un leve aumento en los cuatro primeros decenios del siglo XVIII- se mantiene casi constante en todo el período, con un índice variable de l 36,6 al 37,7 por mil, y no consta que la inmigración de otros países haya sido permanente; manteniéndose ciertamente en un nivel inferior a la emigración a las colonias. La mortalidad por el contrario, temporalmente elevada hasta 1740 a consecuencia de la carestía y el alcoholismo, disminuyó de modo gradual, del 35,8 por mil en el decenio 1730-40 al 21,1 en 1811-21. Entre las causas de esta disminución ASHTON incluye la introducción de los cultivos de raíces, lo que facilitó la cría de ganado durante el invierno y permitió contar con carne fresca todo el año; la sustitución de los demás cereales por el trigo y el mayor consumo de hortalizas; la mayor higiene personal, debida al mayor uso de jabón y de ropa interior de algodón; la sustitución de la madera por el ladrillo en las paredes, de la paja por la pizarra y la piedra para los techos de las habitaciones; la disminución de los procesos industriales que se desarrollaron entre los muros del hogar; los progresos de la medicina y la cirugía, el aumento de los hospitales y de las ambulancias; la ubicación más racional de los depósitos de residuos y de los cementerios; el mejoramiento de las cloacas y acueductos de la ciudad. (*Cfr. T. S. Ashton, La revolución industrial. 1947*)

[103] Benévolo, Leonardo. Ob. cit. p. 14.

o concepto clásico del enfrentamiento bélico hasta ese entonces imperante. La guerra, de aquí en adelante, ya no será entendida como el mero enfrentamiento entre dos o más ejércitos que defienden los intereses de Estados o naciones beligerantes. Se cierne sobre la humanidad un giro conceptual nefasto y totalizador. La guerra pretenderá ahora destruir a un enemigo global, conformado no sólo por los ejércitos y tropas, sino también por la población civil, teniendo por objeto primordial el aniquilamiento de la capacidad económica del enemigo.

Sin duda, este cambio en el concepto tradicional de la guerra hizo necesario el diseño de nuevas estrategias bélicas que aseguraran el cumplimiento de los objetivos ya señalados. En lo sustancial, el debilitamiento de la capacidad económica de los países enemigos.

La Alemania de Hitler pone en práctica este nuevo modelo de guerra en una estrategia que denominó la BLITZKRIEG (Guerra relámpago). Método que pretendía en forma rápida y sorpresiva apoderarse tanto de los centros urbanos y de producción, como de las vías de transporte (carreteras, aeropuertos y puertos marítimos o fluviales) del enemigo, a fin de debilitarlo poco a poco, y de esa manera, dejarlo segmentado y sin conexión económica.[105]

Las Fuerzas Aliadas observaron como sus ciudades fueron destruidas por la aviación alemana por medio de bombardeos furibundos que devastaron amplios territorios urbanos, conglomerados industriales y habitacionales. Las zonas bombardeadas y destruidas eran rápidamente invadidas por las divisiones de paracaidistas y luego por la infantería blindada nazi. La ciudadanos sobrevivientes no tenían otra alternativa que huir o ser muertos a manos de los soldados alemanes.

No obstante esta guerra pasará a la historia por el ingente saldo de víctimas de uno y otro bando y por el holocausto genocida originado por el nacionalismo de índole racial que inspiraba a los líderes políticos alemanes, la capacidad de reacción de los ejércitos aliados tampoco pudo evitar la destrucción de extensas zonas urbanas, la pérdida de innumerable cantidad de edificios de valor patrimonial y el daño de otros tantos.

Cuestión que legítimamente fue desatendida en un primer y hasta en un segundo momento, pero que años más tarde, fuera interpretada como una de las tantas nefastas consecuencias de la Segunda guerra mundial. Las acciones que posteriormente se emprendieron, fueron motivadas por las alteraciones en la vida urbana producidas por el hecho bélico, basadas principalmente en las directrices de las Carta de Atenas de 1933 y en la Carta de Venecia de 1964.[106]

---

[104] Los efectos de estas transformaciones económicas se encuentran señalados latamente en la obra de Leonardo Benévolo, *Orígenes del Urbanismo Moderno.* p 15 a 35.

[105] La Blitzkrieg alemana operaba a través de la infantería y ejércitos blindados, en combinación con el uso masivo de la artillería y la aviación, su efecto era devastador.

[106] En este sentido valga lo señalado en este mismo estudio respecto a la evolución del urbanismo moderno, y en especial lo dicho respecto al valor de la Carta de Atenas de 1933.

13. Evolución del concepto de patrimonio en Iberoamérica.

Contrariamente a la experiencia europea, en Iberoamérica no existieron, durante el siglo XX, destrozos de aquella magnitud, aunque si bien se produjeron sismos de proporciones, ocasionales disturbios locales y deterioros continuos que en cierto momento obligaron a realizar importantes tareas de restauración en edificios individuales. De esta forma, el concepto de patrimonio, su evolución y la categorización de los centros históricos, adquiere una dinámica distinta y por lo tanto, se construye desde una realidad distinta, la más de las veces, en cada país.

No obstante esto, los autores coinciden en reconocer como principales causas del deterioro individual y de conjunto de los edificios, así como de los centros históricos a: Los cataclismos naturales, la negligencia pública y privada, y la pobreza estructural del continente. Puntos sobre los que volveremos más adelante.[107]

Quizá por estas razones es que el influjo intelectual europeo posterior a la segunda guerra mundial, representado por la Carta de Atenas, tardó en imponerse en América.

Hardoy intenta una explicación: "Tal vez haya existido cierto rechazo del pasado colonial en los modelos ideológicos imperantes en las últimas décadas del siglo XIX, durante las cuales la mayoría de los países Iberoamérica organizaron sus estructuras políticas y administrativas y crearon sus instituciones y legislaciones" [108]

Para Hardoy, la conservación de testimonios de un pasado colonial de dominación y transculturización, con las primeras manifestaciones políticas de una América republicana e independiente, resulta antitético. Es claro, las nacientes repúblicas iberoamericanas buscan desvincularse de su pasado colonial hispano o lusitano, y afianzar sus respectivas identidades culturales nacionales. Sin embargo, este proceso de consolidación de identidades fue distinto en cada país y varió de época en época. Quizá este sea el primer rasgo de las acciones que se emprendieron en la materia.

Ahora bien, fue recién en las primeras décadas del siglo XX en que los países iberoamericanos crearon sus organismos de preservación que funcionaron en el ámbito del gobierno nacional o federal. Las políticas de preservación elaboradas y aplicadas por dichos organismos protegían los monumentos del pasado por sus valores artísticos considerados de vigencia universal, o por identificar en ellos valores religiosos, simbólicos o representativos del Estado nacional. Los edificios y ciertas áreas de la ciudad, en especial los centros históricos podían significar verdaderos emblemas patrios. En unos casos símbolos de la independencia, por haber sido arrebatados a los conquistadores, provocando en ellos un cambio de destinación, y otros construidos para albergar órganos como el Cabildo y los primeros ayuntamientos iberoamericanos.[109]

---

[107] En este sentido Hardoy, Jorge. Ob cit. y Waisberg, Myriam. Ob. cit.
[108] Hardoy, Jorge. Ob. cit. p 54.
[109] Así el caso de los edificios de los antiguos cabildos de Buenos Aires, Montevideo y Salta son actualmente utilizados como museos, y en Santiago de Chile, el edifico del cabildo ocupa dependencias municipales. La

En este orden de cosas, el concepto de patrimonio imperante en las primeras leyes de protección estuvo orientado por una tendencia elitista y que se fundaba en el concepto de nación y patria.

Rasgo importante al analizar el concepto de patrimonio en Iberoamérica fue el uso de un concepto restringido de "lo antiguo", con respecto al cual se seleccionaron y protegieron las obras arquitectónicas provenientes del periodo colonial, a la par que quedaron sin protección e incluso fueron destruidos numerosos edificios de otros períodos. Realidad constatada por la mayoría de los autores y que pone de manifiesto este rasgo selectivo del concepto de patrimonio que se ha elaborado.[110]

Veamos sus principales características:

1. Selectividad.
2. Concepto estratificado de la historia.
3. Acientificidad del proceso

14. Selectividad.

La selectividad implicó que en cada país las tendencias conservacionistas emplearan criterios restringidos de las obras que debían protegerse, dejando por supuesto fuera de esa protección a "otros edificios" por no ser considerados de interés para su conservación. Recordemos que en los inicios del siglo XX aún impera la idea del monumento histórico aislado.

Sin duda alguna esta selectividad responde a una construcción de historia determinada. Responde a una concepción de historia reduccionista que considera "históricos" sólo a aquellos acontecimientos que se encuentran relacionados con los momentos destacados de la evolución política de los países. Como apunta correctamente Hardoy: "La historia construida con esa orientación se ocupó de los acontecimientos institucionales y políticos reconocidos oficialmente, de los grandes hombres y de sus decisiones, de los palacios, iglesias y conventos, de las guerras y de los armamentos, pero no de la vida cotidiana de la población"[111]

Esta concepción sesgada de la historia causó que en la práctica todos los monumentos y conjuntos arquitectónicos que no tenían relación con la "historia oficial" fueran progresivamente abandonados e incluso a la postre, debido a sus precarios estados de conservación, finalmente destruidos.

---

antigua casa de la Moneda, no obstante, es la sede del gobierno nacional. Actualmente declarada Monumento Histórico Nacional.

[110] En este sentido Hardoy, Waysberg, George, Fadda, Araujo, entre otros.

[111] Hardoy, Jorge. Ob. cit.p. 28.

La Selectividad de que hablamos no considera como elementos de valor testimonial, y artístico a aquellas edificaciones o conjuntos de construcciones que tenían relación con la historia de los sectores populares y sus obras.[112]

En cierto modo, la obra seleccionada estaba incluida dentro una construcción de significación patrimonial para el país, región o ciudad. Sin embargo, y con frecuencia, eran elegidos de forma arbitraria testimonios de un período particular de la historia de una región o ciudad, antes que del país, estructurada por múltiples y la más de las veces desfasadas historias. De esta manera se explica que México, Guatemala, Bolivia y Perú dieran mayor importancia al periodo precolombino, y en cambio Argentina, Chile, Brasil y Venezuela dieran prioridad sólo a las edificaciones coloniales.

15. Concepción estratificada de la historia.

Sin duda alguna, este criterio selectivo respondió a un concepto estratificado y no longitudinal de la historia y de la cultura. Solo se trató de preservar la obra de un conjunto de arquitectos identificados y de otros anónimos que trabajaron durante un período seleccionado por los historiadores y críticos, como fue en casos como los de Chile y Argentina, el colonial.

Esta concepción se tradujo en que se conservaba solo aquello que podía conservarse, debido a la inexistencia de estudios sobre microhistorias e historias regionales, pero con un criterio contemporáneo, sin intentar destacar aquello importante en un proceso histórico, ni favorecer la fidelidad del mensaje de arte o historia que el monumento traía consigo. [113]

16. Acientificidad del proceso.

En estas primeras acciones de conservación del patrimonio histórico y arquitectónico Iberoamericano, la actividad de recuperación y restauración de dichos monumentos, se rigió por conceptos empíricos y no científicos. “De esta manera, la restauración no se guiaba por el respeto a la obra original, sino por el uso simbólico de los monumentos o la exaltación de su belleza de acuerdo con los cánones contemporáneos a las tareas emprendidas y no con respecto a los cánones históricos” [114]

La pura consideración de las obras monumentales como obras de belleza que debían ser resguardadas por sí mismas, segmentadas de su entorno y significación, se debía a este rasgo de empirismo.

---

[112] La incorporación a la construcción histórica de los aspectos institucionales de la vida cotidiana de un país o territorio, puede ser reconocida en el concepto de *intrahistoria* desarrollado por Miguel de Unamuno *en En torno al casticismo*. En la actualidad esta es la tendencia más generalizada entre los historiadores de América y de Europa, así la escuela francesa de los Anales, con la obra de autores como Fernand Braudel, Jacques Le Goff, Pierre Nora, entre otros. En Chile podemos destacarlas investigaciones de la historiadora Sol Serrano.
[113] En este sentido Hardoy Jorge. Ob. cit. p 57, y poniendo el acento en la fidelidad del mensaje de los testimonios arquitectónico Waisberg, Myriam. Ob. cit.
[114] Hardoy, Jorge. Ob.cit. p. 57.

La ausencia de profesionales especializados, medios técnicos, y métodos científicos impidió en Iberoamérica la adopción de un proceso serio.

Como ejemplo de este empirismo podemos citar el hecho de que en muchas ciudades del continente, con el objetivo de realzar la percepción del monumento, y como prevalecía la valoración individual y aislada del monumento, se abandonaba y muchas veces destruía la arquitectura y los espacios que constituían su contexto urbano. Y así como se abandonó el ambiente urbano, también se abandono el cuidado del ambiente natural.

No obstante estos inicios poco auspiciosos para lo que el concepto de centro histórico conlleva, durante las últimas décadas del siglo XX la construcción del concepto de patrimonio ha variado extendiéndose, como ya enunciamos, desde el monumento aislado hasta el paisaje natural.

El nuevo concepto de patrimonio se construye desde las nuevas valoraciones con que son percibidos los monumentos históricos, pues se consolida un conjunto de relaciones de complementariedad y dependencia.

Hardoy nos ilustra: "Una serie de actitudes y, más que nada, la ampliación con que fue encarado el concepto de patrimonio durante los últimos años, alentaron el reconocimiento de otros valores en las obras del pasado, además de los artísticos, simbólicos o comerciales. Al reconocerse valores ambientales o testimoniales en la evolución de la vida de un grupo o de una sociedad, comenzaron a protegerse otro tipo de edificios y ámbitos urbanos más extensos. La ampliación en el alcance temporal de las obras a ser protegidas, permitió incluir algunas más cercanas al presente y también a otras construidas durante los últimos años. La extensión en el reconocimiento de los agentes constructores del patrimonio permitió también incluir, entre los bienes a ser protegidos, algunos distritos de la ciudad construidos y usados por los sectores populares"[115]

Esta cita de Hardoy contiene sobre sí, la síntesis de la evolución del concepto de patrimonio en Iberoamérica, que podemos resumir en estos cuatro puntos:

a) Desde y hacia el objeto patrimonial se produce una apertura valorativa.
b) El reconocimiento de las historias regionales.
c) La visión longitudinal del proceso patrimonial, es decir mayor alcance temporal del interés a proteger.
d) Reconocimiento de otros agentes constructores. Arquitectura y construcción vernacular.

Estos cuatro caracteres conforman entonces un concepto de objeto patrimonial radicalmente distinto de aquel que en principio tuvieron a la vista las primeras acciones de protección implementadas en Iberoamérica.[116]

[115] Hardoy, Jorge. Ob.cit. p. 58.
[116] Chile en el año 1925, Brasil (1937), Argentina (1939) y Ecuador (1945). Todas ellas con antecedente directo en leyes mexicanas (Ley de Juárez de 1859) y de Guatemala.

De esta manera, aquella primera concepción de monumento aislado ha ido dejándose en una obsolescencia progresiva, no obstante aún sirve de referente de protección en buena parte de los países del continente.[117]

De esta manera han ingresado en al ámbito de la preservación no sólo las obras monumentales o singulares del pasado, sino conjuntos arquitectónicos, centros históricos, distritos urbanos y asimismo los entornos naturales. Su valoración no dependerá de una cuestión de autoría de tal o cual artista, arquitecto, o de su representatividad oficial o testimonial de un gobierno determinado, sino como dice Hardoy: "... simplemente por ser los modestos y anónimos testimonios de la evolución de las ciudades que una sociedad construye y habita, reconoce y pretende conservar"[118]

LEONARDO BENÉVOLO, desde su concepción eminentemente política del urbanismo, y avanzando más aún en esta extensión del concepto de patrimonio, ha señalado acertadamente respecto a los centros históricos que: "En efecto, los CENTROS HISTÓRICOS todavía habitados se convierten en la demostración concreta de que el modo pos-liberal no es inevitable. Ayer fue posible construir un entorno diferente que todavía funciona, y mañana será posible construir un nuevo entorno que respete los mismos valores esenciales, de los cuales ya forman parte ideal los antiguos habitantes. No nos interesan entonces los centros históricos porque son bellos, o porque son históricos, sino porque indican una posible transformación futura de toda la ciudad en que vivimos"[119]

Esta concepción, que dominó las conclusiones del Coloquio de Quito de 1977, ha servido de soporte para que en las últimas décadas se empezara a considerar que el patrimonio arquitectónico y urbanístico de una ciudad debe ser objeto de un uso social en la cual la rehabilitación adquiere sentido siempre y cuando se oriente a mejorar la calidad de vida de los habitantes. Uso social que podemos entender como aquella institución jurídica del derecho público que denominamos función social de la propiedad. Cuestión sobre la que volveremos más adelante.

Por ahora, esta analogía teórica nos ayudará a entender como este avance conceptual en esta nueva construcción del objeto patrimonial, ha permitido que los Centros históricos sean objeto real de protección, conservación y rehabilitación. Y más aún, que se posicionen en el ámbito del derecho, no sin ocasionar controversia.

---

[117] En Chile, la Ley 17.288 con un amplio ámbito de protección, se sostiene sobre la base del concepto de monumento histórico aislado, limitándose en la mayoría de los casos a una labor meramente identificatoria y catastral (*Cfr. Revetria Beltrán Revetria Beltrán, Mafalda, "La propiedad monumental en Chile. Su régimen Jurídico". Ediciones Revista de Derecho Público de la Universidad de Chile, Santiago 1977)*

[118] Hardoy, Jorge. Ob.cit. p. 58

[119] Benévolo, Leonardo. La ciudad y el arquitecto.

17. Un Centro Histórico constituye un Bien Cultural.

Bien porque significa, en el sentido del diccionario, un conjunto de pertenencias, riquezas o hacienda, y cultural por que contiene dentro de sí un conjunto de estructuras y relaciones sociales, económicas, intelectuales, religiosas, etc. [120]

Hemos visto como la evolución del concepto de patrimonio ha extendido la nomenclatura desde el sentido de un monumento histórico aislado hasta llegar a la inclusión de los centros históricos dentro de una construcción más amplia y omnicomprensiva de patrimonio.

Dicha evolución se ha construido sobre la base de sucesivas transformaciones en las relaciones y estructuras socioeconómicas a través de la historia. En Latinoamérica esta construcción se ha restringido en un momento debido a variables de índole política y económica, pero actualmente en los albores del siglo XXI, nadie puede desconocer la realidad y necesidad de la protección de los centros históricos insertos en la trama urbana de las ciudades de nuestro continente.

En este sentido el Coloquio de Quito de 1977 ha señalado en una de sus recomendaciones que "La Conservación de los Centros Históricos debe ser una operación destinada a revitalizar no sólo inmueble, sino primordialmente la calidad de vida de la sociedad que los habita, aplicando su capacidad creativa y equilibrando su tecnología tradicional con la contemporánea". Recomendación que debe ser contextualizada con las otras consideraciones que en el texto se hacen, que, no pudiendo ser más que programática, ha contribuido a afianzar las bases de la protección real de estos bienes culturales. Y como todo bien, le asiste al derecho su protección. Y no porque al derecho antojadizamente se le ocurra protegerlo o resguardarlo, sino porque al individuo o la colectividad se les plantea como el anhelo adquirido producto de un desarrollo histórico de arraigo en ellos.[121]

18. Desde el Derecho. Bienes individuales y colectivos.

Entre nosotros distinguimos con claridad la clasificación de bienes individuales y bienes colectivos.

Los bienes individuales son aquellos cuya titularidad -dominio o propiedad- pertenece a una persona natural. Así un predio determinado, un bien mueble o un conjunto de unos y otros. (Una universalidad jurídica)

Los bienes colectivos son aquellos cuya titularidad no pertenece a una persona natural o grupo de personas (como el caso de las sociedades, sean estas de origen legal o contractual), sino que son atinentes a la comunidad. Es decir son comunes a los individuos de una nación.

---

[120] Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Año 2003.

[121] La relación del hombre con la propiedad puede auscultarse desde variados y a veces, opuestos, puntos de vista. Sin embargo, la relación objeto-sujeto-territorio posee un marcado carácter económico, ligado

Nuestro Código Civil distinge diversos tipos de bienes. Aquellos cuyo dominio, posesión, uso y goce es susceptible de una persona natural o jurídica, y aquellos bienes en los cuales el dominio, posesión, uso y goce tiene un régimen distinto. Así, el artículo 589 del Código Civil dispone que: " Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda", en su inciso primero: "Si además su uso pertenece a todos los habitantes como el de calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos". Concluye este artículo: "Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes del Estado o bienes fiscales"

En conclusión, los bienes nacionales se clasifican en: a) Bienes Nacionales de uso público y, b) Bienes Nacionales fiscales.

¿Qué tipo de bien es la ciudad y específicamente que categoría constituye aquella zona inserta en ella que cumple con los caracteres de Centro Histórico?

Sin duda - y en general - estamos ante un bien nacional pues el dominio de la ciudad en un amplio espectro pertenece a la nación toda. Afinando el análisis y en razón de la misma ejemplificación que hace el Código Civil, en la ciudad están situados bienes nacionales de uso público, calles plazas, puentes, caminos y también bienes fiscales; tales como inmuebles destinados al servicio público, atracaderos, predios de cementerios, bienes municipales, etc. Estos últimos podrían pertenecer a los habitantes, el código emplea el vocablo "generalmente", lo que significa que podrían trasladarse de la categoría de fiscales a bienes nacionales de uso público.

En la ciudad entonces, coexisten bienes individuales junto a bienes nacionales, sean estos de uso público o fiscales. Territorial y administrativamente existe una superposición de estatutos jurídicos, procedimientos e intereses. Un bien de uso público puede estar flanqueado por una propiedad privada o un condominio; un bien fiscal puede estar al interior de un predio que constituye un bien nacional, que a su vez, puede contener en sus límites ciertas propiedades de dominio particular. La ciudad se construye en forma heterogénea. Las zonas rara vez admiten una delimitación en rigor excluyente. Cuestión que se ha intentado remediar a través de los planes generales, en Chile denominados Planos Reguladores, basados en el concepto de Zonificación, tras la cual subyace una marcada orientación neoliberal.[122]

íntimamente al uso de los medios de subsistencia y producción. Más aún cuando el factor tierra es a la vez lugar y sustento, hábitat y granero. Sobre este punto ver tesis de Urias Guzmán, Vladimir. Ob.cit.

[122] Sic nota 33. En los Planes Reguladores subyace la noción funcionalista del ordenamiento territorial. Como señala el artículo 1.1.2 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, "Zona" es aquella porción de territorio regulado por un Instrumento de Planificación Territorial con iguales condiciones de uso de suelo o de edificación. Según lo dispuesto por la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la zonificación es la división del terreno en sectores de uso homogéneo cuya delimitación se orienta por las tendencias dominantes del mercado. Definición que no oculta la orientación de nuestra política urbana y que tiene como fin primordial constituirse como una garantía para las inversiones que realiza el sector privado.

Vemos entonces como la ciudad reúne dentro de sí los caracteres de un bien público, a la vez amplio como restringido, cual colectivo cuya materialidad no se basta en sí misma, sino de un conjunto de comunidades, intereses y estatutos jurídicos de mayor o menos extensión (familiares, vecinales, gremiales, ciudadanas, etc.) delimitadas por una extensión territorial, legalmente denominada límite urbano, y sobre la cual se aplican y desarrollan las políticas públicas de urbanismo.

La ciudad en sí y su contenido, sus habitantes y relaciones, son el objeto y sujeto de un sinfín de políticas públicas. Actualmente la concentración de las poblaciones en las áreas urbanas plantea complejos problemas en la planificación y gestión de la salud ambiental, la energía y el transporte, el abastecimiento del agua potable, el manejo de los servicios de alcantarillado y del tratamiento de las basuras. De la misma manera la implementación de políticas de planificación urbana en los distintos niveles, se convierte en un desafío para los municipios locales y ayuntamientos. La "administración" del hacinamiento parece haberse convertido en un tema estructural de las economías urbanas de Latinoamérica.[123]

19. Razones de la protección de los Centros Históricos.

Podemos distinguir distintos criterios según se funden en los siguientes planteamientos:

a) Planteamientos historicistas.

b) Planteamientos político - económico - sociales. (Bases del coloquio de Quito 1977)

c) Planteamiento económico.

d) Los paradigmas de García Canclini.

20. Planteamientos historicistas.

El hecho indubitado de que sea precisamente en la ciudad donde se desarrollen la gran mayoría de las políticas públicas, de salud, educación, vialidad, vivienda, obras públicas, sociales, culturales, etc. nos proporciona un aliciente para determinar el porqué deben protegerse los centros históricos. Pues, unido a este rasgo general del conglomerado urbano, los centros históricos tienen características especiales que justifican y avalan su protección y por lo tanto, una legislación de excepción. A saber:

a) Espacialidad disputada de la ciudad.

b) Noción de pasado. Historia viva.

[123] La urbanización de nuestra tierra/planeta en asentamientos humanos es un resultado del proceso de desarrollo de las últimas décadas. Las ciudades son un producto de los sueños, las visiones y las grandes manifestaciones de creatividad y trabajo. En el ámbito mundial las ciudades generan un 60% del PNB global; las ciudades son fuerzas dinámicas del desarrollo económico nacional. El crecimiento de las ciudades del Tercer mundo y en particular de las de América Latina está causando una enorme presión sobre la infraestructura urbana, que ya se encuentra bajo serios problemas y que no está en situación de responder adecuadamente a las necesidades de sus habitantes. En Hardoy, Jorge. Ob.cit. p. 1. En este mismo sentido Daher, Antonio. "Desadministración urbana", en "Tercer Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente", Universidad de Concepción, CIPMA, Ponencias centrales II, año 1989.

Respecto al primer punto Hardoy constata con acierto que: “en las grandes ciudades, el área habitualmente reconocida como centro histórico es la que fue, y en muchos casos sigue siendo, su distrito central - el “centro”, como se la llama en muchas partes - desarrollado en el sitio de su fundación.” En este caso, a los problemas específicos de los habitantes de la ciudad se suman aquellos asociados a su condición de “centro representativo a escala de la población del área metropolitana o de la ciudad”. Contienen ellos, una fuerte tradición histórica “que sus habitantes no están dispuestos a perder y con frecuencia desean exhibir, es el barrio de la ciudad que mejor refleja la memoria de la comunidad.” [124]

Hardoy realiza dos constataciones importantísimas, por básicas que pudieran parecer. La primera, que los centros históricos alojan un plus problematizante respecto a la ciudad. Así, si el conglomerado urbano resiente problemas de vialidad, tránsito o déficit de espacios públicos, en el centro histórico, es muy posible que se internalicen aquellos tópicos negativos, porcentualmente maximizados. La segunda, que el centro histórico es aquél barrio de la ciudad donde reside la memoria de la comunidad. Hardoy vuelve a emplear el término barrio, vinculándolo en forma inseparable a lo conceptos de memoria y comunidad.

El mismo autor continúa: “Al mismo tiempo, la coexistencia de intereses de grupos económicos antagónicos, convierten a algunos centros históricos en lugares urbanos fuertemente disputados. Se enfrentan en ellos los que buscan un empleo o un ingreso o una vivienda económica, con intereses comerciales y especulativos mezclados, en algunos de ellos con actividades turísticas de nivel nacional o internacional. Muchos contienen viviendas “tugurizadas”, con pésimas condiciones de habitabilidad, ubicadas en calles muy cercanas a los edificios de la administración nacional, estatal y local, o muy próximas a calles comerciales a las de sedes de la banca nacional y las oficinas de los servicios que se desarrollaron a su alrededor.” [125]

Concluye Hardoy: “Esta vecindad entre distintas actividades y la densidad de ocupación, acrecientan la disputa de sectores económicos y sociales muy diversos por el control de esta limitada porción del territorio de la ciudad, convertido en un condensador de caso todas sus tensiones sociales, económicas y culturales.” [126]

“Con una historia relativamente breve, nuestros pueblos, necesitan perentoriamente la presencia viva de esa historia en su vida cotidiana, para integrar la conciencia nacional el desarrollo total de su existencia en el tiempo”. [127]

---

[124] Hardoy, Jorge. Ob.cit. p. 30.

[125] El fenómeno de la tugurización ha sido el común denominador al momento de establecer planes de recuperación y protección de los Centros Históricos. Así los casos de Lima, en Perú, la Habana vieja, en Cuba, y de Valparaíso, en Chile, son ejemplificadores del proceso.

[126] Hardoy, Jorge. Ob. cit. p. 31.

[127] Waissman, Marina. *“Patrimonio histórico, ¿Para qué?* en *Revista SUMMA*, nº 7,Buenos Aires, 197, p. 18.

21. Planteamientos político económico sociales.

Situamos aquí la postura de Benévolo, asumida por el Coloquio de Quito, Fernández, Cardozo, Singer y otros autores.

BENÉVOLO señala que después de la Revolución Industrial la tendencia de la urbanización estaba constituída por el estudio de las relaciones político sociales de los asentamientos humanos. Asimismo, los enfoques marxistas insisten desde la década del sesenta en el estudio de los espacios de producción en la ciudad, llegando a postular que el desarrollo de la estructura urbana no es autónomo, sino dependiente de las relaciones sociales. El espacio es parte integrante de la sociedad misma, y por lo tanto no pre-existe (como postulan las escuelas funcionalistas) sino que se produce socialmente, lo cual explica el porqué de la existencia de la ciudad y de su determinada conformación. Fundamento que, aplicado a los centros históricos, puede sin duda, aportar referencias importantes al momento de su estudio y regulación normativa.

Teniendo a la vista el documento redactado en la ciudad de Quito en 1977, que se enmarca dentro de estos planteamientos, clasificaremos las razones de esta protección en razón de motivos internos y externos.

Siendo los motivos internos aquellos que responden al valor inmanente de los Centros Históricos, y los externos a aquellas circunstancias que obedecen al crecimiento experimentado por la ciudad, es decir aquello que viene de la ciudad nueva y es una consecuencia directa de la estructura socioeconómica en que el centro histórico se desarrolla. Veamos:

a) *Lo interno:* El valor inmanente de un Centro Histórico radica en la estructura de relaciones que contiene y en el condicionamiento que ejercen sobre él elementos tangibles e intangibles provenientes del pasado.

Entre los elementos materiales podemos mencionar aquellos que tienen que ver con la edificación, la traza, las relaciones constructivas, las alturas y anchos viales, el estilo arquitectónico, tipologías constructivas, y en general todo elemento tangible y objetivo que emule o traiga al presente un pasado ya superado por el resto de la ciudad.

Cuando hablamos de elementos intangibles nos referimos a variables culturales y dialécticas que se ubican más allá de las estructuras tangibles, quizá como contenido de ellas o a veces como su reflejo. Nos referimos aquí a ciertas formas de comercio, de tránsito, hábitos de vida, jergas vecinales, modos de apreciar la ciudad. En suma elementos intangibles, no cuantificables en términos exactos, imposibles de catastrar, pero que muchas veces otorgan significado a los elementos tangibles.

b) Lo externo: Hemos señalado que los Centros Históricos se sitúan insertos e inmersos en las ciudades. Antes fueron ellos la ciudad, ya no lo son. El centro histórico es el origen, a veces olvidado, a veces presente, de las ciudades actuales.

Por causa del fenómeno de crecimiento de las ciudades los Centros Históricos se han visto afectados al punto de agilizar muchas veces la aplicación de normativas y medidas de resguardo.[128] El mismo Coloquio de Quito de 1977[129] parte de este supuesto. Veamos:

"El coloquio, frente a los problemas que afectan a los Centros Históricos de América Latina y particularmente de la región andina, considera que los problemas de la sociedad latinoamericana contemporánea, inherentes a sus estructuras socioeconómicas, repercuten sobre las ciudades, y en particular sobre los centros históricos produciendo, junto con otros fenómenos:

- Procesos de inmigración masiva desde las zonas rurales,
- Fuerte movilidad y segregación social con alternativas de hacinamiento y,
- Abandono de estas áreas.

Que se manifiestan en:

- Progresiva obsolescencia física y funcional de los inmuebles.
- Conflicto entre las estructuras y dimensión de las vías públicas y las de los nuevos sistemas de transporte
- Realización de obras públicas inadecuadas
- Inmoderada expansión de actividades terciarias."

Claro es, entonces, que estos problemas de la sociedad latinoamericana contemporánea, inherentes a sus estructuras socioeconómicas, constituyen la fuente de todos los males que enfrentan actualmente los asentamientos humanos. Problemas que en el tercer mundo ya se han asentado y que por algunos han sido denominados estructurales. Unidos éstos a una planificación estatal y a un intervencionismo privado que sólo actúa a posteriori, generan un efecto urbano descompensador y la más de las veces desorientador.[130]

Es evidente la interacción que existe entre los centros históricos y las áreas de expansión urbana y de influencia inmediata - el resto de la ciudad. Interacción de la que surgen sus principales problemas: los cambios de uso del suelo, la transformación poco conveniente de los espacios abiertos, la congestión de las vías de circulación, la generación de situaciones ambientales que afectan desde la calidad de vida de sus habitantes, hasta la

---

[128] En este sentido véase Hardoy, Jorge, y Dos Santos, Marcelo. *Impacto de la Urbanización en los Centros Históricos latinoamericanos*. Ob.cit Y Hardoy, Jorge y Gutman, Margarita. *Impacto de la urbanización en los Centros Históricos Iberoamericanos.*

[129] Reproducimos aquí, en lo pertinente, el texto del Coloquio de Quito de 1977. López Jaen, Juan. Ob.cit. pp. 95 y 96.

[130] Benévolo, Leonardo. Ob.cit. p. 7, señala: " El urbanismo moderno no nace al mismo tiempo que los procesos técnicos y económicos que hacen surgir la ciudad industrial y la transforman, sino que se forma en un período posterior, cuando los efectos cuantitativos de las transformaciones en curso se han hecho evidentes y cuando dichos efectos entran en conflicto entre sí, haciendo inevitable una intervención reparadora" " Todavía en la actualidad la técnica urbanística, se encuentra, en general, retrasada respecto a los acontecimientos que debería controlar, y conserva el carácter de un remedio aplicado *a posteriori*. Por

conservación de las obras de arte y los materiales de los monumentos históricos. Y podemos seguir; la destrucción del paisaje natural, la concentración del desempleo, los problemas de abastecimiento, la declinación en la calidad de los servicios y de la vivienda, la destrucción del tejido urbano y la expulsión de los habitantes. En definitiva, como señala Hardoy, "el deterioro de la calidad de vida y la pérdida de valores culturales esenciales".[131]

Bien señalaba Benévolo, que los actuales procesos de urbanización, sumado a los altos contrastes de desarrollo socioeconómico en América Latina, deben ser progresivamente desestimados pues han probado su ineficacia. Ante ellos, los centros históricos, son al mismo tiempo residuos del pasado y anticipo del futuro. Y su preservación obedece al respeto hacia los antecedentes del actual desarrollo y como "acto de fe" en un desarrollo alternativo aún inexistente, pero que "es culturalmente necesario y técnicamente posible, aunque contraste con el sistema vigente"[132]

En este orden de cosas, toda intervención o acción planificadora, restauradora, o meramente asistencialista que se desarrolle sobre un centro histórico, precisa de un esfuerzo integral y un enfoque multidiciplinario, que a partir de esa visión compleja de los problemas, pueda proponer estrategias para su refuncionalización y preservación.[133] De esta manera, la inclusión de propuestas para los centros históricos, dentro de los programas de planeamiento urbano a todo nivel, constituye una condictio sine qua non imprescindible de la acción.

22. Planteamiento económico.

Si bien este argumento es bastante novedoso, no podemos dejar de enunciarlo. Pues en ámbitos académicos se ha comenzado a reflexionar respecto a la conveniencia de la preservación de estos bienes culturales, aún exclusivamente en términos económicos. En este sentido MICHEL A. TOLMAN [134] ha señalado que "Con el creciente costo de los materiales, la rehabilitación es a menudo más barata que la demolición y la construcción nueva, enfoque que en general, es aceptado como válido". El contraste sistemático de las ventajas y desventajas sociales de la preservación frente a las construcciones nuevas es aún una tarea pendiente, y como señala Hardoy: "hay que superar el análisis costo - beneficio, adecuado para el cálculo de la rentabilidad de una inversión privada introduciendo otros conceptos, así las variables sociales y ambientales"[135]

---

consiguiente, resulta importante estudiar las primeras experiencias urbanísticas aplicadas al ambiente industrial, para descubrir la razón del retraso inicial"

[131] Hardoy, Jorge. Ob.cit. p. 32.

[132] Benévolo, Leonardo. Mensaje al "Coloquio de Quito". Ob. cit.

[133] Hardoy, Jorge, Ob.cit. p. 32.

[134] Tolman,, Michel A. *"Historic preservation or simply preservation"*. En *Cornell Planing newsletter*, invierno de 1980.

[135] Hardoy, Jorge. Ob. cit. p. 47.

23. Paradigmas explicativos de Canclini.

Néstor GARCÍA CANCLINI, [136] en su asertivo estudio destaca cuatro paradigmas con respecto a los objetivos perseguidos por las acciones de preservación y protección de los centros históricos. Le hemos incluido dentro de los "planteamientos" pues consideramos que su funcionalización en base a criterios legitimantes tiene un marcado tamiz dialéctico y de síntesis. Así, García Canclini distingue cuatro paradigmas. El esencialista, el legitimador de un orden social, el comercial y por último, el participativo.

El primero de ellos - **esencialista** - define la necesidad de conservación del bien por sus valores intrínseco, artísticos, estéticos, o históricos, y es realizado por un segmento ilustrado de la sociedad sobre los elementos perdurables producidos, en general, por las capas altas de la sociedad o del Estado. Aparentemente es autónomo, aunque está referido a parámetros extraños que dan sentido a la valoración intrínseca.

El segundo paradigma, **legitimador de un orden social**, propone la conservación de acuerdo con los valores representativos; es decir aquel que legitima un orden político o social instaurado que es necesario mantener y consolidar.

El tercer paradigma da prioridad a la conservación en función de los valores **comerciales** y especulativos que se obtendrían con la explotación económica del bien, actitud altamente generalizada en que existan bienes aptos para la explotación turística, o en los casos en que se desata, por ejemplo, sobre un barrio histórico de la ciudad, la especulación inmobiliaria.

El paradigma **participativo**, tiene más de declaración de principios que de práctica consumada. Es el que encara con sentido social y más equitativo el uso del patrimonio y propone una apropiación participativa de la comunidad, tanto en la gestación como en el uso y el goce del patrimonio.

24. Características de un Centro Histórico.

Así es como, con los elementos ya descritos, podemos adelantar las características de un Centro histórico:

a) Se trata de una zona territorialmente delimitada.
b) Posee homogeneidad. Arquitectónica, constructible, etc.
c) Conllevan un condicionamiento desde el pasado.
    1. Lo tangible
    2. Lo intangible
d) Constituye un bien cultural.
e) Contienen estructuras de relaciones determinadas y gravitantes.
f) Significan una variable económica, toda vez que están insertos en un sistema de relaciones, en el cual el binomio costo - beneficio es de relativa incidencia.

g) Precisan de una normativa especial de excepción al régimen general.

25. Cómo se protege un Centro Histórico, tipologías y límites.

Habiendo acotado el concepto y caracteres de un centro histórico, y enunciados los principales criterios y paradigmas que justifican su protección, corresponde ahora enunciar los presupuestos necesarios que permitan configurar la protección de estas zonas. Señalando los criterios de protección en pos de los intereses que deseen resguardarse. Se tendrán a la vista tanto los planteos historicistas, políticos, sociales y económicos.

Hardoy ha señalado en sus estudios una tipología que contiene diversas categorías de áreas históricas en estricta relación al tamaño de la aglomeración de la que forman parte y de sus diferencias cualitativas y cuantitativas. Establece básicamente tres escalas de aglomeraciones, no existiendo límites precisos entre ellas, así:

1. Áreas metropolitanas que incluyen centros y barrios históricos en su interior.
2. Ciudades históricas de tamaño medio.
3. Pueblos históricos.

El criterio utilizado es en función del número de habitantes. Así, las áreas metropolitanas son aquellas con más de 100.000 habitantes, las ciudades históricas con una población inferior a los 100.000 habitantes y superior a 10.000, y los pueblos históricos, asentamientos de menos de 10.000 habitantes.[137]

A su vez, en las áreas metropolitanas, es posible distinguir dos categorías en base a criterios históricos y funcionales: los centros históricos y los barrios de interés urbanístico y arquitectónico o cultural. Los centros históricos incluyen por lo general la totalidad o parte de las áreas originarias del sitio fundacional, donde se desarrolló por largo tiempo su primer distrito central. Por su parte los barrios de interés urbanístico y arquitectónico o cultural corresponden a distritos que poseen homogeneidad y calidad visual, y una especial caracterización cultural y social. Respecto a su origen Hardoy nos ilustra: "Algunos barrios eran pueblos vecinos a la ciudad original y fueron incorporados físicamente a la ciudad al producirse expansión, y administrativamente, al definirse sus nuevos límites. Otros nacieron como barrios con rasgos étnicos, sociales, culturales o productivos a veces diferentes que, sumados a una arquitectura particular (no necesariamente culta o de envergadura[*]) le otorgaron un perfil propio e identificable".[138] [139]

---

[136] García Canclini, Néstor. "Los usos sociales del patrimonio cultural". Trabajo mimeografiado.

[137] Si bien las escalas que entrega Hardoy son en principio útiles al momento de ensayar un criterio diferenciador, en la práctica se tornan meramente esquemáticas, pues los niveles de crecimiento demográfico como de crisis y éxodo campo-ciudad distorsionan gravemente este modelo. Por otro lado, la virtud del modelo radica en que esta tipología es de gran amplitud, pues cualquier otro ensayo de clasificación, sea este funcional, constructivo, ambiental o cultural, es abarcado por el sistema que Jorge Hardoy propone.

[*] Como los casos del barrio de La Boca, en Buenos Aires, o de los barrios Brasil y Patronato en Santiago de Chile. (Nota y paréntesis de del autor)

[138] Hardoy, Jorge. Ob. cit. p. 38.

[139] El caso de los centros históricos al interior de áreas metropolitanas, es sin duda el más complejo. La cantidad de variables de todo orden y la suma de competencias administrativas yuxtapuestas generan un

Con el mismo propósito, en publicaciones especializadas se ha señalado que: "En su faz urbana se ha llegado a considerar los centros históricos en sus diversas situaciones: centro aislado por un elemento físico, centro incluido en una ciudad mayor, centros dispersos en un tejido, ciudad con elementos históricos repartidos, etc." [140]

Hemos visto entonces, que el objeto sobre el cual abocamos este estudio se acota sólo a una de las tipologías descritas por Hardoy: los centros históricos situados al interior de áreas metropolitanas y grandes ciudades. Con este sentido restringido se mencionarán de aquí en adelante. Sin embargo, aquellos antecedentes y elementos de análisis provenientes del estudio de las otras categorías será de considerable importancia.

Ahora bien, cuando los centros históricos están ubicados al interior de un conglomerado mayor adquieren una especial relevancia, ya hemos visto su carácter de zona disputada de la ciudad, su potencialidad turística y cultural, la plusvalía de sus solares, y asimismo, al otro lado de la barra, sus niveles de tugurización progresivos, el carácter de ciudad museo[141], el decrecimiento de los niveles de habitabilidad por debilitamiento constructivo, baja calidad de los servicios básicos, etc. Sin duda alguna, se trata de zonas de alta vulnerabilidad urbana. A este respecto, y refiriéndose a las características que debe tener una intervención en estas zonas, RAFAEL ROJAS HURTADO DE MENDOZA, director de la Oficina del Historiador de la Habana Vieja, en Cuba, señala que: "...uno de los objetivos es contrarrestar los impactos negativos que pudieran derivarse del propio proceso de desarrollo, tales como: el desplazamiento de la población local y del sector residencial ante el avance de la terciarización, el desarrollo incontrolado del turismo, el aumento desmedido del tráfico vehicular y sus conflictos, y las tendencias folkloristas y escenográficas en la rehabilitación, que atentan directamente contra los valores tangibles e intangibles del Centro Histórico".[142] Por esto, las intervenciones que en ellas se propongan y ejecuten deberán considerar esta polaridad de efectos probables y lo delicado del tejido que las compone.

BARRERO RODRÍGUEZ pone el acento en la necesaria delimitación de la realidad jurídica protegida, como un ámbito fundamental: interrogándose respecto a qué es exactamente lo que se protege, de qué estamos hablando desde el punto de vista jurídico cuando se utilizan términos como los de ciudad histórica, centros históricos, conjuntos

---

marco de manejo y conservación que exige rigor conceptual y acuerdos políticos. Los casos de los centros históricos de Lima, la Habana Vieja, y en Chile, el Centro Histórico de Valparaíso, demuestran lo señalado.

[140] Gutiérrez, Ramón y otros, *Arquitectura Latinoamericana en el siglo XX*, Colegio de Arquitectos de Chile, Editorial Jaca Book, Milán, Italia, año 1998, p. 174.

[141] Se denomina *ciudad museo* al efecto producido por intervenciones fundadas en la comercialización y terciarización en los centros históricos, de manera tal que terminada la jornada laboral, esta área de la ciudad queda abandonada, solitaria y sin actividades que incentiven su tránsito y habitación, más que el hecho de caminar observando las fachadas, por lo general bien pintadas y conservadas, pero sin actos que acojan en su interior. Caso de los centros históricos de Quito y La Habana Vieja, entre otros.

[142] Rojas Hurtado de Mendoza, Rafael, *"Plan Maestro de revitalización integral de la Habana Vieja"* en Ponencias *"Seminario Patrimonio y Gestión. Hacia el diseño de un modelo de gestión apropiado para Valparaíso"*. Unidad Técnica del Patrimonio de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Facultad de Arquitectura de la Universidad de Valparaíso, octubre de 1999, Valparaíso, Chile.

histórico-artísticos u otras expresiones análogas. "Y es que puede ocurrir que lo que bajo tal denominación se comprenda en el lenguaje extrajurídico no coincida exactamente con lo que el orden normativo entiende por tal. Ello no es sino la consecuencia del carácter formal del concepto de Patrimonio Histórico, y por tanto, de las categorías que lo integran en el sentido de que para el Derecho solo cuentan con tal condición aquellos bienes que han sido expresamente declarados como tales. La naturaleza indeterminada de los conceptos jurídicos en los que se asientan las definiciones normativas en este ámbito, hace absolutamente imprescindible la concreción de aquel sector de la realidad que debe incorporarse al ámbito protegido por la norma. Bien cultural es pues no aquel que presenta un interés de esta naturaleza, sino el que presentándolo ha sido expresamente declarado como tal en aplicación de la normativa en cada momento vigente."[143]

26. Límites de los Centros Históricos. Criterios a los que acude la legalidad.

Trata este acápite sobre uno de los temas álgidos al momento de definir la acción sobre los centros históricos. De importancia vital para los fines del Derecho.

Veamos primero la importancia urbana de este tema, para luego analizar su relevancia jurídico-administrativa. Pues, resulta del todo lógico, si pretendemos resguardar una zona de la ciudad que reúne los caracteres de centro histórico, saber exactamente desde dónde y hasta dónde esta protección puede ejercerse.

a) Desde el punto de vista urbano la definición de los límites de un centro histórico cobra relevancia tanto en el plano conceptual, como en el área de la planificación y el diseño urbano.

En el plano conceptual, es susceptible distinguir el conjunto de relaciones que involucra este barrio de la ciudad como un elemento que avala su cimentación como tal. Al revisar las tipologías descritas, y al acotar nuestro tema de estudio hemos orientado nuestro mirador en dirección a aquellos centros históricos situados al interior de un conglomerado mayor. En lo conceptual definimos una situación antropológica y cultural.

Ya lo señala GUTIÉRREZ: "La preservación del patrimonio es, por lo tanto, causa y a la vez efecto de una mayor conciencia de los valores culturales del continente americano"[144]. Estos barrios de la ciudad constituyen sin duda una valoración individual y colectiva que va más allá de plusvalía inmobiliaria y del libre juego del mercado. Pero tampoco dejan de estar asilados de aquellos conceptos.

En el área de la planificación y el diseño urbano la identificación correcta y oportuna de estos barrios, aporta elementos necesarios a efectos de procurar la elaboración

[143] Barrero Rodríguez, Concepción. "***"Los Conjuntos históricos y el planeamiento de protección. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía"***. Revista electrónica de Derecho Ambiental. www.cica.es.
[144] Gutiérrez, Ramón y otros. Ob. cit. p. 176.

de planes específicos e intervenciones oportunas y que no provoquen daño a los delicados tejidos que caracterizan a un centro histórico. [145]

b) Desde el punto de vista jurídico administrativo la definición de los límites de un centro histórico constituye:

1. La norma legal que fundamenta su definición como tal.
2. El sustrato territorial que otorga las distintas competencias a un o más organismos determinados.
3. El fundamento de la protección y base de cualquier planeamiento e intervención futura.

Sin duda, las tipologías descritas anteriormente no lograrán jamás abarcar las particularidades distintivas de cada centro histórico, por lo cual en cada uno de ellos los criterios para determinar los límites dependerán unas veces de la preponderancia de elementos estructurales o arquitectónicos, geográficos, históricos, ambientales, urbanos o de otra índole.

Está señalado este aspecto como uno de los "temas críticos" por el profesor Hardoy, al momento de definir la acción sobre los centros históricos. El mismo autor señala que: "Generalmente para delimitar los centros históricos, se ha adoptado el criterio de elegir un área antigua de la ciudad con características físicas relativamente homogéneas en la cual subsiste una importante concentración de edificios construidos durante los períodos arquitectónicamente relevantes - sustrato historicista. Los límites suelen ser calles o avenidas de tránsito rápido, accidentes topográficos pronunciados como RÍOS o colinas, o el trazado de murallas derruidas. En otros casos se adoptan como límites, áreas de la ciudad en las cuales el antiguo tejido urbano y la continuidad edilicia han sido remplazados por una arquitectura individualista, muchas veces de mediocre calidad"[146]

Hardoy parte del supuesto de crisis pues, como ya hemos señalado, tiene un enfoque problematizador respecto a las características esenciales del centro histórico. Su condicionamiento histórico, económico y social, lo sitúan, al interior de un conglomerado metropolitano, como un área de difícil manejo.

Continua entregando lineamientos generales respecto a los criterios empleados al momento definir cuál es, el centro histórico de una ciudad y cuáles son sus límites territoriales.

El primer criterio, es el **histórico - arquitectónico** que contempla tres elementos: Antigüedad, Homogeneidad y Concentración de edificios. Veamos:

a) En concordancia con el primer elemento, esta área se plantea como un barrio de carácter testimonial y que constituye un memorial del mismo desarrollo de la ciudad mayor.

[145] En México, como se verá más adelante, se les denomina Programas Parciales de Desarrollo Urbano.
[146] Hardoy, Enrique. Ob.cit. p. 33.

Muchas veces esta área antigua de la ciudad coincide con el área fundacional de la misma. (Se traduce en Estudio Histórico del Centro)

b) Además, esta área debe tener carácter un carácter homogéneo, lo que quiere decir que exista una estructura constructiva y arquitectónica uniforme. Para la definición de la homogeneidad se tiene por lo general a la vista el desarrollo de estilos arquitectónicos o constructivos que se encuentren asentados en aquella área. Cuya presencia, además, constituya una constante visual. El catastro cualitativo de este tipo de zonas deberá contemplar un estudio acabado del desarrollo de utilización de materiales y del diseño arquitectónico. (Se traduce en una Catastro cuantitativo y cualitativo del Centro)

c) Se complementa con el requisito de que exista una densidad de edificios que respondan a los caracteres de historicidad arquitectónica de relevancia y de homogeneidad. La afirmación que hace Hardoy de "concentración importante de edificios" aunque no es del todo precisa, nos da la idea de una meridiana densidad de inmuebles que en sí signifiquen un conjunto conformado por elementos de igual naturaleza y condición. Esta densidad estará siempre referida y en proporción al núcleo mayor en el que se inserta el centro histórico. Podrá tratarse entonces de cinco o diez edificios representativos de una época o quizá manzanas completas. Lo que sí, es que al interior del área protegida como centro histórico, es indispensable que esta proporción sea de mediana a alta densidad. (Se traduce en un estudio acabado de materialidad y constructibilidad del Centro)

Los organismos internacionales han establecido ciertos parámetros y principios que han sido seguidos - a veces de cerca, otras veces no - por las legislaciones nacionales. Estos parámetros señalan, en base a porcentajes o coeficientes de constructibilidad, materialidad, límites de edificación y elevación, homogeneidad de las nuevas construcciones, etc. Puntos que se analizarán con detención en el Capitulo II de este estudio.

Así determinado el interior o corazón de un centro histórico, Hardoy enumera, a modo ejemplificador, otros criterios utilizados al momento de establecer los límites de esta zona de la ciudad que reúne los caracteres de antigüedad, homogeneidad y densidad inmobiliaria relevante.

2. **Criterio de la vialidad estructurante:** para el caso en que se fijan cómo límites de un centro histórico determinadas calles o avenidas de tránsito rápido, autopistas o similares. Sabido es el efecto de borde que generan las vías estructurantes de la ciudad. Borde que les confiere y significa el rol de frontera, límite y traspaso.

3. **Criterio topográfico - ambiental:** para el caso de la definición de límites a partir de RÍOS, colinas o accidentes del terreno como fisuras, quebradas, canales, etc.

4. **Criterio histórico urbano:** Para el caso puntual de aquellos centros históricos que en sus inicios constituyeron ciudades amuralladas y que con el paso del tiempo y el crecimiento por extensión de la ciudad, dicho límite quedó abolido. El estado de

conservación de la muralla puede variar pero, en todo caso, es dable establecer este hito urbano como límite.

5. **Criterio urbanístico constructivo:** Este caso, descrito por Hardoy como un límite menos preciso que los anteriores pero que responde a un proceso de deterioro del tejido urbano. Se trata de áreas de la ciudad en las cuales el antiguo tejido urbano y la continuidad edilicia han sido reemplazados por una arquitectura individualista, muchas veces de mediocre calidad.

Diremos en esta parte que a nivel práctico los diversos ordenamientos han implementado indistintamente unos y otros criterios, a veces diversificados o superpuestos. Los ordenamientos de protección complementan estos criterios, ya sea en el nivel zonal o en el nivel de los límites mismos.

Existen asentamientos urbanos con centros históricos definidos por antiguas murallas o cuyas tipologías constructivas presentan una rotunda homogeneidad, así los centros históricos de Alcalá de Henares (España) y de Ouro Preto, en Minas Gerais (Brasil) respectivamente. Homogeneidad constructiva y continuidad urbana encontramos en la Zona Monumental de Cusco (Perú), la ciudad histórica de Cuenca (Ecuador), Salvador de Bahía (Brasil), entre otras. Diversidad arquitectónica, zona fundacional y novedad de la trama urbana podemos observar en el Centro Histórico de la ciudad de Valparaíso en Chile.

En todos estos casos, las normas urbanísticas incorporan a la planificación uno o más criterios, combinados o estableciendo zonas diferenciadas como se verá en el capitulo II de esta memoria.

27. Medidas de protección de los Centros Históricos.

Vistos los principales criterios empleados para definir los límites y la extensión de los centros históricos tanto en América Latina como en el resto del orbe, nos corresponde ahora reseñar, y luego revisar la naturaleza jurídica y el fundamento teórico de las medidas de protección a los centros históricos desde la perspectiva del derecho. Ya que su determinación e identificación nos permitirá responder a la fisonomía de variadas problemáticas, tales como:

- La definición del área como tal. Definición de límites y extensión,
- Limitaciones al derecho de propiedad,
- Asignación de usos de suelo. (Zonificación) ,
- Limitaciones y condicionantes en el uso del espacio público, o
- El Ius edificandi de los particulares,

28. Naturaleza jurídica.

Todas estas medidas que hemos recién enunciado sin mayor profundización constituyen en definitiva, limitaciones al derecho de propiedad. Cortapisas al ejercicio del dominio que tiene una persona respecto de sus bienes, en este caso, inmuebles situados

dentro de los límites de un centro histórico, impuestas por la administración pública en el cumplimiento de fines determinados.

La razón de estas medidas limitadoras del derecho de propiedad está sin duda en el fundamento general que hemos planteado al estudiar los centros históricos. Señalamos su carácter de zona disputada de la ciudad y de zona de historia viva.

Al analizar los conceptos de historia, pasado y antigüedad, nos queda claro que es al Estado quien le corresponde aquél resguardo, por tratarse de un interés superior, y cómo tal, este interés requiere de un sustento público, pues es por naturaleza público. De ahí, que las limitaciones al derecho de propiedad que emanan o tienen su causa en medidas que persiguen en definitiva el resguardo, protección, conservación y restauración de centros históricos, constituyen limitaciones impuestas al derecho de propiedad en razón de interés público.

El profesor PRECHT señala al respecto: "Al margen de toda disputa doctrinaria, es evidente un hecho: Todos los ordenamientos jurídicos positivos contienen grupos de normas que se designan con el nombre de "limitaciones al derecho de propiedad", "limitaciones al derecho de dominio", "limitaciones al ejercicio". Y justifican dichas limitaciones diciendo que protegen intereses particulares o intereses públicos. De ahí la clasificación de dichas limitaciones en "limitaciones al derecho de propiedad impuestas en interés público" y "limitaciones al derecho de propiedad impuestas en interés privado" " [147]

De esta clasificación, simple pero importantísima, iniciamos nuestro estudio, en esta parte teórico, de la protección legal de los centros históricos.

29. Limitaciones al derecho de dominio (o propiedad).

Sin duda alguna, las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad constituyen uno de los temas más estudiados y controvertidos de la literatura jurídica nacional y extranjera. La complejidad del tema, los variados puntos de vista y los fundamentos teóricos de esta relevancia radican en la mayor o menor importancia que los ordenamientos jurídicos asignan al derecho de propiedad.

El buen sentido nos dice que el derecho de la sociedad o comunidad para proteger, conservar y rehabilitar los centros históricos, es del todo atendible y a todas luces legítimo. Pero asimismo, este buen sentido nos señala que este anhelo de la comunidad casi siempre se traduce en una carga o gravamen para el propietario de los bienes que componen estos conjuntos urbanos.

¿Debe entonces el particular aceptar estas limitaciones sin condicionarlas a la existencia de las compensaciones que en rigor estime convenientes y justas? ¿Cuándo, y de

[147] Precht Pizarro, Jorge, *"Fundamento teórico de las limitaciones impuestas al derecho de propiedad en razón de interés público"*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1968, p. 7.

qué tipo deben ser estas compensaciones, cuándo serán justas y en qué casos éstas serán procedentes?

30. Fundamento teórico de estas limitaciones.

El estudio y análisis del fundamento teórico de las limitaciones impuestas al derecho de propiedad en razón de interés público, ha sido abordado en la magnifica y ya clásica obra del profesor JORGE PRECHT PIZARRO.

PRECHT inicia su investigación en un riguroso preguntar que busca desentrañar los conceptos de "propiedad" e "Interés Público". Y señala como primer acercamiento que "después de una búsqueda acuciosa de las diferencias específicas entre las limitaciones que importan restricciones y servidumbres y las limitaciones que importan requisiciones y expropiaciones, hemos concluido es que tales diferencias son meramente accidentales y de tonalidad" [148]

Precht analiza estas limitaciones sin predilección a alguna institución en particular, de las que se verán a continuación (Restricciones, servidumbres, requisiciones o expropiaciones) sino como un gran instituto jurídico, al que denomina LIMITACIONES IMPUESTAS AL DERECHO DE PROPIEDAD EN RAZÓN DE INTERÉS PÚBLICO.

Otros autores distinguen entre aquellos límites fijados a priori por el ordenamiento jurídico y que no provocan un menoscabo de la propiedad, y aquellos que si constriñen el contenido regular del derecho. En este sentido, y desde una perspectiva privatista, ALESSANDRI señala: "El principio según el cual el ejercicio del derecho de propiedad debe ser racional y no abusivo es una limitación inmanente del dominio, en cambio, una servidumbre, en su sentido técnico, es una limitación no inmanente; porque entraña una reducción de los límites regulares del derecho de propiedad "[149]

Las nomenclaturas no son uniformes entre la doctrina, algunos dan a ambas la denominación común de "limitaciones", lográndose la determinación en razón de caracteres generales, y otros distinguen entre las limitaciones inherentes al derecho de propiedad, a las cuales llaman restricciones, y aquellas no inmanentes o exteriores al derecho de propiedad, para las cuales reservan el concepto de limitaciones. Más adelante, volveremos sobre estas distinciones. [150]

El estudio de las limitaciones involucra la pregunta sobre la propiedad. Así, se analizarán en forma sumaria, los fundamentos científico - jurídicos, axiológicos y iusnaturalistas, para en los apartados siguientes profundizar en las temáticas cardinales que el derecho de propiedad y las limitaciones conllevan.

---

[148] Precht Pizarro, Jorge. Ob.citp.63.
[149] Alessandri Rodríguez, Arturo y otros. *"Tratado de los Derechos Reales".* Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1997, pp. 72 y ss.
[150] Ver Apartados 41 y siguientes.

31. Fundamentos científico - jurídicos.

GEIGER señala que: "El derecho de propiedad no es dado como un a priori. La ordenación jurídica positiva no preserva una relación de propiedad ya existente, sino que la crea e infunde una forma diferente, condicionada por lugar y tiempo. De ello resulta que es, en el fondo, una insensatez el hablar de intromisiones de la legislación en la propiedad privada. Sin una legislación positiva no existiría ningún derecho de propiedad en el que algo o alguien pudiera entrometerse.

Si no existe un derecho de propiedad natural, lógicamente anterior a la ordenación jurídica positiva, aquél no puede ser ni preservado ni limitado por el derecho positivo. El único contenido del derecho de propiedad es la suma de atribuciones de disponibilidad que el derecho positivo otorga y garantiza al llamado propietario" [151]

Así, el contenido del derecho de propiedad esta fijado por el derecho positivo, quien fija su extensión. Por cuanto, cuando el legislador revoca determinadas atribuciones hasta un momento garantizadas no incurre en intromisión ni intervención alguna del derecho de propiedad, sino que simplemente sustituye una institución jurídica por otra.

Dos son los postulados de Geiger:

- El derecho de propiedad está configurado únicamente por el ordenamiento positivo.
- No existe derecho natural de propiedad anterior al derecho positivo.

El primer postulado responde acerca del fundamento de las limitaciones impuestas al derecho de propiedad con una argumentación científico - jurídica.

El segundo postulado, que pretende una validez universal, es un planteamiento axiológico - jurídico y, debe, en consecuencia ser examinado con tal rigor.

El fundamento de la ciencia jurídica a las limitaciones impuestas al derecho de propiedad en razón del interés público al decir de Geiger descansa en el concepto que los positivistas tienen de la ciencia jurídica. "Así toda la fuerza de la respuesta que entregan Geiger y Kelsen descansa en su concepto de la ciencia jurídica."[152]

Bajo el influjo del positivismo en las ciencias sociales, HANS KELSEN desarrolla su Teoría Pura del Derecho, entendiendo a la ciencia jurídica como una teoría del orden positivo y sus interpretaciones, relegando el tema valórico a la filosofía jurídica.

En este sentido, la respuesta de la ciencia jurídica al fundamento que analizamos tiene tres características.

- ***Es formalista.*** Pues toda ciencia da cuenta formalmente de su objeto y nada más que de su objeto. Ese es uno de los aportes del positivismo científico.
- ***Es relativa.*** La respuesta de la ciencia jurídica es relativa, pues el juicio de que un orden normativo de propiedad es "legal" o "ilegal" necesariamente se refiere a un orden jurídico positivo válido para un cierto espacio y para un cierto tiempo. Lo que es legal de

[151] Geiger, Theodor. Citado por Precht Pizarro, Jorge. Ob.cit. p. 65.
[152] Precht Pizarro, Jorge. Ob.cit. p. 69.

acuerdo con un orden jurídico positivo puede ser ilegal de acuerdo con otro. En este orden de cosas, el valor constituido por normas jurídicas positivas es siempre un valor relativo, sin juicios de valor, sustentados en instancias políticas.

* ***Es hipotética.*** Dicha característica se desprende necesariamente de la naturaleza del terreno de validez que distingue la ley positiva de la ley natural. Las normas de la ley positiva son "válidas", esto es, deben ser obedecidas porque han sido creadas en cierta forma o hechas por una cierta persona. Kelsen lo señala de esta manera: "La característica esencial del positivismo, en contraste con la teoría de la ley natural, puede encontrarse precisamente en la difícil renunciación de una justificación absoluta material, en este negarse a sí mismo y restringirse a una simple fundación formal hipotética en la norma básica"

Cualquier intento de empujar más allá de los fundamentos relativo-hipotéticos de la ley positiva, esto es, de cambiar de una norma fundamental válida hipotética a una absoluta, justificando la validez de la ley positiva (un intento que, por razones políticas obvias, se repite a menudo) significa el abandono de la diferencia entre la ley positiva y la ley natural"

"Significa la invasión de la ley natural dentro del tratamiento científico de la ley positiva y , si se permite una analogía con la ciencia natural, una intrusión de la metafísica en el reino de la ciencia" [153]

De esta manera la ciencia jurídica nos entrega su fundamento: Normalmente el análisis de la respuesta que la ciencia jurídica extrae de un orden normativo se restringe al análisis de las normas constitucionales y, a lo sumo, a las más importantes normas legales. Es obvio que la configuración jurídica de la propiedad o del interés público dependen en gran medida de otras fuentes jurídicas, en especial, de las normas individuales creadas sobre la base de normas generales, entre las cuales sobresale la jurisprudencia como fuente creadora de derecho.

A la ciencia del Derecho corresponde enfocar el problema desde un ámbito del deber ser. La conclusión necesariamente será: "la razón o fundamento de validez de una norma está siempre en otra norma, nunca en un hecho" [154]

Esto supondrá, en última instancia, la existencia de una norma, que dando validez a todas las demás normas, posibilitará la existencia jurídica del sistema normativo. A tal norma se le denomina básica o categorial.

Así, derecho de propiedad es lo que todo un ordenamiento normativo significativo establece, e interés público es lo que todo un orden normativo significativo establece. [155]

---

[153] Kelsen, Hans. *"Doctrina del Derecho Natural y Positivismo Jurídico"*. Traducción privada, p. 8. Citado por Precht Pizarro. Ob.cit p 73.
[154] Kelsen; Hans: Teoría General del Derecho y del Estado. P 114.
[155] Conclusión a la que arriba Precht Pizarro. Admitiendo según él, la limitación de la ciencia jurídica.

32. Fundamentos axiológicos-ius naturalistas.

La ciencia jurídica, hemos constatado, nos entrega un fundamento estrictamente apegado a su concepto. En otro sentido, constituye una formulación axiológicamente negativa, pues parte de la incomunicabilidad lógica entre el plano del ser y del deber ser y concluye en consecuencia que los juicios axiológicos son juicios de valor meramente subjetivos e inútiles para la ciencia.

Las formulaciones axiológicas contradicen este postulado. Autores como PRECHT, HUSSERL, BOUTROX , RADBRUCH y JORGE MILLAS postulan diversas formulaciones de carácter axiológico, es decir, fundan las limitaciones impuestas al derecho de propiedad en razón del interés público en valores claros y concretos.

Las posturas axiológicas se fundan en los siguientes presupuestos:

a) Se sostiene que toda valoración axiológica, en especial la moral, no es científica, sino filosófica: negando que por el hecho de que la filosofía moral no pertenezca al ámbito de la ciencia se le considere en el mero campo del gusto y arbitrio subjetivo. De este análisis coligen el primer presupuesto cual es: "Los juicios axiológicos de valor, en especial, los morales, no son juicios subjetivos, sino objetivos."
b) Sostienen, en segundo lugar, que existe una íntima relación entre el ser y el deber ser en el plano de lo metafísico, y que consecuencialmente, tanto en el orden especulativo como en el orden práctico, están paralelamente constituídos en torno a la visión del ser. [156] Así es que, luego de una crítica a la visión kantiana,[157] concluyen en su segundo postulado: "Todo principio ético tiene su base y el fundamento de su objetividad en un principio metafísico"
c) En tercer lugar, se sostiene que el campo de lo jurídico no se limita al campo de la ciencia jurídica, sino que se extiende más allá del problema de la legalidad, para enfrentar el problema ético de la justicia. GUSTAV RADBRUCH señala: "El derecho puede únicamente posibilitar la moral, no forzarla, porque el hecho moral, por necesidad conceptual solo puede ser un hecho del la libertad; pero porque sólo puede posibilitar la moral, puede también, el derecho de modo ineludible, posibilitar lo inmoral" [158] Queda así, conformado el tercer presupuesto: " La ciencia jurídica y su análisis de las normas deja libre la posibilidad de emitir juicios de valoración ética, respecto del contenido de dichas normas".

Estos presupuestos son muy útiles al momento de formular la pregunta acerca del fundamento jurídico de las limitaciones del derecho de propiedad en razón del interés público, la cual se proyecta en la siguiente: ¿Cuál es el sistema de propiedad justo y cuya justicia posibilite un sistema de limitaciones en razón de interés público éticamente

[156] En este sentido: Millas, Jorge. Filosofía del Derecho. pp. 93 a 115. Torretti, Roberto. Husserl y otros.
[157] Kant, Emanuelle. Especialmente a sus obras Crítica de la Razón Pura y Crítica de la Razón Práctica.
[158] Radbruch, Gustav. Filosofía del Derecho. p. 64.

correcto? [159] . Pregunta ante la cual Precht responde con una frase de PIERRE BIGÓ. "Propiedad privada es el poder estable, exclusivo y transmisible por herencia, de gestar y dispensar los bienes materiales según una destinación común, en vistas de asegurar una vida decente para sí y los suyos, y de proveer a las necesidades de los otros, en el cuadro de las leyes, de las instituciones y de las decisiones públicas, cuando el bien común lo exija" [160]

Así el fundamento de las limitaciones al derecho de propiedad en razón del interés público de conformidad a las posturas axiológicas se entronca con lo que la corriente escolástica-tomista entiende por derecho natural.

Como no es el sentido de esta memoria profundizar en el antiguo debate entre las escuelas positivistas y naturalistas diremos que el fundamento, en lo que a valoraciones axiológicas se refiere, parte de la visión escolástica-tomista de la propiedad, donde por un lado " los bienes están al servicio de todos los hombres" y por otro se aprecia un marcado individualismo: "toda persona, tanto sola como colectividad..." así las cosas, el fundamento será: "Toda limitación que se impone al derecho de propiedad debe respetar y fomentar el derecho fundamental que todo hombre tiene de servirse de bienes terrenos para su perfeccionamiento"[161]

33. Derecho de Propiedad y limitaciones impuestas al derecho de propiedad en razón de interés público.

Vistos los fundamentos teóricos a las limitaciones impuestas al derecho de propiedad en razón del interés público, examinemos cuáles son dichas limitaciones.

El derecho de propiedad es un concepto que ha ido variando en forma sustancial a lo largo de la historia. Desde la concepción acuñada en nuestro Código Civil: "El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente; no siendo contra Ley o contra derecho ajeno" hasta el reconocimiento que hace la Constitución Política de la República de su función social en el artículo 19 Nº 24, que como señala SORIANO GARCÍA "exige un planteamiento nuevo respecto de lo que habitualmente suele hacerse en el ámbito del derecho privado" [162].

Influida fuertemente en su nacimiento por las ideas del individualismo, la legislación nacional concibió un derecho de propiedad sólido y provisto de protecciones, defensas y acciones. La eminente relevancia de la tierra como bien patrimonial en la época de la dictación del Código Civil, y el estado de la sociedad chilena hacia el 1850, sociedad fundamentalmente agraria y en cuyo progreso se basaban las grandes fortunas del país,

[159] Precht, Pizarro. Ob.cit p. 85. Formula esta interrogante metodológica como inicio de su trabajo de investigación.
[160] Bigó, Pierre. La doctrine sociale de l' eglise. p. 224.
[161] Precht, Pizarro. Ob.cit. p 104.

unido a la conformación terrateniente del poder político, hicieron del derecho de propiedad un atributo celosamente resguardado para los particulares, en el cual el Estado pocas veces podía interferir. El contenido del derecho de propiedad, salvo contadas excepciones, se acercaba con todo a la definición romanista de ésta.

Avanzada la República y con el fortalecimiento del Estado como entelequia representativa de la población, y asumiendo éste progresivamente una conciencia de la cuestión social, se reconoce tímidamente primero y después en forma fundada el carácter social del derecho de propiedad, también conocido como la función social de la propiedad.

Fue la Constitución Política de 1925 la que reconoce de manera expresa esta función, su artículo 10 Nº 10 disponía:" La Ley establecerá el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social y hacerla accesible a todos. La función social de la propiedad comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y la salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes." [163] Articulado cuya amplia discusión puede leerse en los informes de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado del año 1966, que terminó con el concepto de inviolabilidad de la propiedad establecido hasta ese año en la Constitución Política de 1925, y reforzó asimismo el respaldo a las teorías del tratadista francés LEÓN DUGUIT.[164] La Constitución Política de la República de 1980 y sus modificaciones posteriores confirmaron tales planteamientos.

La función social vista así en el ordenamiento constitucional, tal como señala MANUEL BEATO ESPEJO, delimitará el contenido del derecho de propiedad privada, de acuerdo con las leyes, no es un elemento artificioso de su contenido sino, por el contrario, un factor determinante del mismo. [165]

La antigua y clásica forma pétrea del derecho de propiedad, tal como lo entendieron los romanistas, es hoy una estructura en retroceso pero no exenta de argumentos y poder de defensa.

El derecho de propiedad concebido entonces como. "El más completo señorío sobre una cosa "[166], que abarcaba el espacio aéreo y el subsuelo *(qui dominus est soli, dominus est usque ad coelum est usque ad inferos)* se opone a la variedad de limitaciones al derecho

---

[162] Soriano García, J.E. "Las facultades dominicales en la tercera Ley del suelo". En Estudios sobre la reforma de la Ley del Suelo. Colegio de Registradores de la propiedad y Mercantiles de España. Centro de Estudios Registrales. Madrid 1991, p. 102.

[163] Acuña Ramos, Rolando. *"La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. Informes emitidos entre 1926 y 1968".* Editorial Jurídica de Chile. año 1971. Santiago de Chile. p. 116.

[164] Acuña Ramos, Rolando. Ob.cit. p. 52 y ss.

[165] Beato Espejo, Manuel. "*La ordenación urbanística: Función Social. La clasificación y calificación del suelo"*. En Revista de Administración Pública. Año 1993. Madrid. España , p. 22.

[166] Wolff, siguiendo la doctrina romanista. Citado en apuntes de clases de Derecho Civil. Facultad de Derecho, Universidad de Valparaíso. Profesor René Moreno Monroy. Año 2000.

de propiedad impuestas en razón del interés publico, las que pueden constituir desde meras restricciones al ejercicio del derecho de propiedad hasta la expropiación como manifestación de la máxima potestad pública en este sentido. Actualmente la conceptualización del derecho de propiedad contiene incorporada la de las limitaciones. Toda vez que, la definición misma del código las contempla. Apoya esta idea el resguardo constitucional de la propiedad, ya citado. [167]

Diremos entonces, siguiendo en parte al profesor CARLOS DUCCI, [168] que el derecho de propiedad es un señorío autónomo, independiente y cuando menos, virtualmente universal sobre una cosa del mundo externo, que estará limitado en su ejercicio por la Constitución, las leyes, el derecho ajeno o cada vez que falte alguna de sus caracteres esenciales.

Estas limitaciones pueden tomar el carácter de: a) Restricciones administrativas. b) Servidumbres administrativas. c) Requisiciones y, d) Expropiaciones por causa de utilidad pública.

Antes de analizar dichas limitaciones nos detendremos en el concepto de interés público.

34. El interés público.

Bajo este concepto se ha contenido también los de "utilidad pública", "utilidad del Estado", "Bien común". Por lo cual su definición y contenido son de suyo complejos. Se trata de un concepto eminentemente político, notablemente nebuloso, impreciso, falto de elaboración científica, al decir de PRECHT "un verdadero caos". FRANK SOURAF señala categórico: "Uno se ve forzado a concluir que el término "interés público" no tiene genuinamente una definición válida intelectual"[169]

Para los efectos de esta investigación diremos que efectivamente se trata de un concepto de marcado orden político, pero al cual, el ordenamiento jurídico recurre en forma asidua. Especialmente en el ámbito constitucional.

Así, se ha dicho sobre el interés público raramente consiste en acceder a las demandas de un grupo o clase en la sociedad. Más a menudo consiste en la elaboración o compromiso entre grupos de conflicto.[170]

Constitucionalmente, se le ha entendido como un "concepto de carácter personalista, en cuanto está relacionado con la naturaleza humana, teniendo como base la dignidad y los derechos de la persona humana, buscando hacer efectiva la realización integral de cada persona en todas sus dimensiones y de todas las personas que componen la sociedad. Para ello, como señala la Constitución, prescribe como tarea del Estado *"contribuir a crear las*

[167] En este sentido Alessandri Rodríguez, Arturo y otros. Ob. cit. p. 72.
[168] Ducci Claro. Carlos. Manual de Derecho Civil. Parte General. Editorial Jurídica de Chile. Año 1995.
[169] Souraf, Frank. "The Public Interest Reconsidered" en "Journal of Politics", number 4. Pp. 619-639. Citado por Precht Pizarro. Ob.cit. p. 129.

condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto de los derechos y garantías que esta constitución establece "[171]. Definición meramente técnica e determinista, por lo demás vaga, a nuestro modo de ver, depositaria de la concepción instrumental del Estado chileno plasmada en las actas constitucionales que sin entrar el debate de fondo prefirió seguir de cerca al constituyente de 1967. [172]

El concepto de Interés Público es tan usado, precisamente por su vaguedad, que le permite acceder a cualquier sujeto. Sociológicamente considerado, al decir de PRECHT, es un mito. Pero mito o no, y aquí su importancia, cumple una función intelectual relevante: llamar nuestra atención sobre los intereses que se ocultan bajo la "careta" del "interés público". Ahora bien, políticamente, "interés público es la objetivación de intereses conflictuales, lo cual equivale a decir que no existe ni como "interés" (valor) ni como "público"[173]. Análisis que tendremos especialmente a la vista en el capítulo III de esta memoria, al estudiar la normativa vigente en Chile respecto a la protección jurídica de centros históricos urbanos desde la perspectiva del conflicto de intereses entre lo público y lo privado.

35. Las Restricciones.

Son "condiciones legales del ejercicio del derecho de propiedad que tienen por objeto permitir el libre desenvolvimiento de la actividad administrativa, debilitando el carácter absoluto del derecho mencionado"[174]. En este sentido, y no existiendo en los ordenamientos jurídicos actuales, ningún derecho incondicional o ilimitado ya, el mismo derecho de propiedad se ve regulado por una serie de normas e institutos, que sin formar parte de una unívoca finalidad u objetivo, y asimismo sin seguir una corriente doctrinal precisa, buscan restringir su ejercicio.

Entonces, se determina o condiciona el ejercicio del derecho de propiedad al cumplimiento y sujeción, por parte del particular titular del derecho, de un conjunto de normas e institutos de diverso carácter. Cuando esta determinación del ejercicio busca una armonización entre el interés del propietario particular en juego y el bien común nos encontramos ante una restricción administrativa.[175]

Las restricciones tienes como caracteres:

1) Su Generalidad, constancia y actualidad.
2) Son ilimitadas en número y clase.
3) Meramente "tolerantes" de la actividad administrativa.

---

[170] Punto de vista del cual participan Kelsen, Key y otros.
[171] Verdugo Marinkovic, Mario y otros. Derecho Constitucional. Tomo I. Año 2002. P. 113
[172] Verdugo Marinkovic, Mario y otros. Ob. cit. p. 310. En especial respecto a la función social de la propiedad.
[173] Precht Pizarro, Jorge. Ob.cit. p 132-133.
[174] Precht Pizarro, Jorge. Ob.cit. p. 9

4) Inindemnizables.
5) Ejecutorias.

Siendo inherentes a toda propiedad inmueble, como condiciones legales de ejercicio, no determinan una propiedad particular a la cual debe aplicárseles. Cualquiera propiedad, cumplidas las condiciones, debe soportarlas. De allí también su constancia y su no potencialidad. Es esto lo que distingue a las restricciones de cualquiera otra limitación.

PRECHT aclara: "La no posibilidad de determinar "a priori" y por adelantado los intereses públicos, y por tanto el rol de la administración, implica su indeterminación en cuanto número y clase"[176]

36. Las Servidumbres.

Las Servidumbres impuestas al derecho de propiedad en razón del interés público, han debido debatirse constantemente por distanciarse de los parámetros ya establecidos para ésta respecto del Derecho civil.

Sabemos que las servidumbres en el Derecho civil ya han construido una estructura importante y clásica, sin embargo, para el Derecho administrativo las servidumbres tienen importantes distinciones. Si bien es cierto que tanto servidumbres administrativas y civiles se constituyen y extinguen por modos similares; y que ambas son limitaciones al derecho de propiedad, no debemos olvidar que tienen importantes diferencias, así en relación al interés que buscan satisfacer, que en el caso de las servidumbres administrativas es capital para esta investigación, como así también respecto del predio dominante.

Sintetizando lo señalado por BIELSA y MAYER, podemos entregar un concepto de servidumbre administrativa: "Derecho público real constituido por la Administración sobre un inmueble de propiedad privada con el objeto de servir a una empresa pública determinada" [177]

Esta definición no es totalmente aceptada, la doctrina francesa incluye en el concepto de servidumbres el de restricciones. Personalmente creemos que el concepto de BIELSA aporta los elementos que distinguen y definen la servidumbre administrativa como limitación al derecho de propiedad. Veamos:

1) Es un derecho real.
2) Afecta el carácter exclusivo del derecho de propiedad
3) Se constituye sobre un inmueble de propiedad privada
4) Tienen como objeto servir a un fin de interés público

---

[175] Precht Pizarro, Jorge. Ob.cit. p. 9
[176] Precht Pizarro, Jorge. Ob.cit. p. 10
[177] Bielsa Rafael. Principios de Derecho Administrativo, p. 801 "Derecho público real constituido por una entidad pública (Estado, provincia o comuna) sobre un inmueble para que sirva al uso público como extensión o dependencia del dominio público o de un dominio del servicio público" En este concepto hay un claro predominio del interés público. Otto Mayer, define las servidumbres como "El poder jurídico parcial constituido sobre un inmueble en favor de una empresa pública"

Intervienen, en estas servidumbres dos sujetos, un sujeto activo que es la Administración pública, o más precisamente el Estado, y un sujeto pasivo que está identificado con los bienes sobre los cuales se puede constituir servidumbres.

Lo determinante en ellas, es la finalidad ya indicada, no siendo determinante el concepto de "predio". Como si lo es en el caso de las servidumbres civiles. PRECHT enfoca el problema a partir de dos cuestiones: la primera referida determinar a la esencia de las servidumbres públicas, y la segunda a precisar el rol del Estado como sujeto activo de ésta.

Ante la primera cuestión vemos como las servidumbres civiles ostentan como elemento esencial la existencia de un predio en cuyo beneficio se establece el gravamen, llamado predio dominante. Así lo señala el artículo 820 de nuestro Código Civil. "Servidumbre predial o simplemente servidumbre, es un gravamen impuesto sobre un predio en utilidad de otro predio distinto" y añade el artículo 821: "Se llama predio sirviente el que sufre el gravamen y predio dominante el que reporta la utilidad"

Ahora bien, en las servidumbres administrativas no existe predio dominante en sentido estricto, sino un sujeto activo no necesariamente predial, necesariamente beneficiario directo de la servidumbre.

Es claro que para autores como PLANIOL[178], que no conciben una servidumbre sin predio dominante, las servidumbres no serán más que una elaboración doctrinal criticable y sin existencia real. PRECHT rebate al jurista francés bajo el argumento del desmembramiento del derecho de propiedad. "En efecto, la noción de servidumbre, en el concepto que aceptamos, se configura primaria y esencialmente por la existencia de un desmembramiento del derecho de propiedad, desmembramiento que permite extraer cierta utilidad." [179]

"El concepto admitido hace, pues, girar la esencia de la servidumbre sobre el sujeto pasivo, con preponderancia al sujeto activo": Lo determinante, entonces, no es el concepto de predio, sino la finalidad de la servidumbre.

Se ha entendido por empresa pública "la actividad que tiende a satisfacer necesidades públicas determinadas y concretas, llámese fortificación, calzada, río navegable" [180]

Las Obligaciones que derivan de la servidumbre administrativa son, desde el punto de vista de la administración:

a) Ejercer la servidumbre en términos racionalmente necesarios para cumplir sus fines.

b) Indemnizar al propietario del predio sirviente.

---

[178] Planiol, Guiseppe. *"Tratado elemental de derecho civil"* Tomo I. Numero 2906. "No basta que al propietario le sea restringido el uso de un derecho, es necesario que exista un predio dominante"
[179] Precht, Jorge. Ob. cit. p. 20.
[180] Mayer, Otto. Citado por Precht, Pizarro. Jorge. Ob. cit. p. 20.

Desde el punto de vista del propietario cuyo bien fue afectado a una servidumbre administrativa las obligaciones serán:

a) Obligaciones de no hacer.

b) Obligaciones de dejar de hacer.

c) Obligaciones de hacer: [181] Respecto a ellas se señala que si bien la servidumbre es de carácter esencialmente real, por regla general, las obligaciones que los ordenamientos jurídicos impongan serán de no hacer o de dejar de hacer. Pero, no es posible ignorar que en ciertos casos la finalidad de la servidumbre se frustra, sin actividad positiva. Por esta razón algunos autores entienden que el límite de las obligaciones para el propietario del predio sirviente no está en perturbar no está en no perturbar, sino: "en las necesidades positivas de la empresa a la cual sirve ese sometimiento"[182]

La indemnización en las servidumbres administrativas emana de un principio general que se aprecia en la mayoría de los ordenamientos jurídicos. En los cuales se establece que toda limitación que signifique una desmembración del dominio convierte al derecho de propiedad en derecho de crédito, manteniéndose de esa manera inalterado el patrimonio. Este principio, como veremos más adelante, alcanza su máxima expresión con la expropiación.

En el caso de la servidumbre, como anota la doctrina, donde existe una limitación al goce exclusivo del propietario, en beneficio de la comunidad, a través de una empresa pública que la representa, será siempre necesario probar que el cumplimiento de la obligación impuesta causa daño.

37. Las Requisiciones.

Para definir la requisición ha sido necesario un importante debate que intentaremos reproducir por lo menos en sus líneas generales.

Algunos autores han entendido a la requisición como un contrato forzado por la autoridad, que podrá tomar cualquier forma de acuerdo a las necesidades del poder público.

Otros estiman que se trata de una forma especial de expropiación.

Ciertos tratadistas sostienen que la requisición tendría ciertos caracteres del servicio militar y del impuesto.

Waline, estima que la requisición es un acto de poder público específico derivado de un derecho sui generis. [183]

---

[181] Las obligaciones *in faciendo* son extrañas al contenido de la servidumbre. Es cierto que algunos autores entienden lo contrario fundándose en la terminología legal que denomina servidumbres a ciertas obligaciones de hacer, pero la naturaleza de toda relación jurídica no depende del nombre dado por el legislador, sino únicamente de sus caracteres y elementos constitutivos. Como bien se ha dicho, las obligaciones de hacer impuestas por la ley en razón de utilidad o necesidad pública serán contribuciones o medidas de policía, pero no servidumbres ni restricciones administrativas. Villegas Basavilbaso. Principios de Derecho administrativo. Tomo IV, p. 802.

[182] En este sentido Mayer, Precht, Bielsa y Villegas Basavilbaso. En contra; Planiol.

[183] Waline, Marcel. *Manuel elementaire de droit administrative*, p. 389. Citado por Precht Pizarro, p. 28.

Por último, hay autores que han sostenido que la requisición sería un impuesto, es decir, una medida usada por el Estado para abastecer los servicios públicos, sustrayendo bienes del curso comercial normal y realizando economías a costa de los particulares.

De estas cinco visiones que se han enunciado respecto a la requisición, los autores se inclinan por la que la considera una forma especial de expropiación. En este sentido BARTHELEMY, BIELSA, PRECHT y JARA CRISTI.

Se considera a la requisición como "el ejercicio del poder de expropiar en estado de necesidad", de suerte que existiría una identidad de naturaleza jurídica entre la requisición y la expropiación. [184]

38. Expropiaciones por causa de Utilidad Pública.

GARRIDO FALLA, ha señalado: "Toco régimen de expropiación forzosa puede ordenarse alrededor de dos principios esenciales: por una parte habilita de un modo formal una potestad expropiatoria de la Administración: por otro lado, al definir esta potestad, garantiza consecutivamente los contenidos positivos que reconoce a la misma en relación con la actividad del Estado. En cierto modo la doble vertiente de todo Derecho Administrativo: prerrogativa de la administración y garantía de los administrados" [185]

Al referirnos a expropiación siempre vinculamos su contenido a la Constitución Política y a cómo esta entiende el derecho de propiedad. La expropiación es concebida como el límite último del derecho de propiedad, circunscrita en forma estricta en sus causas y regulada tanto en su procedimiento como en sus garantías. La regulación constitucional de la expropiación es un buen barómetro del nivel de resguardo y protección del derecho de propiedad en determinado ordenamiento jurídico.

La doctrina anota un punto importante de señalar aquí, cual es el hecho de la evolución expansiva del concepto de expropiación. Pues tradicionalmente ésta limitaba su extensión en cuanto al objeto (bienes raíces), en cuanto a su contenido (enajenación forzosa, dentro del título compraventa) y en cuanto a su causa (utilidad pública, utilidad directa para una obra pública, obras de utilidad pública). Dichos límites han sido claramente sobrepasados, y la causa de esto la encontramos en la transformación de la sociedad y la concepción del Estado en el siglo XIX.

El Estado moderno interviene en la sociedad alternado las relaciones patrimoniales mediante todo género de disposiciones, pues a través de la Administración Pública busca el orden social como un cometido y no como algo ya determinado y que debe aceptarse. [186]

---

[184] En contra; Rodrigo Alliende González. *La Requisición*. Memoria de Prueba. Editorial Universitaria. Universidad de Chile. Santiago de Chile, año 1955.

[185] Garrido Falla, Fernando. *"Sobre el derecho administrativo y sus ideas cardinales"*. Revista de Administración Pública 7. 1952, pp. 35 y ss.

[186] "El carácter distintivo de la Administración moderna, aquel que la distingue del Estado burgués de Derecho, es su especial relación con el orden social. Así como para este último orden social es un presupuesto dado que no se halla a su disposición, para la Administración contemporánea el orden social no es un dato, sino cometido y objeto de conformación", de allí la causa y motivo legitimante de su intervención en el

No es nuestro objeto profundizar en la evolución constitucional, legal y jurisprudencial de la institución de la Expropiación, que además excedería los límites de esta investigación, por lo que nos referiremos al estado actual de la concepción de la expropiación. [187]

Diremos como primer punto que *la expropiación es una potestad* del Estado desarrollada para el cumplimiento de sus fines. Está establecida en la mayoría de los ordenamientos constitucionales con ese propósito y se ejerce en el caso particular para desarrollar dicho fin.

Algunos autores están por afirmar que la expropiación es más que una limitación al derecho de propiedad, ya que constituye la extinción de éste, de tal manera que tratándose de la extinción del dominio en forma total, debiera estudiársele como un instituto diferente a las limitaciones. [188]

No obstante esta opinión, nosotros pensamos que la expropiación es propiamente una limitación al derecho de dominio mientras ésta no se ejerza, y permanezca latente como una facultad del ente público, cuando se ejercita lo que ocurre es que opera un modo de extinguir el dominio, pero no por ello ésta pierde los caracteres que la identifican como tal y permiten calificarla como limitación al derecho de propiedad *maxime extensione*.

La expropiación ha sido definida como "Un acto de autoridad, propio del derecho público, por el cual se priva a una persona, natural o jurídica, de bienes o derechos de cualquier naturaleza, por motivos de interés superior que deben ser declarados por el Estado, reconociéndole al afectado el derecho de una indemnización correlativa" [189]

Una de las definiciones más difundidas es la que sigue: "es un acto de Derecho público, mediante el cual la Administración, o un particular subrogado en sus derechos, adquiere la propiedad de un bien ajeno, mediante la indemnización correspondiente" [190]

AYLWIN finalmente, ha señalado que "es el acto por el cual se priva a una persona de un bien de su dominio por decisión unilateral del Estado, por razón de utilidad pública calificada por ley y previo pago de una indemnización"[191]

A efectos de no profundizar, por ahora, en este clásico y debatido tema dejaremos sentados sus principales sus caracteres:

1. Es un instituto eminentemente de Derecho público.
2. Supone el ejercicio de una potestad.

---

mundo patrimonial de las relaciones. Precht Pizarro, Jorge. Ob. cit. p. 32, citando a García de Enterría, Eduardo. *"La nueva Ley de Expropiación Forzosa"*.

[187] Puede consultarse una detallada reseña de la evolución de la Expropiación en Precht Pizarro, Jorge. Ob. cit. pp. 32 a 39.

[188] Hajna Rifo, Eduardo y Santa María Rivera, Álvaro. *"Consideraciones jurídico - urbanísticas acerca de la expropiación urbana"* Memoria de Prueba. Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso, 1972.

[189] Ríos Álvarez, Lautaro. *"Estudio de la Ley orgánica de Procedimiento de expropiación"*. Edeval. Colección de Legislación comentada. Valparaíso, 1978.

[190] García Oviedo, Carlos. "Derecho Administrativo" Madrid, 1957. T. I , p. 443. Citado por Peñailillo Arévalo, Daniel. "La Expropiación ante el Derecho Civil" Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1995, p. 13.

[191] Citado por Peñailillo Arévalo, Daniel. Ob. cit. p. 14.

3. Posee un ordenamiento legal especial.
4. Se trata de una transferencia obligada de la propiedad.
5. Como prerrogativa legal la *causa expropiandi* debe ser la utilidad pública y debe expresarse y adecuarse en el acto expropiatorio.
6. Es distinta a la compraventa.
7. Da lugar al pago de una justa indemnización.

La importancia del manejo del concepto de expropiación como mecanismo o potestad de la Administración Pública en el cumplimiento de sus fines, radica para esta investigación, en su consideración dentro del marco de potestades de que puede valerse la Administración Urbanística, en especial, y la Administración Pública, en general, para efectos del planeamiento y protección de bienes situados dentro del concepto de conjunto histórico urbano. Toda vez que la causa fundante, como hemos visto, de las limitaciones al derecho de propiedad, en este ámbito, está en los conceptos de utilidad pública, o similares que se han planteado. Es decir, si dentro de las medidas que se estudiarán con posterioridad, tiene cabida este concepto y extensión de la expropiación que aquí se ha detallado.

El cuestionamiento, objeción, impugnación y rechazo de las diversas medidas de planeamiento y protección de los centros históricos urbanos fundado en el argumento de que éstas constituirían, como se ha afirmado en litigios substanciados por los tribunales nacionales, una *"verdadera expropiación parcial del patrimonio de los afectados, sin indemnización"*. Se fundamenta este argumento en el perjuicio económico que para los propietarios de los inmuebles afectados por la misma, tanto si se les declara bajo protección total, como parcial, pro cuanto bajo una u otra modalidad, implicará una limitación al derecho de dominio absoluto y arbitrario que la ley y la Constitución Política de la República contemplan. [192]

Este argumento, se derrumba por dos razones:

La primera: que las medidas de planeamiento y protección de los Centros Históricos urbanos no revisten los caracteres señalados para el instituto de la expropiación y; segunda, como veremos más adelante, ante la interpretación de la extensión y contenido del derecho de propiedad a la luz del principio de legalidad y el fundamento social de ésta, según se explicita en apartados 40 a 42 de esta tesis.

39. Límites y Limitaciones. Distinción metodológica.

La mayoría de los autores distinguen entre los conceptos de Límites a la propiedad, por un lado, y de Limitaciones a la propiedad, por otro.

[192] Estas argumentaciones fueron planteadas por algunos abogados de la ciudad de Valparaíso, ante el inminente proceso de declaración del Centro Histórico de la ciudad puerto como zona protegida. Se profundizará más en este aspecto en al Capitulo III apartado 92 y siguientes de este estudio.

Dicha distinción metodológica es importante a efectos de clarificar los conceptos e instituciones que más adelante se analizarán en la legislación de protección de centros históricos urbanos.

Así, PRECHT señala que: "Llamamos límites al término que permite definir la propiedad como propiedad. Llamamos limitaciones a la determinación (intervención extrínseca) que define el ámbito de la propiedad no ya atendiendo a la propiedad como propiedad sino al bien común" [193]

RÍOS en un estudio especializado ha dicho que: "El léxico español no permite establecer una distinción clara entre límite - o delimitación - y limitación. La doctrina ha tenido que construirla a partir de las voces alemanas *Eigentumsbegrenzung* (límite) e *Eigentumbeschränkungen* (limitaciones) de la propiedad. Los límites de la propiedad - señala ALBALADEJO - son las fronteras o el punto normal hasta donde llega el poder del dueño, o sea, el régimen ordinario a que está sometido tal poder. Otra cosa son las limitaciones que, procediendo de muchas causas, pueden reducir, en casos singulares el poder que normalmente tiene el dueño de la cosa"[194]

GARCIA DE ENTERRÍA, sostiene que "delimitar es configurar los límites dentro de los cuales se produce el contenido normal de los derechos; limitar en cambio es restringir, producir una restricción o ablación de las facultades que entran en el ámbito delimitado o definido previamente como propio de ese contenido normal" [195]

Así entonces podemos decir que estos dos conceptos tienen fuentes y contenidos radicalmente distintos y que suelen confundirse pues recaen en el mismo objeto: la propiedad. Así, los límites constituyen un elemento intrínseco y esencial del derecho de propiedad, su frontera normal establecida por el ordenamiento jurídico, le configuran y le dan su fisonomía normal. Las limitaciones tiene un origen extrínseco y son aplicables a casos singulares, reducen o restringen el poder del dueño sobre la cosa, acotan los límites normales del derecho y se fundamentan en aquellas razones de política económica o legislativa que el legislador o el constituyente haya querido hacer prevalecer sobre el derecho mismo de propiedad concebido desde su faz subjetiva.

Es decir, la fundamentación de las limitaciones al derecho de propiedad, está dada entonces por aquellos conceptos que veníamos entregando a propósito del bien común. Son su fuente y fundamento político - legislativo.

40. Garantía constitucional de Propiedad y Función social.

La Constitución Política de la República de Chile en su artículo 19 n° 24 "asegura a todas las personas el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de

[193] Precht Pizarro, Jorge. Ob. cit. p. 101.
[194] Ríos Álvarez, Lautaro. *El principio constitucional de la función social de la propiedad*. Anuario de Filosofía Jurídica y Social. Nº 6. Año 1988, pp. 185 - 216. Citando en parte a Albadalejo. *"Instituciones de Derecho Civil"*

bienes corporales e incorporales", y agrega en un segundo inciso que: "Solo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella, y las limitaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental."

Esta disposición constitucional, que permaneció por muchos años como un elemento programático de entre las limitaciones al derecho de propiedad, constituye ahora un eslabón que debe recuperarse en la cadena que implica el desarrollo económico social.

La función social de la propiedad comprende, contiene y puede significar por tanto según la Constitución Política de la República de Chile:

1. Cuánto exijan los intereses generales de la Nación.
2. La Seguridad nacional
3. La Utilidad pública.
4. La Salubridad pública.
5. La Conservación del patrimonio ambiental.

BEATO ESPEJO señala que este carácter social e institucional del derecho de propiedad, obliga a su titular a garantizar, con su actuación, aquellos intereses generales que el bien, por su propia naturaleza, sea capaz de satisfacer. Es decir. "junto a las facultades de carácter individual que la Constitución también reconoce al propietario sobre las cosas (fundamento del derecho subjetivo condicionado o debilitado que éste constituye, por cuanto que cede para convertirse en un equivalente económico cuando el interés de la colectividad legitime la expropiación), pone la Constitución, decimos, al mismo tiempo, un conjunto de deberes y obligaciones establecidos de acuerdo a las leyes, en atención a valores e intereses de la colectividad. Busca, en definitiva, la utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio está llamado a cumplir. Sin la función social no existe la propiedad privada desde la Constitución española"[196]

RÍOS, ha señalado que la función social no se opone - necesariamente - a la función individual de la propiedad. Se trata, más bien de una coordinación de intereses; pero si ellos entran en conflicto, se concede primacía a la función social. [197]

En síntesis, utilidad pública y función social definen de manera inexcusable el contenido del derecho de propiedad de cada categoría o tipo de bien.

En este sentido el profesor CARLES PAREJA[198] al definir la articulación del Derecho urbanístico español a señalado tres elementos: el urbanismo, la función pública urbanística y el derecho de propiedad.

---

[195] Citado por Ríos Álvarez, Lautaro, Ob. cit. p. 206

[196] Barnés Vásquez, J. *La propiedad constitucional: El estatuto jurídico del suelo agrario.* Civitas Madrid. 1988, p.56 ss. Citado por Beato Espejo, Manuel. Ob.cit. p 22.

[197] Ríos Álvarez, Lautaro. *El principio constitucional de la función social de la propiedad*. Anuario de Filosofía Jurídica y Social. Nº 6. Año 1988, pp. 185 - 216.

Respecto al derecho de propiedad corresponde al Derecho civil definir su contenido y atribuciones. Pero son precisamente los planes y prohibiciones definidos por el acuerdo estatal o autonómico (la función pública urbanística), el que establece el ius edificandi. De ahí es que derecho de propiedad y ius edificandi tengan contenidos distintos y no se igualen.

Al ius edificandi PAREJA le denomina plusvalías o aprovechamientos urbanísticos, puesto que a través de éste la Administración Pública sustrae de la esfera del particular ciertas atribuciones en favor de la comunidad, fundada en la función social de la propiedad establecida en la Constitución Española. En síntesis, la función social de la propiedad para este autor se traduce y concreta en los planes y prohibiciones establecidos por la función pública urbanística y a través de los cuales se obtienen aprovechamientos urbanísticos.

Algunos autores, entre nosotros PUCHEU MUÑOZ,[199] han intentado aclarar si el concepto tradicional de dominio incluye, dentro de sus atributos, el derecho a edificar, apuntando directamente a un posible conflicto de constitucionalidad respecto de ciertas instituciones normativas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, tales como el congelamiento de terrenos afectados por futura expropiación y las áreas no edificables o de edificación restringida. El profesor de la Universidad de Concepción tomando como fundamento que *al ser la Ley la que determina la forma de usar, gozar y disponer de la propiedad, nada impide que ésta haga nacer un derecho con determinadas cargas, sin que ello implique imponer una reducción exterior al contenido del derecho.* En otras palabras no se trata de una limitación, que por definición es impuesta con posterioridad a la configuración del derecho sino de un derecho acotado desde un principio, por determinados deberes u obligaciones, que le son inherentes o circunstanciales. [200] No existiría derecho a edificar, entonces, si el plan regulador no lo concediera, de tal suerte que antes del planeamiento ni siquiera se posee esa aptitud inicial para edificar; es la ordenación territorial expresada en los planes reguladores, al decir de PUCHEU MUÑOZ, la que hace nacer otros derechos más allá de los ligados al mero rendimiento de natural de los predios. [201]

De esta manera la propiedad, entendida desde estas argumentaciones, tiene contenidas como concepto y en rigor de la función social y el interés público, cuestiones como: los aprovechamientos urbanísticos, el ius edificandi, el congelamiento de zonas, las áreas de protección, las limitaciones administrativas y la protección de los recursos naturales.

---

[198] Pareja Lozano, Carles. *"El nuevo Derecho urbanístico español".* Conferencia pronunciada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valparaíso. 28 de octubre de 2002.
[199] Pucheu Muñoz, Mario Martín. *"El Derecho a edificar en la Legislación urbanística"*. Artículo, en *Revista de Derecho* de la Universidad de Concepción. Nº 206, año LXVII, julio - diciembre 1999, pp. 37 a 41.
[200] Argumentos y observaciones del Pdte. de la República al requerimiento de inconstitucionalidad del D.S. 171 de 1996 del MINVU, presentado ante el Tribunal Constitucional por doce senadores. Rol 253. 15-4-1997.
[201] Pucheu Muñoz, Mario Martín. Ob. cit. p. 40.

Desde nuestro punto de vista, como se profundizará más adelante, la propiedad no puede ser entendida sin estas instituciones.

Estas argumentaciones excederán con mucho, en cada caso particular, a los límites al derecho de propiedad, según vimos lo entienden PRECHT, RÍOS y GARCÍA DE ENTERRÍA, configurando cuadros en que este derecho se vea reducido a una mínima expresión.

PUCHEU MUÑOZ, va más allá en su análisis, respecto al derecho de edificar señala: "Si la facultad de edificar es un atributo esencial del dominio, debería concluirse que la ley podría impedir la construcción, solo previo pago de la correspondiente indemnización, por los perjuicios causados al propietario del terreno afectado por la prohibición"

Pero como ya dijimos antes, al ser la misma ley la que determina la forma de usar, gozar y disponer de la propiedad, nada impedirá que ésta haga nacer un derecho con determinadas cargas, sin que ello signifique imponer una reducción exterior al contenido del mismo derecho. Es entonces el Plan Regulador el que concede el derecho a edificar. *Es la potestad administrativa urbanística la que extiende la aptitud inicial de los predios. Como es el titular de las limitaciones, es asimismo titular de las extensiones.*

Al decir de PUCHEU MUÑOZ, esta línea de análisis "validaría las diversas instituciones contenidas en la LGUC, como lo son los congelamientos de terrenos, la zonificación de la ciudad, la cesión forzada de terrenos urbanizados, la limitación de la construcción en altura, las áreas de protección histórica, etc. Toda vez que no se trata de limitaciones al derecho de propiedad consagrado en el Código Civil, derivadas de la función social que está llamado a cumplir, sino simplemente la delimitación legal del contenido de la propiedad urbana reglamentado en la LGUC " [202]

RÍOS, por su parte y del estudio de diversos cuerpos constitucionales concluye que la Función Social tiene como principal carácter su cauce limitante: Es decir, no se opone necesariamente a la función individual de la propiedad. Constituye una coordinación de intereses, pero si ellos entran en conflicto se concede primacía a la función social. [203]

"Así si la función individual, para un propietario agrícola consiste en que su predio le rinda la máxima utilidad posible, la función social de esa tierra será coincidente con, en la medida en que el propietario oriente su explotación a satisfacer las necesidades sociales dominantes. Pero si el propietario opta por mantener la tierra ociosa porque su interés individual es sólo especulativo, o decide darle un destino insignificante, o contrario a su función social, ésta puede hacer prevalecer sus requerimientos e, inclusive, expropiarla" [204] Esta subordinación de la función individual a la social se manifiesta claramente en el suelo urbano, en que como hemos visto el ius edificandi viene conformado, como facultad y

[202] Pucheu Muñoz, Mario Martín. Ob. cit, p. 40. En sentido similar Rajevic Mosler, Enrique Petar. Ver Bibliografía.
[203] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 203 y ss.
[204] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p 204.

como obligación, por el marco normativo que, del desarrollo de los distintos derechos de edificación, prefigura el Plan Urbanístico [205]

Este carácter de encauzamiento de orientación limitativa del ejercicio del derecho de dominio, según RÍOS, se manifiesta en tres consecuencias.

1. *Consecuencia formal:* La finalidad que persigue la Función Social se manifiesta de maneras muy diversas, cuyas fórmulas no precisamente la consagran en forma literal. Sus manifestaciones más usuales consisten en autorizar que la ley imponga a la propiedad "limitaciones" y "obligaciones" que deriven de ella o que la hagan posible, o bien vinculando a la función social, o al ejercicio del dominio sujeto a ella, los conceptos jurídicos de "utilidad pública", "interés general", "utilidad nacional" o equivalentes. [206]

2. La segunda consecuencia aludida por RÍOS conlleva la distinción ya anotada entre Límites y Limitaciones. [207] "Desde esta perspectiva ella supone una *delimitación previa del dominio*, ya que no puede limitarse - en el sentido de restringirse, de reducir a términos menores - sino aquello que ya está delimitado" [208]

Esta distinción, que supone que la función social, como cauce limitativo, restringe un derecho previamente delimitado encuentra en algunos ordenamientos constitucionales dentro de los cuales puede citarse el chileno, el mecanismo de origen alemán, de la garantía del contenido esencial o esencia de los derechos fundamentales, expresado en nuestra Constitución Política de la República en el artículo 19 Nº 26.

RÍOS nos aclara: "En efecto, si la ley no puede cercenar un derecho más allá de esa esencia, quiere decir:

a) que el contenido esencial forma el núcleo irreductible del derecho delimitado pero susceptible de reducirse sólo entre sus confines ordinarios y el contorno de ese núcleo.

b) que la ley no puede definir ese núcleo puesto que su carácter irreductible está garantizado por la Constitución.

c) que es preciso buscar la configuración de ese contenido esencial de los derechos en la propia Constitución; o en su defecto, en el ordenamiento jurídico preexistente, que hubo de servir al constituyente de necesaria referencia; siempre que sus normas sean armónicas con la preceptiva constitucional y efectivamente consagren lo que la Constitución garantiza."[209]

En este punto y a propósito del cauce limitante de la función social, algunos autores, entre los que destacamos a PUGLIATTI, sustentan la teoría de que el concepto tradicional - románico de la propiedad recogido en la mayoría de los Códigos tributarios

---

[205] Ríos se refiere al "dibujo legal" que prefigura el Plan Urbano.
[206] Ríos apunta que los conceptos citados son más a menudo enunciados como causa justificante de la expropiación de bienes y derechos que pasan, así a cumplir exclusivamente, una función propia del Estado o una función social. Ob. cit. p. 205.
[207] Ver apartado 39.
[208] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 205.
[209] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 206.

del francés, entre los que se cuenta el nuestro, se encuentra en franca obsolescencia. Se señala que ésta (la propiedad) tiene ya un contenido residual y que en su reemplazo han surgido distintos modos de apropiación y de formas de propiedad que proceden en diferentes momentos político - económicos, y que tienen regímenes jurídicos tan diferentes que lo adecuado es hablar, no de la propiedad, sino de las propiedades. [210]

3. La tercera consecuencia que apunta el profesor RÍOS, es que la función social de la propiedad como subordinante limitativo, es que ella puede *constreñir generalmente el ejercicio del derecho de las facultades del dominio*; pero cuando esa constricción se singulariza y resulta discriminatoria, el afectado puede exigir el resarcimiento del perjuicio producido, en virtud de principio de la igualdad; y cuando ella priva a un sujeto del contenido esencial del dominio o de alguna de sus facultades, procede también la acción indemnizatoria.

El derecho de propiedad entonces ¿Debe ser entendido como un derecho flexible y en revisión constante? ¿Las limitaciones al derecho de propiedad, como elemento extrínseco, aplicables a casos particulares, y cuya fundamentación es una cuestión de política legislativa y económica respecto a las funciones de la propiedad, están poco a poco incorporándose al concepto nuclear de la propiedad, dejando atrás su contenido clásico? ¿Estamos en presencia del desarrollo de nuevo estatuto para una forma distinta de propiedad, tal como la entiende PUGLIATTI?

Las tendencias modernas en materia de urbanismo observadas en la última década y sus proyecciones en las diversas legislaciones de protección de los centros históricos urbanos nos llevan a validar metodológicamente estas interrogantes, las cuales trataremos de absolver en el desarrollo de esta investigación.

Como primer referente diremos que la función social de la propiedad es una institución que debe estar constantemente en revisión y fortalecimiento, más aun cuando, ésta constituye constitucionalmente una limitación al derecho de dominio, y a nivel urbano, las leyes en la materia como señala ÁLVAREZ CRUZ debieran ser pensadas para dirimir la eterna pugna entre el titular de su derecho de dominio y los intereses de la comunidad.[211]

Esta visión de un derecho de amortigüación entre en el derecho público y el derecho privado, no es sino el reflejo de la contradicción de intereses que supone la ya anotada distinción entre límites y limitaciones. Entre poder de señorío y bien público e interés de la comunidad.

---

[210] Pugliatti. *"La propietá e la propietá"* En contra de esta novedosa tesis Planiol y Ríos en Ob cit. p. 207.

[211] Alvarez Cruz, Raúl. "El Derecho urbanístico", *Revista Derecho y Sociedad*, N°2, Santiago, Primavera de 1988. " El urbanismo funciona en pos de un objetivo preciso, pero a menudo difícil de concretar, normar los intereses colectivos del cuerpo social (ciudad, urbe) y su encuentro con los intereses privados del particular, titular de su derecho de propiedad (Dominio)

41. Función social de la Propiedad y Medio ambiente.

Corresponde reseñar ahora cual es el sentido de la incorporación del medio ambiente dentro de las instrumentalizaciones constitucionales de la función social. Pues, desde nuestro punto de vista, se ha producido gradualmente un acercamiento de los conceptos de función social y medio ambiente, al amparo de las consagraciones constitucionales.

El medio ambiente, cual noción instrumental utilizada por el constituyente para hacer efectiva la función social de la propiedad, constituye uno de los derechos más recientemente incorporados en los ordenamientos constitucionales modernos.

La protección del Medio Ambiente como un derecho tutelado por el ordenamiento jurídico y de carácter esencial, se encuentra ya reconocida y bastante consolidada en lo jurídico, no obstante aún persistan diferencias y cuestionamientos a la operatividad de las leyes de regulación y protección ambiental basadas precisamente en aspectos económicos y relacionados con la sustentabilidad.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en la ciudad de Estocolmo en 1972 se postuló que: "Todo ser humano posee el derecho fundamental a vivir en un medio de calidad tal, que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar". Más recientemente, en la Declaración de Rio - agenda 21- se contempla como principio básico que: " Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva, en armonía con la naturaleza", y la misma declaración, como para dejar las cosas aún más claras señala en su objetivo octavo: "Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida, para todas las personas, los Estados deberán reducir y eliminar los sistemas de producción y consumo insostenibles, y fomentar políticas demográficas apropiadas". [212]

Ante la claridad y categoría de estos instrumentos internacionales, la relevancia del bien tutelado y el estado imperante de globalización jurídica; los diversos Estados, han recepcionado e intentar hacer cumplir estos postulados. Algunas razones que se esgrimen:

a) El creciente y progresivo grado de urbanización del planeta: Consideremos que el 50 % de la población mundial y cerca del 90 % de la población chilena viven actualmente en ciudades y por lo tanto enfrentan, viven, o más bien perviven en similares circunstancias de conflicto.

b) La necesidad de un desarrollo urbano coherente y sustentable que mejore la calidad de vida en la ciudad.

c) Entender a la ciudad como factor integrador de la actividad humana. La ciudad es continente y contenido del quehacer humano. Lo jurídico está ínsito en este quehacer desde

[212] Bibiloni, Homero M. y otros, *"Calidad de vida, Derecho Administrativo y Medio Ambiente",* en Calidad de Vida y DERECHO**,** Universidad de la Plata, La Plata**,** Año 1993, pág. 9.

distintas esferas de regulación. Así, una visión normativa del ordenamiento territorial implica manejar elementos como calidad de vida, medio ambiente urbano, legislación municipal, transportes y vialidad, manejo de desechos urbanos, contaminación industrial.

Conveniente es decir que relaciones entre medio ambiente y ciudad no se circunscriben a nuestra época, sino que vienen dándose desde muy atrás con el nacimiento de las repúblicas. Y ya antes de establecerse los europeos en América, las ciudades y asentamientos originales mantenían una comunión sagrada con la naturaleza.

La noción sistémica con que se aborda la temática, no es una idea vanguardista, ni siquiera es un enfoque moderno, pues la adaptación de la política de asentamientos a las circunstancias ambientales no es tema de hoy, MARTIN MATEO nos aclara que ya los primeros precursores teóricos del urbanismo tuvieron muy presentes las interacciones entre el entorno geográfico y el hábitat, e incluso el legislador, en el caso de las Leyes de Indias, explícitamente recogió estos planteamientos. [213] [214]

El carácter instrumental, entonces, en orden a hacer eficaz la función social de la propiedad está además complementado y más que eso, fortalecido por la fisonomía autónoma que este derecho ha logrado en las últimas décadas. Sin soslayar este desarrollo y solidez teórica que han alcanzado las elaboraciones jurídicas respecto al bien jurídico Medio Ambiente, analizaremos cual es su cometido dentro del concepto ya estudiado de la función social de la propiedad.

Legislaciones como la chilena, a nivel de su Constitución Política de la República, han señalado que la función social, como encauce limitativo del derecho de propiedad debe considerar y comprender la conservación del patrimonio ambiental de la nación, haciendo una clara referencia al derecho de los ciudadanos a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, derecho consagrado debidamente en su artículo 19 Nº 8.

Ahora bien, concepto amplio de medio ambiente lo identifica como un sistema integrado e interrelacionado con la satisfacción de las necesidades del ser humano, en su calidad de elemento material, el espacio interacciona con los hombres a través de determinadas relaciones, que ponen en conjunción dos términos: naturaleza y cultura.[215]

Así, no obstante ser importante y necesaria la protección del patrimonio ecológico evidente (selvas, cuencas hidrográficas, bosques) es atendible vigilar la problemática medio

---

[213] Martín Mateo, Ramón. "*Medio Ambiente y Derecho",* Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1977, p.171. En el mismo sentido Vitrubio Polion, M. *" Los diez libros de la Arquitectura",* Alberti, Leoni Baptistae. *"De Reae edificatoria"*, Santamaría Pastor. *"Aspectos jurídicos de la acción administrativa en la lucha contra la contaminación atmosférica".*

[214] "Ordenamos que así se funden, si el sitio lo permitiere, y que los solares para carnicerías, pescaderías, tenderías y otras oficinas, que causan inmundicias y mal olor se procuren poner hacia el rio o mar, para que, con más limpieza y sanidad se conserven las poblaciones" Leyes de Indias**,** p. 91.

[215] Fadda Cori, Giulietta. Ob. cit. p. 243.

ambiental desde la perspectiva de la ciudad, vista esta como un polo de desarrollo económico que internaliza los efectos de la transformación productiva.[216]

Volviendo ahora sobre las interrogantes apuntadas a propósito de la función social, debido a la naturaleza difusa que algunos autores han visto en ella, surge la interrogante: ¿ la propiedad *es o tiene una función social ?*

Para clarificar este punto, nada pacífico, recurriremos al Prof. RÍOS[217], quien preguntándose respecto al tema ha señalado que "Parece haber un consenso mayoritario en el último sentido de las disyunciones propuestas. Se ha precisado que "la propiedad no es una función, ni siquiera, como se dice a veces, un derecho función (tesis de DABIN); es un derecho individual y, consiguientemente soberano; es decir, un derecho subjetivo"[218]

Luego de un análisis normativo constitucional RÍOS concluye que el principio de la función social, es decir su mecanismo de funcionamiento, está presente en la mayoría de los textos constitucionales vigentes, y aunque si bien no exista mención expresa de ésta, lo que interesa es la institución que está operando lejos de su enunciación semántica. [219]

En el mismo sentido discurre al concluir que los conceptos empleados en nuestra Constitución Política de la República (intereses generales de la nación, la seguridad nacional, la utilidad y salubridad públicas y la conservación del patrimonio medio ambiental) constituyen solo una especificación de lo que hemos entendido por Utilidad Pública.[220]

La respuesta que entrega la doctrina nacional es más o menos uniforme. La disposición constitucional que señala aquello que comprende la función social, es en rigor especificatoria de las nociones de Interés Público, Utilidad Pública o equivalentes. (más no con el mismo significado) [221]

RÍOS, señala que " estos cinco conceptos se encuentran comprendidos dentro de la extensión de los descritos precedentemente" (Utilidad Pública, Interés Público, Interés social, Interés general de la Nación*) y también "porque algunos de ellos están subsumidos en otros del mismo colectivo de ideas concomitantes " "No cabe duda alguna que la utilidad pública queda directamente concernida en los intereses generales de la Nación; y que estos comprenden la seguridad nacional, la salubridad pública y la conservación del patrimonio ambiental "[222]

---

[216] Carrasco Guzmán, Antón. *"Políticas Medio Ambientales en el Mercosur desde una perspectiva global. Tratamiento del Medio Ambiente Urbano"***,** Seminario Internacional. Chile y el Mercosur, Universidad de Chile, Santiago, mayo de 1997.Asimismo sobre este punto Jordán, Pablo. "Tamaños, metas y regulaciones urbanas"**,** ***Revista de Estudios Públicos,*** N° 67, Invierno, Santiago, 1997. pág. 171.

[217] Ríos Álvarez, Lautaro. *"El principio constitucional de la función social de la propiedad"*. Anuario de Filosofía Jurídica y Social Nº 6, pp. 185 - 216. Edeval. Valparaíso. 1988

[218] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p 197.

[219] Las Constituciones donde expresamente se hace referencia a la función social de la propiedad son la Constitución Italiana de 1947, la Española de 1978, la Chilena de 1980 y la de El Salvador de 1983. Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 195. (nota 21)

[220] sic. Apartado 34.

[221] Un análisis pormenorizado de estos conceptos puede verse Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 209 a 213.

[222] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 213. (*) El paréntesis es nuestro.

En este mismo sentido, respecto a la intención especificadora y reductora de la concepción de la función social de la propiedad que tuvo a la vista el constituyente chileno de 1980, en relación a su establecimiento en la Constitución de 1925 - reforma de 1967 - puede verse a EVANS de la CUADRA. [223]

Finalmente, diremos acá, que ya en el apartado 10 de esta investigación, hemos referido a aquella concepción que concibe a la ciudad como un sistema abierto o ecosistema desequilibrado, donde el funcionamiento depende de otras partes del ambiente general. [224] Esta idea informa al análisis general y particular de esta investigación.

[223] Evans de la Cuadra, Enrique. "Los Derechos Constitucionales" Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1997.
[224] Fadda Cori, Giulietta. "Medio ambiente, crecimiento urbano y pobreza" p. 247.

CAPÍTULO II

ESTUDIO DE SISTEMAS y CASOS. PLANES Y MEDIDAS DE PROTECCIÓN.

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES.

Generalidades. Objeto de estudio. Buscando el origen: los dos afluentes normativos. Deber del Estado o derecho ciudadano. El gobierno local: Los Municipios y su relación en los Centros Históricos. Desvinculación entre la legislación de protección y el derecho urbanístico; espacio - temporal y técnico conceptual. Estudio de sistemas y casos. España: Sevilla y Ciutat Vella, Ciudad de México, Perú: Lima y Cusco, y Ciudad Bolívar Venezuela. Principios Elementales de la normativa de Protección de Centros Históricos. Elementos comunes, análisis global. Legalidad. Planificación. Igualdad. Coordinación. Participación.

42. Generalidades. Objeto de estudio. [225]

Antes de analizar el sistema vigente en nuestro país, se investigaron los aspectos generales de diversos ordenamientos jurídicos -dos europeos y cuatro americanos- en los cuales los sistemas de protección legal de los Centros Históricos urbanos se han asumido como un referente jurídico, cultural, y políticamente válido. Al estudiar estos ordenamientos hemos dirigido nuestro interés a los siguientes puntos, a fin de establecer una aproximación de teoría general en la materia, a saber:

a) Órgano (s) encargado.
b) Rango de Ley, Territorio y ámbito de competencia (Estatal, Autonómica, Federal, Regional, Provincial, Municipal, Local)
c) Criterios legitimantes. (Histórico, constructivo, económico, etc.)

A partir de este análisis, y tomando como marco teórico los estudios del profesor RÍOS ÁLVAREZ, intentaremos luego establecer cuáles deberán ser los principios elementales que informen las normativas de protección, conservación y rehabilitación de centros históricos urbanos.

Los ordenamientos estudiados son principalmente:[226]

a) En España; el caso del Centro Histórico de la ciudad de Sevilla (Andalucía) y del Centro Histórico de Ciutat Vella, en Barcelona. (Cataluña)
b) En México; el caso del Centro Histórico de Ciudad de México.
c) En Perú; los Centros Históricos de Lima y Cusco.
d) En Venezuela; el área Histórica de Ciudad Bolívar y el caso de la Ciudad Universitaria de Caracas.

Sin perjuicio de esta enumeración, se recurrirá para efectos puntuales, a otros marcos regulatorios de relevancia, así: Centro histórico de La Habana en Cuba, Centro histórico de Quito, Ciudad vieja de Montevideo, en la República Oriental del Uruguay , en Argentina los casos de las ciudades de Córdoba, Salta y ciertos barrios del gran Buenos Aires, Olinda y Salvador de Bahía en Brasil.

Como primer carácter general diremos que en los ordenamientos estudiados distinguimos claramente dos ámbitos regulatorios:

- Un ámbito de leyes nacionales o de aplicación interregional, y
- Un ámbito de regulación estrictamente regional o provincial, de aplicación local.

El ámbito de leyes nacionales está destinado a establecer órganos, principios, y niveles de protección general.

---

[225] En los apartados 42 y 43, seguimos muy de cerca los capítulos XII y XIII de la obra de Jorge Hardoy y Margarita Gutman. *"El impacto de la urbanización en los centros históricos iberoamericanos"*. Proyecto Regional de Patrimonio Cultural, Urbano y Natural - Ambiental PNUD/UNESCO. Fundación MAPFRE, Editorial MAPFRE. Madrid, España. Año 1992.

El ámbito regional de aplicación local está destinado a establecer órganos, procedimientos y niveles de protección especial.

Los sistemas de protección legal de los centros históricos en los diversos ordenamientos jurídicos estudiados ofrecen similitudes en torno a lo señalado en el capítulo primero.[227] En Europa la protección se definió a partir de las guerras mundiales, en España e Italia los ordenamientos gozan de cuotas de autonomía debido a la estructura administrativa del poder. En América, en cambio, encontramos diferentes escenarios donde la reglamentación de los centros históricos tiene su origen en legislaciones nacionales, regionales o locales. La centralización o descentralización de la legalidad depende de las estructuras políticas de los distintos países.

En los casos estudiados las legislaciones nacionales establecen marcos referenciales en materia de ordenamiento territorial y urbanístico, leyes de protección de los recursos naturales y/o el medio ambiente, y leyes de fomento del patrimonio cultural. Asimismo estas legislaciones crean órganos de ámbito nacional los cuales están encargados de aplicar los lineamientos de estas leyes y fiscalizar su aplicación.

Especialmente en América, los objetos de protección (urbanismo, medio ambiente y centros históricos) se encuentran aún concebidos desde sus perspectivas sectoriales, diferenciándose en forma clara los órganos de las administraciones urbanísticas, ambientales y culturales.

43. Bienes Patrimoniales: ¿Deber del Estado o Derecho ciudadano?

Las legislaciones nacionales vigentes estudiadas disponen, en la mayoría de los casos, la obligación de inventariar y conservar los bienes culturales patrimoniales, estableciendo el régimen de tenencia de los monumentos y arbitrando los medios para impedir que sean demolidos o dañados. Así, la mayoría de las leyes tienen su referente en un determinado marco constitucional en que la “cultura” o “el patrimonio cultural” se señalan como uno de los deberes del Estado o a bajo la modalidad de derecho ciudadano.[228]

Como deber del Estado, le asiste a éste en virtud de la potestad administrativa, la planificación del modelo a seguir, la regulación de los actos y procedimientos que establezca la ley, el control y fiscalización de su aplicación y el fomento de la protección y resguardo de los centros históricos urbanos. La ubicación constitucional de estas disposiciones nos indica el planteo político administrativo de los diversos Estados ante este

---

[226] Los criterios utilizados para la elección de estos sistemas en derecho comparado fueron: a) Coherencia cultural, política y normativa de estos sistemas con el sustrato cultural chileno b) Calidad y especificidad técnica y política de estos sistemas y; c) Experiencia normativa acumulada.

[227] Apartado 12 del Capítulo I.

[228] La Constitución de Perú de 1993, en su artículo 21, consagra expresamente el deber de protección del Estado, de un catálogo amplio de bienes culturales. Asimismo garantiza la propiedad de dicho patrimonio, su conservación y restauración en conjunto con los particulares. La Constitución de Guatemala de 1985

deber. Sea desde la perspectiva de la política económica, la educación y la cultura, los derechos fundamentales, etc.

Como derecho ciudadano, dentro del ámbito de los derechos políticos, económicos y culturales, se traduce en la facultad de la ciudadanía de exigir del Estado la protección que éste asegura cuando ésta no se verifica. [229]

A partir entonces de un reconocimiento expreso en la norma constitucional, la mayoría de los ordenamientos sustenta leyes generales de protección, conservación y desarrollo del patrimonio cultural.

Sin embargo, como hemos señalado antes, en la definición y conceptualización del patrimonio cultural predominaron criterios de conservación y regulación basados en valores artísticos, simbólicos e históricos representativos de un concepto de nación emanado desde los mismos gobiernos, con un alto tamiz político. Se pretendía preservar una ideología de nación e identificarla con ciertos bienes culturales, "manteniéndolos accesibles a los grupos interesados en ellos"[230] Sin embargo estas legislaciones pocas veces han incorporado el concepto de CENTRO HISTÓRICO al cual abocamos este trabajo. Pues como hemos señalado, se trata de un concepto relativamente nuevo, pues su formulación y conceptualización ha comenzado a fraguarse recién en el con las cartas de Atenas, de Venecia y del Coloquio de Quito, estando, por lo tanto en constante retroalimentación.

Dentro de estas legislaciones de ámbito nacional, en América, podemos destacar cronológicamente, por la importancia que revisten, las siguientes:

- En México, La Ley Juárez de 1859: Que traspasaba al dominio de la nación los bienes del clero secular y regular. En el año 1877 se ordenó la formación de un inventario de los bienes nacionales y la obligación del poder ejecutivo de conservar dicho patrimonio. La ley de Clasificación y Régimen de los Bienes Inmuebles Federales dio más importancia a estos bienes.
- En México, la Constitución de 1917 y el Código Civil de 1928, legislaron sobre los Bienes Públicos de Uso Común.
- En Chile, en 1925, se dictó el D.L. 651. Ley sobre Monumentos Nacionales
- En Brasil, en 1937. Ley 025. Sobre Protección de Monumentos Naturales.
- En Argentina, en 1939.
- Ecuador, 1945, Ley de Patrimonio Cultural.
- Puerto Rico. 1951. Primera legislación que contempla, en ciernes, el concepto de zonas históricas. *Regulation of ancient and historic zones.*

(artículos 57 a 65 de la sección II) establece el derecho a la cultura y a la identidad cultural, y la protección del patrimonio cultural y natural.

[229] Volveremos sobre este punto en el capítulo III de esta investigación. Al referirnos al caso chileno de protección de centros históricos urbanos.

[230] Hardoy, Jorge. Ob. cit. p. 265.

- Chile, 1970. Ley 17.288 sobre Monumentos Nacionales y Zonas Típicas, que actualiza el decreto de 1925.
- México 1970, Ley Federal de Patrimonio Cultural.
- Uruguay 1971. Ley 14.040, Comisión del Patrimonio Artístico y Cultural, reglamentada en 1972, con modificaciones hasta 1985.
- México 1972, Ley Federal sobre Monumentos y Zonas arqueológicas.
- París, 1972. Unesco. Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural.
- Guatemala. 1974 Legislación para la Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.
- Ecuador. Ley de Patrimonio Cultural Nº 3501 en 1979 y Reglamentada en 1984.
- México 1982, Ley General de Bienes Nacionales.
- En Venezuela; 1993, Ley de Protección y defensa del Patrimonio Cultural.

La leyes de protección dictadas con posterioridad a la Convención de la Unesco, en 1972, tienen como rasgo distintivo el haber ampliado el espectro de los bienes definidos como patrimonio cultural, y en algunas de ellas se intentaron mecanismos más eficaces para su protección. En las anteriores, con excepción de la señalada Ley de Puerto Rico de 1951, predomina el concepto de protección de monumento histórico aislado.

En general, como apunta HARDOY; se trató de extender la protección a los conjuntos y áreas urbanas, a las zonas adyacentes a los monumentos, a las que forman el entorno ambiental y paisajístico de los monumentos, calles, conjuntos y sectores urbanos, y asimismo, se incorporó la protección de los bienes naturales.

Ahora bien, a pesar de este giro conceptual de las legislaciones, y de su reconocimiento como bienes patrimoniales de conjuntos y sectores urbanos, los mecanismos para llevar acabo este resguardo, continuaron considerándolos objetos individuales. Es decir existía una declaración de orden legal que devenía en programática al reglamentarse la misma disposición. HARDOY nos ilustra con claridad este hecho: “Si bien se reconocieron como bienes patrimoniales algunos conjuntos y sectores urbanos, los mecanismos empleados para llevar a cabo la protección, continuaron considerándolos objetos individuales. Pese al avance que significaba proteger no sólo a los monumentos o edificios aislados sino a sectores y conjuntos urbanos, persistió la desvinculación entre esta regulación y el derecho urbanístico vigente. ” [231]

Lo que ocurre en definitiva, es que no fue establecida para los conjuntos urbanos una regulación específica basada en una perspectiva de índole urbana. La legislación se limitó a declarar aplicables a los conjuntos urbanos las mismas normas elaboradas y pensadas para los monumentos individuales nacidas desde una perspectiva tradicional. Las

[231] Hardoy, Jorge. Ob. cit. p 267.

normas y técnicas aplicadas estaban en la misma línea. Simplemente se desplazó el tipo de protección de que gozaban los bienes monumentales individuales en dirección a los conjuntos urbanos que revestían el carácter de monumentales o históricos. Las leyes, de orden declarativo como vemos, no contribuyeron realmente a una mejora o protección de estos centros.

Con frecuencia estas leyes se limitaban a definir la competencia genérica de los organismos públicos en torno a la conservación de estos bienes monumentales o históricos, individuales o conjuntos, así como las obligaciones de los poseedores de bienes protegidos, sin hacer mención a técnicas concretas de planificación urbana y factores básicos como el régimen de propiedad, uso de suelos, tenencia de vivienda, equipamiento urbano, densidad de ocupación, altura de edificación, materialidad, etc.

HARDOY aproxima un diagnóstico: El destino de los centros históricos, aun de los protegidos legalmente ha sido pensado dentro de los límites fijados para su perímetro, sin recordar que forman parte de la ciudad y sin atender, por lo tanto, a su integración y a una redistribución de funciones de todo conjunto urbano. Este último aspecto quedó relegado a un eventual tratamiento a través de la coordinación de planes específicos para las áreas históricas y los planes reguladores o directores para la ciudad. [232]

Durante mucho tiempo, y aún en la actualidad, son frecuentes las "contradicciones" que se originan entre los planes de organismos nacionales y estatales de protección y los planes de desarrollo urbano municipal, que anulan o restan efectividad a las medidas de preservación de centros históricos. Caso ejemplificador es el de la ciudad de Olinda en Brasil, cuyo centro histórico está protegido por la Secretaría do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) de Brasil desde 1968, fue escenario de conflictos de este tipo antes de haber sido dictadas una serie de medidas de preservación por el Consejo Municipal de Olinda. [233]

Lo que Hardoy denomina "contradicciones" no son otra cosa que conflictos de competencia y aplicabilidad entre órganos y procedimientos como veremos más adelante. Competencias nacionales y competencias locales. Procedimientos que antes que integrarse y coordinarse, están establecidos en forma disímil y en función a intereses o vocaciones legales distintas.

Como ya lo mencionamos, una de las leyes pioneras en la materia es la de Puerto Rico de 1951, que por primera vez en América protege estrictamente una zona histórica, entregando los aspectos genéricos de ésta.[234] En Brasil fueron protegidas las ciudades de Ouro Preto y Tiradentes en el año 1938, pero no se dictó en esos años una legislación específica para la preservación de éste tipo de área, sino que se aplicó la vigente para

[232] Hardoy; Jorge. Ob. cit. p. 267.
[233] Olinda fue reconocida por el Congreso Nacional, en 1980, como Ciudad Monumento Nacional, y por la UNESCO, en 1982, como Patrimonio Natural y Cultural de la Humanidad.
[234] Puerto Rico Planning Board. *Regulation of ancient and historic zones.* Puerto Rico, 1952.

monumentos aislados. Sin embargo la Constitución Federal de Brasil de 1988, amplió considerablemente los ámbitos de protección

Por su parte la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural de Venezuela de 1993, establece la defensa del Patrimonio Cultural de la República, comprendiendo ésta: su investigación, rescate, preservación, conservación, restauración, revitalización, revalorización, mantenimiento, incremento, exhibición, custodia, vigilancia, identificación y todo cuanto requiera su protección cultural, material y espiritual. En su artículo segundo señala que La defensa del Patrimonio Cultural de la República es obligación prioritaria del Estado y de la ciudadanía. Crea el Instituto del Patrimonio Cultural y establece un catálogo amplio de bienes que constituyen este patrimonio, en el cual podemos encontrar: *"Las poblaciones y sitios que por sus valores típicos, tradicionales, naturales, históricos, ambientales, artísticos, arquitectónicos o arqueológicos, sean declarados dignos de protección y conservación. Los centros históricos de pueblos y ciudades que lo ameriten y que tengan significación para la memoria urbana."*[235]

En Venezuela la legislación de centros históricos tiene sus inicios en el año 1945, cuando se dicta una ley especial en materia de protección del patrimonio cultural (Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación), la cual, no obstante que no contempla ninguna disposición expresa sobre los centros históricos, permitió a la Junta Protectora y Conservadora, creada por ella, declarar como monumento los primeros centros históricos de ese país (Coro, Puerto Cabello y el Puerto de La Guaira). Aunque actualmente, la legislación vigente en Venezuela contempla el concepto, carece de una definición de "centros históricos"; su aplicación se complementa con una serie de normas dictadas en distintas épocas, ópticas e intereses, como son: la Constitución de 1999; la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio; la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística; la Ley Orgánica de Régimen Municipal; la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público; la Ley Orgánica de Turismo; La Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural y la Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional y sus Normas de Operación y las Ordenanzas Municipales. [236]

Este tipo de leyes nacionales tienen su fundamento en normas constitucionales que establecen esta protección sea como deber del Estado, o como derecho de los ciudadanos.

Revisemos entonces las disposiciones constitucionales que corresponden a los sistemas estudiados.

a) La ***Constitución Española de 1978*** declara en su artículo 46: *"Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico,*

[235] Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural de Venezuela de 1993. Gaceta Oficial Nº Extraordinario 4.623, 03 de septiembre de 1993, Congreso de la República de Venezuela. Artículos primero, segundo y sexto, numeral cinco.

cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio" Este artículo se encuentra en el capítulo III "*De los principios rectores de la política social y económica"* del Titulo I "*De los derechos y deberes fundamentales".*

b) Por su parte, la ***Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*** señala en su artículo 27: *"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas previsiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural; y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad"* , ubicado en el Título I, Capítulo Primero. "*De las Garantías Individuales",* se trata de una norma que proviene del texto original redactado en Querétaro en el año 1917, y que ha sido complementada con disposiciones respecto a las atribuciones del Congreso nacional y del poder Ejecutivo del Distrito Federal, como se verá después.

c) El artículo 21 de la ***Constitución Política de Perú de 1993***, consagra el deber de protección del Estado, fomentando además, la participación privada: *"Los yacimientos y restos arqueológicos, construcciones, monumentos, lugares, documentos bibliográficos y de archivo, objetos artísticos y testimonios de valor histórico, expresamente declarados bienes culturales, y provisionalmente los que se presumen como tales, son patrimonio cultural de la Nación, independientemente de su condición de propiedad privada o pública. Están protegidos por el Estado."*

La ley garantiza la propiedad de dicho patrimonio.

Fomenta conforme a ley, la participación privada en la conservación, restauración, exhibición y difusión del mismo, así como su restitución al país cuando hubiere sido ilegalmente traslado fuera del territorio nacional." Disposición que se encuentra en el

---

[236] Araujo, Fernando. Legislación de Centros Históricos en Venezuela. Ponencias Primer Encuentro Cultural de las Américas. Caracas 2002, Venezuela. Archivo Personal del autor.

Título I *"De la Persona y la Sociedad",* capítulo II *"De los derechos sociales y económicos"*

d) Finalmente, la ***Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del año 1999*** señala en su artículo 99*:* "*Los valores de la cultura constituyen un bien irrenunciable del pueblo venezolano y un derecho fundamental que el Estado fomentará y garantizará, procurando las condiciones, instrumentos legales, medios y presupuestos necesarios. Se reconoce la autonomía de la administración cultural pública en los términos que establezca la ley. El Estado garantizará la protección y preservación, enriquecimiento, conservación y restauración del patrimonio cultural, tangible e intangible, y la memoria histórica de la Nación. Los bienes que constituyen el patrimonio cultural de la Nación son inalienables, imprescriptibles e inembargables. La Ley establecerá las penas y sanciones para los daños causados a estos bienes.",* disposición ubicada en el Título III *"De los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes"***,** Capítulo VI. *"De Los Derechos Culturales y Educativos".* [237]

Declaraciones constitucionales que de una u otra forma adquieren funcionalidad a través de diversas estructuras operativas. Sea dependiente de Ministerios de Cultura o Educación, Institutos de Protección del Patrimonio, Oficinas especializadas u organismos descentralizados, y en ocasiones, con cierta apertura a la iniciativa privada. Estas disposiciones deben ser analizadas siempre en relación a las disposiciones constitucionales referidas al derecho de propiedad y el reconocimiento o amparo de su función social, como delimitador de su contenido, como se verá a partir del apartado 49.

44. Gobiernos locales y su relación con el Centro Histórico.

En la mayoría de los ordenamientos, como hemos visto, las acciones de protección y fomento de los centros históricos o zonas monumentales tienen su marco general de acción en leyes nacionales, no siempre de expresa coherencia constitucional. Pero una cosa es si

[237] La Constitución de 15 de diciembre de 1999, hoy vigente, ha venido a suceder a la de 23 de enero de 1961, que respondía a los principios de democracia constitucional, liberal y representativa y que durante casi 40 años brindó a Venezuela estabilidad constitucional, período en el que la vida política discurrió con arreglo a los cauces marcados por un texto que fue reformado en dos ocasiones (11 de mayo de 1973 y 16 de marzo de 1983) con arreglo a los procedimientos por él establecidos.

No puede decirse lo mismo, en cuanto espíritu de acuerdo y respeto de las formas constitucionales, del movimiento político que alumbró la nueva Constitución bolivariana aprobada bajo los auspicios del coronel Hugo Chávez (responsable de un intento fallido de golpe de Estado en 1992), que accedió a la Presidencia de la República tras las elecciones presidenciales celebradas el 6 de diciembre de 1998 con un amplio respaldo popular (56%) y después de haber triunfado igualmente en las elecciones legislativas y regionales celebradas poco antes (noviembre de 1998). Ya por la mera formalidad del proceso, ya por la *originalidad* proclamada del Constituyente.

Este proceso culminó el 30 de diciembre de 1999, con la publicación de la denominada Constitución Bolivariana de la República de Venezuela. Todavía quedaba sin embargo un pequeño episodio que es preciso reseñar. Culminado el proceso y concluida la labor de la Asamblea Constituyente, la Gaceta Oficial nº 5453 de 24 de marzo de 2000 procedió a una nueva publicación del texto sedicentemente para subsanar determinados errores gramaticales, de sintaxis y de estilo, pero que, sorprendentemente, recogía una Exposición de Motivos que no llegó a ser en ningún momento debatida en el Pleno de la Asamblea Constituyente. No obstante éste último es el que se viene habitualmente considerando como texto oficial, aunque solo fuera porque lleva la firma del Presidente de la Asamblea. El artículo transcrito corresponde a esta Constitución.

es clara: su aplicabilidad y reglamentación se produce, o debiera producirse, en el seno del poder local, llámese Ayuntamiento, Concejo Local, Gobernación comunal, Municipalidad o Alcaldía.

Han sido los gobiernos locales los que con mayor o menor participación de las ciudadanía, se han abocado por razones históricas, artísticas, sociales, económico - turísticas, o político - electorales al resguardo de estas zonas de la ciudad. De forma gradual se ha posicionado esta protección como un bien jurídico que debe ser tutelado por el derecho, desde lo nacional a lo local, y viceversa. [238]

En el Capítulo I se ha mencionado el conflicto social que estos barrios han llevado siempre consigo, y la responsabilidad que les ha cabido en su administración y desarrollo a los poderes locales, desde incluso los tiempos de los cabildos coloniales. Lógico es que su manejo se sitúe en el poder local. Los poderes locales, por ser el nivel gubernamental más descentralizado, por regla general, es el que está en contacto más directo con la vida cotidiana de la población, sus necesidades y problemas. Como dice HARDOY, es el "más accesible para los habitantes de la ciudad". Sin embargo, y en el nivel práctico, el diseño, construcción, intervención y administración de la ciudad no es solamente responsabilidad de los poderes locales, sino que también intervienen otros organismos públicos dependientes de niveles gubernamentales superiores, e incluso el sector privado.

En lo concreto, las legislaciones encomiendan a los Municipios o Ayuntamientos (para el caso de España) la construcción, mantención y administración de la ciudad. La participación de los municipios se realiza bajo dos formas: como regulador, es decir, estableciendo los parámetros dentro de los que debe funcionar, y como gestor directo (ejecutor) de los programas y proyectos en asociación con otros niveles de gobierno y/o el sector privado, o por sí solo.

Las leyes que organizan los poderes locales encomiendan a éstos la administración urbanística de la ciudad. Entre otras funciones les corresponde la fijación de los límites urbanos de la misma, el plan regulador, los regímenes de alturas y vistas, y otras normas técnicas, en estricta concordancia y sujeción a leyes nacionales de ordenación urbanística y/o territorial. En el caso de España bajo la supremacía de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre de 1989, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y la Ley 13/1985 de Patrimonio Histórico Español.

[238]El Código Penal Español vigente, no muy acertadamente, agrupa en el Título XVI, bajo un mismo tipo penal los delitos contra la ordenación urbanística o territorial, el medio ambiente y el patrimonio histórico. Puede verse Silva Forné, Diego. "Algunas consideraciones sobre el bien jurídico tutelado en los delitos sobre la ordenación del territorio en el nuevo código penal español". Universidad de Zaragoza. IX Congreso Latinoamericano y I Iberoamericano de Derecho Penal y Criminología, artículo aparecido en el libro de ponencias, pp. 187 a 200. Buenos Aires, Argentina, 1997.

El Municipio es entonces es el encargado de las obras públicas, de los servicios educativos y de salud, en algunos casos, y lo más importante para nosotros y este estudio: responsable directo de las reglamentaciones en materia de ordenación territorial.

Los Municipios dictan normas y controlan los usos y la expansión del suelo urbano a través de un plan regulador o de una serie de reglamentaciones. Se establecen, con más o menos planificación, una zonificación de tipo general y particular de la ciudad, se fijan los índices de ocupación del suelo, las densidades máximas y mínimas permitidas, ochavos, salientes, balcones, señalética de calles, y hasta materiales que pueden o no pueden ser utilizados, como queda evidenciado en la rigurosa reglamentación que establece el Código Municipal para la Protección de la Ciudad Histórica de Cusco, en Perú. (Nominada vernacularmente como Qosqo) Que además está integrado por un meticuloso y preciosista Reglamento para el Otorgamiento de Licencias de Construcción. En estos cuerpos de ámbito local destaca una amplia tarea de inventariado y catalogación, que se aprecia en el capítulo de las definiciones del Código Municipal de Cusco, una delimitación y diferenciación de zonas, entre las que podemos destacar desde el centro y en dirección a la periferia: la Zona Monumental, la Zona Circundante a la Zona Monumental, la Zona Arqueológica, la Zona Ecológica y la Zona de Transición. Marco regulatorio municipal que profundizaremos más adelante y que se perfila como uno de los más completos y rigurosos del orbe. [239]

45. La regulación de los Centros Históricos tiene dos afluentes.

La legislación de los Centros Históricos en Iberoamérica tiene su origen en dos ámbitos normativos: [240]

1. ***La legislación urbana.***
2. ***La legislación sobre patrimonio cultural.***

Este doble origen de la legislación referida a centros históricos le imprime caracteres particulares como objeto de regulación, caracteres que reseñaremos en términos generales.

En primer lugar existe una pluralidad de objetivos buscados. Lo que ARAUJO denomina “distinta vocación legal”. Por un lado, las Leyes de ordenamiento territorial y urbanístico tienen como objetivo el aprovechamiento, uso y distribución racional del suelo; el objetivo de la planificación es la satisfacción de las necesidades del uso del territorio urbanizable. Valga señalar que en la mayoría de los ordenamientos territoriales de ha desregulado el bien económico suelo a efectos de entregar su valoración a la especulación

[239] Código Municipal para la protección de la Ciudad Histórica de Qosqo. Promulgado por Ordenanza Municipal Nº 02 - A/MQ - SG -92. Reglamento para el Otorgamiento de Licencias de construcción para la provincia de Qosqo. Promulgado por Ordenanza Municipal Nº 03- A/MQ - SG -92. Editorial Diario El Peruano. Año de Cesar Vallejo. Cusco, Perú. Junio de 1992.

del mercado inmobiliario.[241] Por su parte, las leyes de Protección del Patrimonio tienen como objeto la preservación de bienes culturales, sean estos muebles, inmuebles o conjuntos urbanos depositarios de valor artístico, cultural, social o histórico. Encontrándonos en presencia de valoraciones de intangibles que difícilmente pueden traducirse en dinero.

En segundo lugar: existe pluralidad de órganos y competencias. Los Organismos de Planificación y Ordenamiento Territorial podemos situarnos en niveles jerárquicos nacionales, provinciales, federales y locales. Los organismos de protección de bienes culturales asimismo están ubicados en jerarquías y niveles ejecutivos - directivos nacionales, consultivos de nivel provincial e informantes de nivel local, con variaciones en algunos casos.

Tercero, la naturaleza técnica de ambas normas genera contradicción de los planes generales en uno y otro caso. Vistos las distintas vocaciones de ambos tipos de leyes veremos como a menudo los procedimientos técnicos de uno y otro ámbito suelen ser disyuntivos. Más todavía tratándose de la protección, conservación y rehabilitación de centros históricos urbanos, en los cuales la legislación urbanística debe fundirse con los intereses de la protección y el resguardo patrimonial, haciendo excepción al régimen general de la ciudad, y aplicando procedimientos distintos a los que generalmente emplea.

Por ultimo, los enfoques o criterios suelen oponerse unos a otros, precisamente porque, debido a su vocación especulativa y de mercado, la mayoría de las Leyes de Urbanismo y Ordenación Territorial se han convertido en el bastión defensivo de los particulares cuyos inmuebles suelen verse afectados por una declaratoria de bien patrimonial al interior de un centro histórico urbano. Amparados en estas leyes y en la protección, más o menos de similar naturaleza y extensión, que las Constituciones Políticas - con excepción de la Cubana - otorgan al derecho de propiedad. Éstos, en defensa de sus intereses, se han convertido en los primeros detractores de las normativas de protección e intervención de los centros históricos. Se argumenta, y no sin razón, que el sistema distorsiona el equilibrio de los precios y afecta los atributos del derecho de propiedad. Razones de índole jurídica, económica y social que se analizarán en su oportunidad.

El correlato de estos caracteres es precisamente el conflicto del interés público comprometido, significado en la fundamentación del Estado en general y en la de la Ley en especial, y que actúa por intermedio de sus organismos y sus agentes, y el interés de los

---

[240] En Europa podemos agregar la normativa medio ambiental, pues se ha acogido un concepto amplio de éste, que ha permitido considerar al entorno urbano y al natural como un buen jurídico completo e indivisible. En América esta concepción integrada de sistemas aún se encuentra en ciernes.

[241] En 1979 la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo de Chile, propuso la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Allí se definía al sector privado como principal encargado de materializar las iniciativas de desarrollo urbano, estableciendo la subsidiariedad del Estado. Se considera al suelo como un recurso no escaso cuyo uso y disponibilidad debe ser determinado por su rentabilidad "dentro de la sola limitación de la zonificación, las normas técnicas y le interés público para determinadas funciones" . Política Nacional de Desarrollo Urbano. AUCA, Nº 37, Santiago de Chile. 1979.

particulares en el ejercicio de su derecho de propiedad y en la búsqueda de las mayores plusvalías o aprovechamientos inmobiliarias.

Para finalizar este apartado no podemos dejar de tratar el tema de la *selectividad* de la protección. Pues en aquellos países americanos poseedores de una gran riqueza precolombina tales como México, Perú, Honduras y Ecuador especialmente, las legislaciones debieron implementarse con mayor rigor y en forma más temprana. En países como Argentina, Uruguay, Venezuela y Chile, con predominante patrimonio colonial e incluso posterior, las legislaciones fueron más tardías. Se evolucionó como lo dijimos antes, de la protección individual a la protección de los conjuntos o grupos de bienes.

La *Selectividad* en el marco del objeto de estudio se traduce en las siguientes preguntas. ¿Qué y porqué se protege? Y reviste estrecha relación con el contenido del concepto de "lo patrimonial" que subyace en los distintos ordenamientos.

Vimos en el apartado 14 como la selectividad reduccionista de las primeras legislaciones o intentos de protección de los bienes culturales atentó contra su objetivo. La superposición - y en algunos casos sujeción estricta - de una concepción de la historia oficial por sobre las historias regionales y los valores locales, discriminó por siglos enteros la arquitectura vernácula de los pueblos. ROMULO TREBBI nos ilustra: "Para los historiadores del arte, generalmente sólo han sido dignos de su interés aquellos edificios con carácter monumental o culto que han definido estilos en el tiempo y en el espacio, olvidándose, al mismo tiempo, de los nuevos talentos y de las innumerables realizaciones anónimas.

Tal vez se deba - por lo menos en parte - al hecho que la tipología de un cierto periodo histórico - estético ha sido dictada por edificios, como la catedral, el castillo o el palacio, o sea por modelos de la elite, mientras que las manifestaciones populares, la evolución de las formas y de los modelos es mucho más simple, puesto que su tendencia es la misma que la de las costumbres rurales: lentas e inconmovibles. Y no hay que olvidarse que en la edilicia espontánea, constructor y usuario son casi siempre la misma persona" [242]

No obstante este perjudicial enfoque, en la actualidad la selectividad conlleva uno de los más amplios debates en la materia. Debate que enriquece los criterios de protección y da la necesaria solidez a la norma, aunque en ocasiones el debate no hace más que prolongar la dictación de la normativa, mientras tanto importantes construcciones y barrios históricos se deterioran, o definitivamente desaparecen.

REPETTO señala: "El patrimonio vivo posee unas cualidades que lo diferencian del que se conserva como museo o un testimonio inhabitado. Es un escenario no siempre perfecto donde pocas veces conviven armónicamente, las tradiciones del lugar con los modos contemporáneos de vida. Esto es particularmente en América Latina, donde el

[242] Trebbi del Trevignano, Rómulo. *"Arquitectura espontánea y vernácula en América Latina. Teoría y Forma*" Ediciones Universitarias de Valparaíso. Año 1985, p. 15.

patrimonio construido es el lugar de habitación de comunidades tradicionales o en transición a la modernización y donde confluyen todas las situaciones derivadas de un estado social, en el cual el factor predominante es la pobreza. Hoy, se concibe que la ciudad toda es histórica por que su proceso no ha terminado. Y al referirnos a la ciudad como patrimonio no se trata de conservarla toda. Conservación supone selección "estamos de alguna manera revalorizando nuestra historia reciente y mirando con nuevos ojos, lugares que nos hacen sentir bien dentro de la ciudad actual y que nos remiten a una calidad de vida posible. De esta manera estamos "ensanchando" nuestro concepto de patrimonio porque hemos perdido tanto, que queremos conservar lo que aún nos queda."[243]

Para otros más radicales, como EMANUEL AMODIO, el concepto del patrimonio que hoy en día se protege responde a una mal entendida globalización y a una visión folclorizada de los valores americanos. Según este estudioso venezolano existe un influjo de dominación desde occidente que ha impedido la revalorización de los valores locales. [244]

Volveremos sobre el concepto de selectividad y sus expresiones normativas, al estudiar cada uno de los casos propuestos al comienzo de este capítulo.

En síntesis, podemos afirmar que el antecedente jurídico directo de las normas reguladoras de los Centros Históricos lo encontramos, por un lado, en las Legislaciones de Protección del Patrimonio cultural. Que en un primer y hasta en un segundo momento solo se ocuparon de los bienes individuales, antes que los conjuntos de bienes o centros monumentales. Mientras tanto, a estos centros históricos se les aplicó la legislación urbana general, en la mayoría de las ocasiones, sin un carácter de protección de conjunto o de importancia urbana. Cuestión que explica el estado actual de descuido de los centros históricos y los esfuerzos públicos y privados por intervenir, ya más que proteger, zonas que durante siglos estuvieron reguladas por la normativa general urbanística, cuando existía ésta, a veces en forma precaria.

46. Desvinculación entre la legislación de protección y el Derecho urbanístico vigente.

Anotamos en el punto anterior, y a propósito de los orígenes directos de la normativa de protección de centros históricos la desvinculación entre ésta y el derecho urbanístico vigente. Este distanciamiento, que no se explica *actualmente*, si consideramos que en la mayoría de las estructuras administrativas iberoamericanas los órganos encargados de diseñar el plan urbanístico son los mismos, o a lo menos coadyuvan con el diseño de los planes de protección patrimonial de zonas históricas, se entiende solo desde la

[243] Repetto Málaga, Luis. *"El Caso del Centro Histórico de Lima"* Ediciones Fundación Riva Agüero Universidad Pontificia de Lima, Lima - Perú. Año 2001.

[244] Amodio, Emanuel. *"Los lugares de la memoria. Patrimonio histórico, identidad y participación popular"*. Artículo impreso. Archivo personal. De este texto destacamos: "La noción de patrimonio, tanto cultural como histórico, es un concepto históricamente producido y definido por los grupos sociales que lo utilizan, sobre todo las clases hegemónicas del Occidente moderno. De allí la necesidad de deconstruir sus formas y evidenciar el sentido de los contenidos que les son atribuidos, en consideración de su imposición sobre los

perspectiva histórica del desfase entre ambos cuerpos de normas, por un lado, y por otro por el soporte técnico y procedimental de ellas. Anotamos entonces:

- Una desvinculación espacio - temporal, y
- Una desvinculación técnico - procedimental.

47. Desvinculación espacio - temporal. Historia

El desfase temporal de siglos entre la legislación urbanística general y los nacientes ordenamientos de protección de los centros históricos, se agrava aún más con el lento desarrollo que el derecho urbanístico y las normativas de protección ambiental han tenido en Iberoamérica. Aún hoy, en los currículos formativos de las Facultades de Derecho, las asignaturas de medio ambiente y derecho urbanístico son materias electivas sin conexión alguna con la formación general de los abogados. [245]

De ambos ámbitos, podemos decir que se trata de "derechos nuevos", en su elaboración y sistematización. Si bien el derecho ambiental ha recibido últimamente una mayor preocupación por parte de los organismos públicos y se han creado estructuras e instituciones de fomento y resguardo del entorno natural, aún no se produce la integración a modo de sistema con otros ordenamientos que regulan ámbitos estructuralmente relacionados. [246] Uno de ellos: el urbanístico.

Hemos señalado asimismo, que los administración urbanística en Iberoamérica suele compartir competencias y territorios, su labor por lo tanto, se ha hace complicada. Más aún tratándose de los centros históricos en donde uno de los organismos interventores es el poder local, significado por el municipio o ayuntamiento. Por lo general, de escaso poder político y escuálidos recursos económicos, con precaria capacidad técnica, están sometidos al beneplácito y autorización de los organismos correspondientes a los niveles superiores del gobierno.

El desfase entonces, en términos espacio-tiempo se hace aún más grave. Lo que un Municipio regule en forma autónoma para su interés local al poco tiempo suele caer en el desuso y aún en la ilegalidad cuando se dictan leyes nacionales de aplicación general que apuntan a criterios distintos. Y es que el criterio - país, paradójicamente, no tiene mucho que ver con el criterio local, de comuna o barrio que inspira estas reglamentaciones locales.

Ejemplo de esto fue lo ocurrido en España con motivo de la dictación de la Ley 6/1998 sobre Régimen de suelo y Valoraciones urbanísticas que impactó fuertemente en las

---

grupos sociales subalternos y, en general, debido a los procesos de globalización, desde el mundo occidental hacia resto de las sociedades del planeta." p. 1.

[245] En el año 1986, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Valparaíso se dictó por única vez, un curso electivo profundizado de Derecho Urbanístico, a cargo del profesor Lautaro Ríos Álvarez.

[246] La razón sin duda es el conflicto en cuanto al entendimiento del medio ambiente como bien económico. Mientras el modelo económico continúe funcionando sobre la base de la explotación de los recursos naturales, y los grupos económicos que dan vida al modelo sigan patrocinando normativas permisivas y tendientes a la inversión y utuilidad por sobre la sustentabilidad de los recursos, la situación será insoslayable en el tiempo, incluso para los mismos formadores del modelo, debiendo entender éstos que la sustentabilidad asegura la existencia del éste y no su fracaso como se ha querido imponer comunicacionalmente.

legislaciones de las comunidades autónomas, debido a que desequilibra el, hasta ese entonces, uniforme sistema urbanístico español. Las nuevas competencias urbanísticas en materia de Régimen de suelo y ordenación de territorio, son interpretadas por las comunidades autónomas en forma diversa creando diversos grupos o tendencias en materia de suelo urbanizable. En este sentido la ley 6 /1998 es concebida por la doctrina como "el motor de arranque" del proceso legislativo de las Comunidades Autónomas. [247]

48. Desvinculación técnico - conceptual. Órganos y procedimientos.

En términos operativos, los organismos y procedimientos debieran funcionar en coordinación a intereses y objetivos comunes. Pero no es así.

Los organismos del ámbito urbanístico y territorial en América, llevan la iniciativa de los aspectos territoriales, aún por sobre los organismos e instituciones medio ambientales. De esta manera se imponen a partir de ellos referentes normativos a modo de Leyes nacionales de urbanización, construcción u ocupación territorial en las cuales la injerencia de los organismos encargados de la protección del patrimonio es, por decir lo menos, discreta.

Tratándose de los centros históricos urbanos la desvinculación es más profunda. Puesto que existiendo ya organismos en las mismas ciudades encargados del planeamiento y del ordenamiento territorial, con una estructura burocrática consolidada y un presupuesto regular, las nuevas normativas de protección que han ido apareciendo con solidez después de 1972, a raíz de la Convención de París, impusieron el siguiente dilema: ¿Qué organismo debía hacerse cargo de la administración, protección, y gestión para el desarrollo de estos centros históricos? En los comienzos no hubo duda de que debía ser un organismo público, en la actualidad existen experiencias público - privadas con favorables resultados. [248]

La interrogante fue dilucidándose por partes y de acuerdo a las acciones que la ley encomendaba.

La administración de los centros históricos, áreas históricas protegidas o zonas monumentales, siguió estando en manos del poder que administraba la ciudad normalmente. El Municipio siguió administrando, es decir, manteniendo la zona, encargándose de su ornato y de la señalización de las calles, del aseo de los parques y bulevares. En la mayoría de los casos, la debilidad económica y política de los Municipios agudizó el estado de abandono en que se encontraban estas zonas de la ciudad. [249] Las

[247] Lora-Tamayo Vallvé, Marta. *"Las nuevas legislaciones urbanísticas de las comunidades autónomas: una visión de conjunto"* Revista de Administración Pública. Nº 151 Enero - abril. Año 2000, pp. 405 - 423.

[248] El caso del Plan Barcelona, como iniciativa de protección y gestión, ha sido asumido por los privados en coordinación con los organismos públicos desde una perspectiva de rentabilidad de las zonas históricas. En Málaga, por otro lado, un centro histórico de carácter eminentemente comercial ha resuelto las dudas, no sin controversia. Casos como los del centro histórico del D.F. de Ciudad de México son un buen ejemplo de coordinación público-privada. No ha sucedido así en los planes implementados para el centro histórico de la ciudad de Lima, en Perú.

[249] Hardoy, Jorge. Ob. cit.p.252. Apunta, para definir estas atribuciones municipales en materia de centros históricos, a las condiciones reales de ejercicio de ellas, pues "los alcances de las funciones municipales

leyes de protección contemplaban procedimientos y obligaciones que las precarias estructuras municipales no estaban en condiciones de cumplir a cabalidad. Tampoco se modificaron los ítems de presupuesto fiscal asignado a los poderes locales. Por una parte de les proveía de nuevas atribuciones, por la otra se les impedía actuar conforme al nuevo modelo. La ley se transformaba de esta manera en una normativa programática, inaplicable en sus procedimientos y objetivos. Contribuyendo así a un estado de conflicto y desorientación entre los involucrados.

La protección y gestión para el desarrollo de los centros históricos son acciones en que los organismos debieron compartir preocupaciones, trabajo y sobre todo responsabilidades. En este sentido se han experimentado diversas formas de solución, así:

a) La creación de organismos especializados.
b) La subsunción de funciones en organismos ya existentes.
c) La diversificación de funciones y acciones en organismos diversos en los cuales se apuesta a la coordinación.

Alternativas que exploraremos en el estudio de los sistemas y casos que a continuación se presenta.

49. Derecho comparado. Estudio de sistemas y casos.

En el estudio de cada sistema y caso se empleará el siguiente método de orden:

a) Reseña de sistema general y enunciación de la Legislación vigente: se enunciará la estructura básica del sistema en el nivel nacional. El objetivo primordial es dar una visión general del sistema, sin perjuicio que en aquellos sistemas y casos en donde nos fue posible obtener mayores antecedentes el análisis es más pormenorizado, especialmente respecto a la organización administrativa y autonomía de los poderes locales. [250]
b) Organismos comprometidos (tipos de acciones y actores que intervienen)
c) Criterios de protección, intervención y gestión por caso.
d) Criterios de incentivos por caso.

El estudio será de carácter descriptivo y exegético, reservándonos el análisis para los apartados siguientes.

50. España. Poderes autonómicos y planes integrados.

La Constitución Española de 1978 señala en su ***artículo 46:*** "*Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico,*

---

quedan determinados por el marco que establece el modelo de desarrollo económico de cada país. Las condiciones reales de funcionamiento dependen en parte de los recursos financieros, que les permiten obtener los recursos humanos, técnicos y materiales necesarios para su funcionamiento y, por otra parte, dependen también de los apoyos políticos a través de los cuales resuelven sus relaciones tanto con los niveles superiores del Estado (provincia o Nación) como con los grupos de poder de la sociedad local". p. 252.

[250] Ya hemos señalado que la eficacia de la normativa de protección de centros históricos depende de la capacidad de gestión, autonomía y capacidad financiera de los Municipios. (Véase apartados 44 y 48)

cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio"[251].

Esta disposición se ubica en el capítulo III "*De los principios rectores de la política social y económica"* del Titulo I "*De los derechos y deberes fundamentales"*

Se ha señalado sobre esta disposición que. "La finalidad conservadora del patrimonio histórico, cultural y artístico que se garantiza en el artículo 46 de la Constitución, impone una interpretación determinada de las disposiciones que se examinen y afecten a dichos bienes, lo que implica, entre otras cosas, que la propiedad privada ha de quedar subordinada a los superiores intereses de la comunidad en mantener su legado histórico - artístico" [252]

De importancia es asimismo el ***artículo 47*** de la CPE que dispone: "Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos"

Como vemos, la política de vivienda unida a su dimensión estrictamente económica tiene en España, un marcado acento social. La CPE vincula en una relación de indisolubilidad los ámbitos sociales y económicos. Se ha dicho sin embargo que: "el artículo 47 no constituye por sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado, sino un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (Artículo 53 de la Constitución) en el ejercicio de sus competencias"[253]

El Tribunal Supremo Español por su parte, ha señalado que el este artículo constituye una declaración general que debe interpretarse sin particularismos y con un régimen de igualdad para todos (Auto, antigua Sala 4ª, de 7-10-86)

Ambas disposiciones comentadas deben analizarse en su relación con el ***artículo 33*** de dicha Constitución Política el cual: **1.** Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. **2.** La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. **3.** Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de

---

[251] A efectos penales, este artículo no distingue en cuanto que hace referencia expresa a "cualquiera que sea su régimen jurídico y titularidad", lo que supone que el mandato constitucional de dotar de protección penal se extiende a toda clase de bienes que "per se", o en la realidad, tengan el mencionado valor, sea cual fuera la situación jurídica de los mismos y ya sean de dominio público o privado. Tribunal Supremo Español. 2ª Sala. Sentencia de 6-688.

[252] Sentencias del Tribunal Supremo Español. Tercera Sala de 22-6-90 y 21-3-89. En Constitución Española. Martínez Pereda Rodríguez, José Manuel y otros. p. 328.

[253] Sentencia del Tribunal Constitucional Español. 152/1992 de 20-7. Comentarios de Martínez Pereda Rodríguez, José Manuel. Ob. cit. p. 329.

utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

Como hemos señalado con anterioridad, las disposiciones que tienen por objeto la conservación y regulación de los centros históricos tuvieron su origen en normativas de índole tanto urbanística como de protección del patrimonio cultural. Ahora, y ya en algunos países, como es el caso de España, con una fisonomía consolidada, están revestidas fuertemente del concepto de interés público y contienen en su naturaleza, una limitación del derecho de propiedad. [254]

En este sentido el Tribunal Constitucional Español a dejado constancia que en este artículo se contiene una doble garantía del derecho de propiedad, ya que se reconoce desde la vertiente institucional y desde la vertiente individual, esto es, como un derecho subjetivo, debilitado; sin embargo, por cuanto cede para convertirse en un equivalente económico, cuando el bien de la comunidad, concretado en el apartado 3 por referencia a los conceptos de utilidad pública o interés social, legitima la expropiación. [255]

Queda establecido en la Constitución española como la función social delimita el contenido del derecho de propiedad, de conformidad a las leyes. La Función social, en el ordenamiento jurídico público español es un elemento estructural de la definición misma del derecho de propiedad privada, o "como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como un mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto de dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las Leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos e intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a los valores e intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir"[256]

Cabe destacar aquí, que el Tribunal Supremo Español ha señalado que los planes urbanísticos constituyen instrumentos aptos para determinar el contenido del derecho de propiedad, sin vulneración constitucional, pues el artículo 33.2 de la Constitución dispone que la función social de la propiedad privada delimitará su contenido, no por medio de la Ley, sino de acuerdo con las Leyes, y los Planes urbanísticos, se dictan en virtud de la remisión que se les hace. [257] Con algunas variantes concluyen igualmente: BEATO ESPEJO

[254] Temática tratada con amplitud en apartados 28 a 40 del Capítulo I.
[255] Sentencia 111/1983, de 2-12. Comentarios de Martínez Pereda Rodríguez, José Manuel. Ob. cit. p. 293.
[256] Comentarios de Martínez Pereda Rodríguez, José Manuel. Ob. cit. p. 293.
[257] Sentencia, Sala Tercera, de 16-5-90.

y PAREJA LOZANO, y entre nosotros: LETELIER WARTEMBERG, RAJEVIC MOSLER y PUCHEU MUÑOZ.[258]

En lo administrativo se consagra la autonomía como principio general. Así el artículo 137 señala que *"El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses."* [259]

Así, sin perjuicio de la existencia de normativas estatales, como la Ley de Suelos, Ley sobre "Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre", y la Ley sobre Patrimonio Histórico Español, son los Municipios y las Juntas respectivas de cada Estado autonómico las encargadas de dictar las normativas de protección, resguardo y fomento de los Centros Históricos.

Revisaremos los casos del centro histórico de la ciudad de Sevilla, a través de la Junta de Andalucía, y del Distrito de Ciutat Vella, administrado desde el Ayuntamiento de Barcelona; en los niveles de autonomía local. Antes se presenta la estructura normativa general del sistema español, en la cual se aprecia el estado de avance y consolidación del objeto de protección centros históricos en las disposiciones vigentes.

51. Estructura del sistema español.

La Estructura del Régimen de protección de Centros Históricos y bienes patrimoniales, en España es amplia y rigurosa. Como veremos en esta enunciación, contempla desde la Normativa Internacional que ha sido sancionada como Ley estatal, las normativas estatales y autonómicas, las Transferencias, decretos reales, las leyes locales, una estructura de incentivos, premios e instituciones de protección y fomento del patrimonio: A través de un Plan general y un plan especial de bienes culturales.

A. Normativa Internacional.

- Modificaciones introducidas en el Documento constitutivo de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO) publicado en el B.O.E. de 11 de mayo de 1982.
- Estatutos del Centro de Estudios de los Problemas Técnicos de la Conservación y de la Restauración de los Bienes Culturales.(BOE número 159 de 4 de julio).
- Convenio para la Protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado, firmado en la Haya el 14 de mayo de 1954, ratificado por Instrumento de 9 de junio de 1960. (BOE número 282 de 24 de noviembre de 1960).

[258] Ver Apartado 40. Letelier, Wartenberg. Raul. "Propiedad y potestades urbanísticas". Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado. Año 2, agosto 2001, Nº 1. Pp 79-91.
[259] Respecto a la tendencia en España, con posterioridad a la dictación de la Ley 6/1998 de Régimen de Suelo y Valoraciones, puede verse. Lora-Tamayo Vallvé, Marta. *"Las nuevas legislaciones urbanísticas de las comunidades autónomas: una visión de conjunto"* Revista de Administración Pública Nº 151, Enero - abril 2000, pp. 405 - 423. Madrid, 2000.

- Convenio Europeo para la Protección del Patrimonio Arqueológico, hecho en Londres el 6 de mayo de 1969, Instrumento de Adhesión de 18 de febrero de 1975.(BOE número 160 de 5 de julio).
- Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Religiosos, firmado en la Ciudad Vaticano el 3 de enero de 1979, ratificado pro Instrumento de 4 de diciembre de 1979. (BOE número 300, de 15 de febrero; corrección de errores en BOE número 44, de 20 febrero de 1980).
- Convención de 23 de noviembre de 1972, de Protección Mundial Cultural y Natural, aceptada por Instrumento de 18 de marzo de 1982, (BOE número 156, de 1 de julio de 1982).
- Instrumento de Ratificación de la Convención sobre las Medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales, suscrito en París el 17 de noviembre de 1970. (BOE número 21, de 5 de febrero de 1986).
- Instrumento de Ratificación del Convenio para la Salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa hecho en Granada el 3 de octubre de 1985. (BOE número 155, de 30 de junio de 1989).
- Reglamento (CEE) nº 391/92 del Consejo de 9 de diciembre de 1992, relativo a la exportación de bienes culturales.(DOCE número L 74/80, 27 marzo de 1993).
- Reglamento (CEE) nº 752/93 de la Comisión, de 30 de marzo de 1993, relativo a las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 3911/92 del Consejo relativo a la exportación de bienes culturales (DOCE) número L77/24, de 31 de marzo.

B. Normativa Estatal y Autonómica.

- Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978 (BOE número 311, de 29 de diciembre).
- Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía.(BOE número 9 de 11 de enero de 1982).
- Ley 13/1985, de 25 junio del Patrimonio Histórico.(BOE número 155,de 29 de junio; corrección de errores en BOE número 296, de 11 de diciembre).
- Ley 1/1991 de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía.(BOJA número 59, de 13 de julio).
- Sentencia 17/1991 de 31 de enero, del Tribunal Constitucional, resolviendo los recursos de inconstitucionalidad acumulados 830/85, 847/85 y 858/95, promovidos respectivamente por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por la Junta de Galicia, por el Gobierno Vasco y por el Parlamento de Cataluña, contra determinados preceptos de la Ley 13/1985 de 25 de junio, reguladora del Patrimonio Histórico Español. (Suplemento BOE número 48 de 25 de febrero).

- Real Decreto 111/86 de 10 de enero, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 13/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.(BOE 28-1-1986, número 24, de 28 de enero; corrección de errores en BOE número 26 de 30 de enero y número 53 de 3 de marzo).

- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. (BOE número 281, de 24 de noviembre; corrección de errores en BOE número 54, de 2 de marzo de 1996).

- Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del contrabando.(BOE número 297 de 13 de diciembre).

- Decreto 142/1993, de 7 de septiembre, por el que se dictan normas relativas a los procedimientos administrativos de aplicación en el ámbito de Consejería. (BOJA número 114, de 21 de octubre).

- Orden de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, de 20 de septiembre de 1990, por la que se establece el procedimiento general para la concesión de subvenciones y ayudas. (BOJA número 80 de 25 de septiembre).

- Orden de la Consejería de Cultura, de 24 de Junio de 1.997, por la que se establecen las Bases Reguladoras de Concesión de Subvenciones y ayudas en materia de du competencia. (Boja número 82 de 17 de Julio de 1.997).

- Decreto 106/1995 de 25 de abril, por el que se acuerda la formulación del Plan General de Bienes Culturales de Andalucía para el período 1996-1999.(BOJA número 76, de 26 de mayo).

C. Transferencias.

- Real Decreto 1075/1981, de 24 de abril, sobre traspaso de competencias, funciones y servicios a la Junta de Andalucía en materia de Cultura. (BOJA número 13, de 30 de junio; BOE número 138 de 10 de junio).

- Decreto 37/1981, de 13 de julio, por la que se asignan a la Consejería de Cultura las competencias transferidas por la Administraciones del Estado en materia de cultura. (BOJA número 15, de 31 julio).

- Decreto 70/1981, de 30 de noviembre, sobre distribución de las competencias transferidas a la Junta de Andalucía en materia de Cultura.(BOJA número 1 de 15 de enero de 1982; BOE número 70 de 23 de marzo de 1982).

- Real Decreto 864/1984, de 29 de febrero, sobre Traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de Cultura.(BOJA número 57, de 8 de junio; corrección de errores en BOJA número 7 de 28 de enero de 1985,; BOE número 113, de 11 de mayo, corrección de errores en BOE número 161, de 6 de julio).

- Decreto 180/1984, de 19 de junio, por el que se asignan a la Consejería de Cultura las funciones y servicios transferidos a la Junta de Andalucía en materia de Cultura.(BOJA número 66 de 10 de julio).

D. Estructura Orgánica. (Consejerías)

- Decreto del Presidente 148/1994, de 2 de agosto sobre reestructuración de Consejerías .(BOJA número 45 de 17 de abril; corrección de errores en BOJA).
- Decreto 259/1994 de 13 de septiembre, de Estructura Orgánica Básica de la Consejería de Cultura.(BOJA número 146, de 17 de septiembre).
- Decreto 333/1996, de 9 de julio, por el que se modifica el 259/1994, de 13 de septiembre de estructura orgánica básica de la Consejería de Cultura.(BOJA número 80, 13 de julio).
- Decreto 227/1983, de 10 de noviembre, por el que se crean las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Cultura. (BOJA número 97, de 2 de diciembre).
- Decreto 4/1993, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización Administrativa del Patrimonio Histórico de Andalucía.(BOJA número 18, de 18 de febrero).
- Resolución de 21 de junio de 1995, de la Dirección General de Bienes Culturales, por la que se delegan en los Delegados Provinciales de la Consejería determinadas competencias en materia de Patrimonio Histórico.(BOJA número 106, de 29 de julio)

Patronato de la Alhambra y Generalife:

- Ley 9/1985, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1996.(BOJA número 125, de 31 de diciembre).
- Decreto 59/1986, de 19 de marzo, por el que se aprueban los Estatutos del Patronato de la Alhambra y Generalife.(BOJA número 30, de 10 de abril).
- Orden de la Consejería de Cultura, 22 de mayo de 1986, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Dirección del Patronato de la Alhambra y Generalife. (BOJA número 58, de 17 de junio de 1986).

Centro Andaluz de Arte Contemporáneo:

- Ley 2/1990, de 2 de febrero, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1990.(BOJA número 12, de 6 de febrero de 1990).
- Decreto 1906/1990, de 27 de marzo, por el que se aprueban los estatutos del Centro Andaluz de Arte Contemporáneo.(BOJA número 33, de 24 de abril de 1990).

Empresa Pública de gestión de programas culturales:

- Ley 3/1991, de 28 de diciembre del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1992.(BOE número 59, de 9 de marzo de 1992, BOJA número 114, de 31 de diciembre).
- Decreto 46/1993, de 20 de abril, por el que se constituye efectivamente la Empresa Pública de Gestión y Programas y Actividades Culturales y Deportivas, adscrita a la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, y se aprueba el Reglamento General por el que habrá de regirse. (BOJA número 55, de 25 de mayo).

E. Protección del Patrimonio histórico.

- Decreto 19/1995, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía.(BOJA número 43, de 17 de marzo).

- Ley 36/1994, de 23 de diciembre, de Incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 93/7/CEE del Consejo, de 15 de marzo, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro de la Unión Europea. (BOE número 307, de 24 de diciembre)

- Orden de 9 de mayo de 1994, de las Consejerías de Obras Públicas y Transportes y de Cultura y Medio Ambiente, por la que se aprueba el Programa Regional de Planteamiento en Centros Históricos.(BOJA número 111, de 20 de julio).

- Orden de 3 de octubre de 1996, conjunta de las Consejerías de Obras Públicas y Transporte y de Cultura, de Desarrollo de Programa. (BOJA número 129, de 9 de noviembre).

- Instrucción 1/93, de 20 de julio, de la Dirección General de Bienes Culturales, por la que se establecen criterios para la selección del carácter de la inscripción de bienes en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz.

F. Conservación y restauración de bienes culturales.

- Resolución de 23 de junio de 1994, por la Dirección General de Bienes Culturales, por la que se da publicidad al Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Cultura y la Comunidad Autónoma de Andalucía para el Asesoramiento Técnico del Instituto de Conservación y Restauración de Bienes Culturales, en materia de Patrimonio Histórico Español. (BOJA número 111, de 20 de julio; BOE número 147, de 21 de junio).

G. Patrimonio arqueológico.

- Decreto 32/1993, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Arqueológicas.(BOJA número 46 de 4 de mayo).

- Resolución de 24 de junio de 1994, de la Dirección General de Bienes Culturales, por la que se aprueba el modelo oficial del Libro Diario de Excavaciones Arqueológicas y se fijan las Instrucciones para su utilización.(BOJA número 107, de 14 de julio).

- Orden de la Consejería de Cultura, 13 de febrero de 1995, por la que se regula la concesión de subvenciones para la realización de actividades arqueológicas. (BOJA 53, de 1 de abril).

H. Patrimonio etnográfico.

- Orden de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, 14 de enero de 1993, por la que se regula la concesión de subvenciones para la realización de actividades etnográficas.(BOJA número 28 de 16 de marzo).

I. Investigación y difusión.

- Orden de la Consejería de Cultura, de 20 de febrero de 1995, por la que se regula la concesión de subvenciones para actividades de Investigación y Difusión del Patrimonio Histórico de Andalucía y de las Artes Plásticas realizadas por personas físicas o jurídicas públicas o privadas, sin ánimo de lucro, y por las Corporaciones Locales del territorio de Andalucía. (BOJA número 53, de 1 de abril).

- Decreto 269/1985, de 26 de septiembre, por el que se crean los Gabinetes Pedagógicos de Bellas Artes. (BOJA número 5, de 21 de enero de 1986).

- Resolución de 30 de marzo de 1993 conjunta del Instituto Andaluz de Evaluación Educativa y Formación del Profesorado y de la Dirección General de Bienes Culturales, sobre el funcionamiento de los Gabinetes Pedagógicos de Bellas Artes.(BOJA número 55, de 25 de mayo).

J. Instituciones.

J.1 Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico.

- Decreto 107/1989, de 16 de mayo, por el que se crea el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico. (BOJA número 46, de 13 de junio, corrección de errores en BOJA número 48, de 20 de junio).

J.2 Conjuntos Monumentales y Arqueológicos.

- Decreto 125/1986, de 4 de julio, por el que se crea el Conjunto Monumental de la Cartuja de Santa María de las Cuevas como Servicio Administrativo sin personalidad jurídica.(BOJA número 58 de 21 de julio).

- Decreto 126/ 1989, 6 de junio, por el que se crea el conjunto arqueológico de Madinat Al-Zahra, como unidad administrativa.

(BOJA, número 57, de 15 de julio de 1989).

- Decreto 127/1989, de 6 de junio, por el que se crea el conjunto monumental de La Alcazaba de Almería, como unidad administrativa. (BOJA número 57, de 15 de julio de 1989).

- Decreto 128/1989, de 6 de junio, por el que se crea el conjunto monumental de La Alcazaba de Almería, como unidad administrativa. (BOJA número 57, de 15 de julio de 1989).

- Decreto 129/1989, de 6 de junio, por el que se crea el conjunto arqueológico de Baelo Claudia, como unidad administrativa. (BOJA número 57, de 15 de julio de 1989).

- Decreto 146/1992, de 4 de agosto, por el que se crea y regula el Conjunto Arqueológico de Carmona.(BOJA número 116, de 12 de noviembre).

J.3 Archivos.

- Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos (BOJA número 4, de 10 de enero, corrección de errores en BOJA número 11 de 28 de enero; BOE número 25, de 30 de enero).

- Sentencia 103/1988, del Tribunal Constitucional, sobre recurso de inconstitucionalidad número 255/1984, interpuesto por el Presidente de Gobierno contra artículos de la Ley del Parlamento de Andalucía 3/1984, de 9 de enero, de Archivos. (BOE, número 152. Suplemento de 25 de junio).

-Decreto 73/1994, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización del Sistema Andaluz de Archivos y desarrollo de la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos.(BOJA 70, de 29 de marzo).

- Decreto 323/1987, de 23 de diciembre, por el que se crea el Archivo General de Andalucía.(BOJA número 9 de 5 de febrero).
- Orden de la Consejería de Cultura, de 6 de junio de 1989, por la que se regulan el régimen de actuación y las funciones de la Comisión Técnica del Archivo General de Andalucía.(BOJA número 47, de 15 de junio de 1989).
- Decreto 233/1989, de 7 de noviembre, por el que se establece el funcionamiento de los archivos centrales de las Consejerías, Organismos Autónomos y Empresas, de la Junta de Andalucía y su coordinación con el Archivo General de Andalucía.(BOJA número 94 de 24 de noviembre).
- Orden de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, de 14 de septiembre de 1993, por la que se aprueba el Plan de Archivos. (BOJA, número 111, de 14 de octubre de 1993).
- Orden de 31 de mayo de 1994, por la que se regula el procedimiento para la concesión de subvenciones a los archivos integrados en el Sistema Andaluz de Archivos. (BOJA número 128 de 12 de agosto).
- Decreto 258/1994, de 6 de septiembre, por el que se integran en el Sistema Andaluz de Archivos y en el Sistema Bibliotecario de Andalucía, respectivamente, los archivos y bibliotecas de titularidad estatal gestionados por la Junta de Andalucía.(BOJA número 169, de 26 de octubre).
- Orden del Ministerio de Educación y Ciencia, de 25 de febrero de 1971, por la que se dispone sea gratuito el acceso a todos los Archivos y Bibliotecas del Estado. (BOE número 63, de 15 de marzo).

J.4 Museos.

- Ley 2/1984, de 9 de enero, de Museos. (BOJA número 4 de 10 de enero; BOE número 25, de 30 de enero).
- Decreto 284/1995, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Creación de Museos y de Gestión de Fondos Museísticos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.(BOJA número 5, de 1 de enero de 1996, corrección de errores en BOJA número 93, de 13 de agosto de 1996).
- Real Decreto 620/1987, de 14 de abril, por el que se aprueba e Reglamento de los Museos de titularidad estatal del Sistema Español de Museos.(BOE número 114, de 13 de mayo; corrección de errores en BOE número 251, de 20 de octubre).
- Resolución de 27 de mayo de 1994, de la Dirección General de Bienes Culturales, por la que se da publicidad a los Convenios entre el Ministerio de Cultura y la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, sobre Gestión de Archivos y Museos de titularidad estatal y sobre Gestión de Bibliotecas de titularidad estatal. (BOJA número 90, de 16 de junio, corrección de errores en BOJA número 107, de 14 de julio; BOE número 147, de 21 de junio).

- Orden del Ministerio de Cultura, de 28 de junio de 1994, por la que se regula la visita pública a los museos de titularidad estatal adscritos al Ministerio de Cultura.(BOE número 156, de 1 de julio).
- Orden de la Consejería de Cultura, de 5 de junio de 1989, por la que se fijan los precios que han de regir en los Museos, Archivos y Conjuntos Arqueológicos y Monumentales para visita de público y reproducciones gráficas. (BOJA número 52, de 4 de julio).
- Orden del Ministerio de Cultura, de 18 de mayo de 1994, de reordenación de los museos de titularidad estatal adscritos al Ministerio de Cultura y ubicados en la Comunidad Autónoma de Andalucía.(BOE número 121, de 21 de mayo).

J.5 Bibliotecas.

- Ley 8/1983, de 3 de noviembre, de Bibliotecas. (BOJA número 89, de 8 de noviembre, BOE número 10, de 12 de enero de 1984).
- Decreto 74/1994, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Sistema Bibliotecario de Andalucía. (BOJA número 70, de 18 de mayo).
- Decreto 294/1987, de 9 de diciembre, por el que se desarrolla la Biblioteca de Andalucía.(BOJA número 4, de 19 de enero de 1988).
- Real Decreto de 582/1989, de 19 de mayo, por la que se aprueba el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas. (BOJA número 129, de 31 de mayo).
- Resolución de 27 de mayo de 1994, de la Dirección General de Bienes Culturales, por la que se da publicidad a los Convenios entre el Ministerio de Cultura y Consejería de Cultura y Medio Ambiente, sobre Gestión de Archivos y Museos de titularidad estatal y sobre Gestión de Bibliotecas de titularidad estatal. (BOJA número 90, de 16 de junio, corrección de errores en BOJA número 107, de 14 de julio; BOE número 147, de 21 de junio).
- Orden de la Consejería de Cultura, 5 de diciembre de 1986, por la que se establece el procedimiento a seguir para la creación de Bibliotecas Públicas o Agencias de lectura concertadas con los Ayuntamientos de Andalucía. (BOJA número 12, de 13 de febrero de 1987).
- Orden de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Cultura, por la que se da publicidad al Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Cultura y la Comunidad Autónoma de Andalucía, para la realización del Catálogo Colectivo del Patrimonio Bibliográfico.(BOE número 139, de 12 de junio).
- Orden de la Consejería de Cultura, de 13 de octubre de 1994, por la que se regula el procedimiento de concesión de becas para la realización del Catálogo Colectivo del Patrimonio Bibliográfico de Andalucía.(BOJA número 179, de 10 de noviembre de 1994).
- Decreto 325/1984, de 18 de diciembre, por el que se establecen las normas de funcionamiento del servicio de Deposito Legal de Andalucía.(BOJA número 9, de 1 de febrero de 1985).

K. Premios a la cultura.

- Decreto 154/1995, de 13 de junio, por el que se regulan los premios que concede la Consejería.(BOJA número 105, de 27 de julio de 1995).

- Orden de la Consejería de Cultura, de 15 de noviembre de 1995, por la que se desarrollan los premios que concede la Consejería de Cultura (BOJA número 149, de 22 de noviembre).

L. Estructura participativa.

- Orden de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, de 2 de abril de 1986, por la que se dispone la publicación del texto del Acuerdo sobre la constitución, composición y funciones de la Comisión mixta Junta de Andalucía Obispos de la Iglesia Católica de Andalucía para el Patrimonio Cultural.(BOJA 39, de 6 de mayo).

52. Ley del Patrimonio Histórico Español.

Como cuestión previa a involucrarnos directamente en las legislaciones autonómicas y locales, haremos referencia a la Ley 13/1988 del Patrimonio Histórico Español (LPHE) debido a la importancia que han tenido sus disposiciones en el desarrollo de las normativas de ámbitos territoriales determinados. Especialmente en los casos que analizaremos: Andalucía y Cataluña.

Los principios que informan la LPHE están enmarcados dentro de lo que la doctrina ha venido calificando como "Constitución Cultural" o "Estado de Cultura", que presenta varias manifestaciones en la CPE de 1978, desde las declaraciones de su preámbulo, hasta las declaraciones de los artículos 2, 44.1, 45, 46, 55.3, entre otros.

Estos principios rectores de la política de social y económica del Estado español, consagrados en su carta fundamental, se proyectan a la administración de las comunidades autónomas, las cuales tienen competencia sobre "el patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma" (Art.148.1.6), que se entiende en coordinación con el Art. 149.1.28 que establece como competencia exclusiva del Estado la "defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación, museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades autónomas" [260]

En cumplimiento de estas disposiciones la LPHE viene a completar una importante, aunque ya obsoleta tradición, que venía de la legislación preconstitucional en la materia. Así las leyes anteriores a la LPHE se encontraban agotadas y superadas por el amplio desarrollo de las formulaciones dogmático jurídicas que el tema había provocado. Además, el influjo de los Organismos internacionales como la UNESCO, la Comisión FRANCESCHINI de 1964 en Italia, el Consejo de Europa, entre otros, aportaron el debate

[260] Bassols Coma, Martín. *"El Patrimonio Histórico Español: Aspectos de su régimen jurídico"* Revista de Administración Pública Nº 114. Septiembre - diciembre de 1987. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, pp. 93 a 125.

donde se acuñaron y consolidaron las nuevas tendencias de la vida cultural contemporánea: la renovación de las ideas sobre la misión de la tutela del patrimonio artístico, histórico y cultural. [261]

El desarrollo relativamente paralelo de los ordenamientos urbanísticos, ambientales y de protección de bienes monumentales, las circunstancias que superaron la legislación existente a la fecha y la dictación en 1978 de la CPE, obligó al legislador hispano a afrontar un nuevo cuerpo legal que tuviera en cuenta todos estos cambios y "contribuyera a desarrollar las nuevas implicaciones derivadas de los presupuestos constitucionales" [262]

El proyecto de LPHE, luego de un año de debate se convertiría en Ley con fecha 25 de Junio de 1985. Contiene un preámbulo y 79 artículos, que han sido desarrollados reglamentariamente de forma parcial por el Real Decreto 111/1986.

El Preámbulo de la LPHE contiene los principios que informan la Constitución cultural española a los que antes hacíamos mención. Destacamos el siguiente párrafo " El patrimonio histórico español es una riqueza colectiva que contiene la expresión más digna de aprecio en la aportación histórica de los españoles a la cultura universal. Su valor lo proporciona la estima que, como elemento de identidad cultural, merece la sensibilidad de los ciudadanos. Porque los bienes que lo integran se han convertido en patrimoniales, debido exclusivamente a la acción social que cumplen, directamente derivada del aprecio con que los mismos ciudadanos los han ido valorizando" y "todas las medidas de fomento y de protección que la Ley establece solo cobran sentido si, al final, conducen a que un número cada vez mayor de ciudadanos pueda contemplar y disfrutar las obras que son herencia de la capacidad colectiva de un pueblo. Porque en un Estado democrático estos bienes deben estar adecuadamente al servicio de la colectividad en el convencimiento de que con su disfrute se facilita el acceso a la cultura y que ésta, en definitiva, es camino seguro hacia la libertad de los pueblos"[263]

Se trata de una Ley compleja debido a su detallismo y afán exhaustivo, y además por la serie de innovaciones conceptuales que incorporó en el ordenamiento jurídico español.

La innovación conceptual que más nos interesa para nuestros fines es precisamente la que se contempla en el artículo 1 de la LPHE, y que viene a coronar todo el proceso de evolución conceptual y dogmática que se había desarrollado desde hace décadas y que señala que el concepto de Patrimonio Histórico Español está integrado por "los inmuebles y

[261] En este sentido puede verse el análisis de la evolución del concepto de patrimonio en apartado 12 de esta investigación. Este proceso de consolidación del objeto de protección en Europa adquirió gran relevancia en ámbito del Derecho administrativo. Así en 1975 se creo en Italia el Ministerio sobre los Bienes culturales y ambientales. Se produce una vasta producción académica y de investigación en las escuelas universitarias italianas y españolas. Se destaca la labor de la Revista de Administración Pública del Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, que desde 1940 hasta nuestro días, difunde con prestigio y excelencia a través de estudiosos de renombre, tanto españoles como extranjeros, la temática de la propiedad monumental, el derecho urbanístico y el derecho ambiental.

[262] Bassols Coma, Martín. Ob. cit, p. 95.

objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques que tengan valor artístico, histórico o antropológico".

Sobre este concepto se ha dicho: "Por supuesto que el concepto de patrimonio es emblemático y no es usado *more privatotum*, ya que el artículo 46 de la Constitución lo refiere a "cualquiera que sea su régimen jurídico y titularidad", y en el texto de la Ley no se encuentran otras remisiones a fenómenos de pertenencias que la declaración de demanialidad de los bienes arqueológico descubiertos (Art. 44), pero es evidente que, al margen de las técnicas específicas de protección (bienes de interés cultural y bienes inventariados), el encuadramiento jurídico de los bienes enumerados a su disciplina resulta altamente indeterminado e impreciso, lo que obliga a la Ley a habilitar a la Administración con frecuentes medidas de uso cautelar y excepcional para salvar sus valores, que constituyen, en última instancia el auténtico contenido material de dicho patrimonio" [264]

La Ley estableció originariamente una competencia exclusivamente ejecutiva para las Comunidades Autónomas, con posterioridad el Reglamento amplió, en forma parcial, dichas potestades. En razón de esto, su aplicación no a estado exenta de conflictos y problemáticas competenciales. [265]

Nos referiremos, por la importancia que presenta para nosotros, a la protección de los bienes inmuebles en la LPHE, por tratarse de categorías de bienes en donde la ley alcanza su mayor significación e intensidad operativa.

La LPHE establece en su artículo 14.2 las modalidades de calificación de los bienes inmuebles, así:

a) Monumentos.
b) Jardines.
c) *Conjuntos y sitios históricos.*
d) Zona arqueológica.

La declaración de interés cultural requiere el previo ingreso y tramitación de un expediente que culmina con una resolución expresa del Consejo de Ministros por Real Decreto. Así el Real Decreto 111/1986 que reglamenta en forma parcial la LPHE, ha establecido el procedimiento para la tramitación de este expediente.

La incoación de los expedientes corresponderá a las Comunidades autónomas, ya sea de oficio o instancias de persona interesada, salvo en los casos que se trate de bienes de carácter público, o adscritos al servicio público, gestionados por la Administración o que formen parte del patrimonio nacional, en cuyo caso corresponderá al Ministerio de Cultura.

---

[263] Preámbulo de la Ley de Patrimonio Histórico Español " Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1985.
[264] Bassols Coma, Martín. Ob. cit, p. 97.

Dicho Ministerio, en los casos en que las Comunidades autónomas hayan desatendido las solicitudes, actuará como organismo de alzada. El expediente debe ser informado por las instituciones consultivas establecidas por la Ley, sometido a información pública y con audiencia del ayuntamiento interesado, deberá resolverse en un plazo máximo de veinte meses. Transcurrido este plazo si se ha denunciado retardo (la Ley dice mora) y siempre que no hubiere recaído resolución expresa en los cuatro meses siguientes a la denuncia, el expediente se considerará caducado. En este caso no podrá volverse a iniciar en lo tres años siguientes, salvo a solicitud de su titular.

Acogida la solicitud los bienes inmuebles serán inscritos en un Registro general y se les expedirá un título oficial en el que se reflejarán todos los actos jurídicos y artísticos que sobre ellos se realicen. Los titulares de estos bienes estarán obligados a:

- Permitir y facilitar su inspección por parte de los órganos competentes;
- Permitir y facilitar su estudio a los investigadores, previa solicitud razonada de estos;
- Permitir y facilitar su visita pública en las condiciones de gratuidad que se determinen reglamentariamente, al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señaladas. (el cumplimiento de esta obligación podrá ser dispensado por la Administración cuando se acredite causa justificada. Art. 13.2);
- Conservar, mantener y custodiar dichos inmuebles. Su utilización quedará subordinada a que no se pongan en peligro los valores que aconsejan su conservación.

La Administración, en uso de su potestad sancionatoria, podrá ordenar su conservación o mantenimiento por ejecución subsidiaria, cuando el titular incumpla estas obligaciones, previo requerimiento.

El incumplimiento de estas obligaciones será casual de interés social para la expropiación forzosa de dichos bienes.

Por otro lado el Art. 37. 3 señala: “Podrán expropiarse por causa de interés social los inmuebles que impidan o perturben la contemplación de los bienes afectados por la declaración de interés cultural o den lugar a riesgo para los mismos” Este motivo de expropiación podrá ser utilizado por los ayuntamientos, dando cuenta a la Administración de éste propósito, que tendrá prioridad en el ejercicio de esta potestad.

Vemos que la LPHE contempla un procedimiento administrativo de doble instancia con posibilidad de contencioso a través de denuncia, ya sea ante el Ministerio de Cultura o ante el respectivo Ayuntamiento. Asimismo se contemplan actos de contradicción administrativa, información y audiencia de los interesados, en este caso también de la comunidad representada por el Ayuntamiento.

Como vemos los titulares de los bienes afectos a una declaración de interés cultural están obligados a ejercer su derecho de propiedad dentro de los límites que la LPHE señala.

---

[265]Las Comunidades Autónomas de Cataluña, Galicia, y el País Vasco presentaron recursos de inconstitucionalidad contra cerca de una tercera parte de la LPHE: Recursos de inconstitucionalidad 830/85,

Y hablamos de límites y no de limitaciones pues dentro del concepto hispano de propiedad ésta contiene, a razón de su función social, y en virtud del principio de legalidad, aquel contenido establecido por la ley para su ejercicio. La Ley, de esta manera, incorpora al concepto de propiedad nuevos caracteres debido a su afectación como bien de interés cultural.

La Ley es novedosa asimismo pues establece claramente categorías de bienes inmuebles, lo que la antiguas Ley de Patrimonio histórico - artístico de 1933, ya había esbozado, en un manejo técnico y conceptual adelantado para la época. Dicha Ley no se limitaba a la protección estricta de los inmuebles que constituían monumentos , sino que extendía la protección a los conjuntos urbanos y a los parajes pintorescos, con lo que se planteaba el germen de lo que más adelante sería el aspecto integrador del los ámbitos involucrados, es decir la conexión con los problemas de orden urbanístico y de la protección de la naturaleza o la legislación ambiental.

Sin embargo, las Leyes de suelos de 1956 y 1975 y ambiental; de Montes y Espacios Naturales de 1975, significaron una progresiva evolución en el ordenamiento jurídico, como consecuencia de las coyunturas históricas, el avance tecnológico en las formas constructivas, el influjo de los CIAM, el crecimiento urbano, etc. Produciéndose entonces, una profunda descoordinación entre estas normativas, en función de lo que señalábamos ya en los Apartados 46, 47 y 48 de esta investigación.

El profesor BASSOLS COMA nos advierte: "Con ello se acentuaría una desconexión y descoordinación de estas normativas (* urbanísticas y ambientales) con la legislación del patrimonio artístico, que han constituido uno de los fenómenos que han contribuido con más intensidad a la pérdida de identidad de la dinámica de la protección histórico - artística y que han generado durante las décadas de los años sesenta y setenta perjuicios notables en todos estos órdenes" [266] [267]

La Ley de 1985, intentando no profundizar aún más esta desconexión, sistematiza y actualiza, conforme a los criterios del Derecho comparado y las indicaciones de los Organismos Internacionales las categorías clásicas de monumentos, por un lado, y de conjuntos históricos, por otro.

La LPHE integra la protección de los conjuntos históricos a la normativa urbanística, estableciendo diversos instrumentos que emanan del planeamiento urbano tales como: las licencias, encuadramiento de áreas territoriales, entorno monumental, reforma conservación y cambio de uso, planeamiento especial de los conjuntos, catalogación de los

---

847/85 y 858/85.

[266] Bassols Coma, Martín. Ob. cit, p. 99. (*) El paréntesis es nuestro.

[267] Este fenómeno de desconexión entre los órdenes normativos urbanístico, ambiental y de protección del patrimonio histórico - artístico, y sus efectos perjudiciales en la protección de los centros históricos urbanos, es, como se apreciará, uno de los ejes investigativos de esta tesis. Adquieren importancia en este sentido los trabajos de García de Enterría, Martín Mateo, Fernández Rodríguez y López Ramón, entre otros.

bienes culturales en los catálogos urbanísticos, régimen de licencias ilegales, ruinas y demoliciones, etc.

Finalmente establece medidas cautelares para la protección de los bienes inmuebles no declarados bienes culturales, que significan por lo general la suspensión de las obras de demolición total o parcial o de cambio de uso de los bienes que sin estar afectos a una declaratoria son susceptibles de ella. La Administración podrá, mientras dura dicha suspensión (6 meses o 30 días según el tipo de inmueble de que se trate) resolver la procedencia de la aprobación de un Plan Especial, o de otra medida de protección, la continuación de la obra, o la iniciación del expediente de declaración conducente a la categoría de bien de interés cultural.

53. Andalucía. Centro Histórico de Sevilla.

La Comunidad Autónoma de Andalucía, a través de la Gerencia de Urbanismo, reviste gran importancia para nuestra investigación, debido a la variedad de centros históricos urbanos existentes en su ámbito territorial. Así las ciudades de Sevilla, Málaga, Cádiz, Granada, Alcalá de Guadaira, Algeciras, y una gran variedad de poblados con características andaluces, moriscas y mediterráneas, generan una interesante variedad tipológica en términos históricos y arquitectónicos, la que, unido a los variados procesos de evolución y desarrollo urbano, la convierten en una zona privilegiada.

La Junta de Andalucía es la encargada del gobierno del Estado autonómico. Responde al deber constitucional de dictar las normativas de desarrollo de ésta. Así del artículo 46, ya estudiado y de las Leyes estatales.

La coordinación de las Administraciones urbanísticas y culturales españolas en este ámbito, y en concreto, la coordinación en los procesos de formulación, redacción, aprobación y ejecución del planeamiento en los Centros Históricos, se ha plasmado en el *"Programa Regional de Planeamiento en Centros Históricos de las Consejerías de Obras Públicas y Transportes y de Cultura"* aprobado por Orden de 9 de mayo de 1994 (BOJA núm. 111, de 20 de julio), que establece medidas precisas para una actuación conjunta y coordinada en los Centros Históricos de las ciudades andaluzas a través de la cualificación del planeamiento que les afecta.

Este Plan Regional de planeamiento para centros históricos tiene como principio general de actuación, la coordinación de las administraciones intervinientes. Así la urbanística y la cultural. Con lo cual se intentan reducir al mínimo los conflictos competenciales, conceptuales, procedimentales y técnicos que anotábamos con anterioridad a propósito de las características más relevantes de este tipo de normativas.

La evolución que presenta la normativa existente en Andalucía es manifestada por la catedrática de Derecho administrativo de la Universidad de Sevilla CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ, al señalar que: "La aparición de la defensa y conservación de los

bienes culturales como uno de los nuevos objetivos de la recién nacida Unión Europea supone la culminación de un largo proceso de transformación en este ámbito que encuentra precisamente, en la tutela dispensada a los centros históricos, uno de sus hitos fundamentales.

La protección a la ciudad histórica constituye, en efecto, uno de los más significativos exponentes de esa evolución habida. En ella se hace patente, de una parte, la continua y sucesiva ampliación en las fronteras de "lo histórico" que caracteriza la sucesión normativa en este ámbito; representa, de otra, una de las muestras más sobresalientes de las transformaciones acaecidas en las técnicas arbitradas por el Derecho al servicio de la protección jurídica; constituye, en fin, la expresión de unos nuevos tiempos en los que el acceso y disfrute a los bienes históricos se ha convertido en "bien de consumo" en el marco de un Estado que encuentra en la consagración constitucional de los "derechos de la tercera generación" - entre ellos, la cultura - unos de sus rasgos sustantivos definitorios. Y es que desde el momento mismo en el que la protección, originariamente centrada en el bien aislado, se extiende a los conjuntos históricos, las clásicas técnicas de policía administrativa se mostrarán insuficientes ante la realidad de unos espacios cuya propias características demandan de una actuación pública de tutela, no ya simplemente ablativa, sino también de prestación positiva, de intervención en defensa de aquello que se trata de preservar. Desde este momento, el urbanismo ganará la batalla a la policía administrativa y al fomento y la suerte de la protección empezará a correr paralela a la del propio éxito o fracaso cosechado por el planeamiento." [268]

La relevancia adquirida por el urbanismo hispano - andaluz en el conjunto de la acción pública sobre los centros históricos se hace patente en todos los textos legislativos dictados en España en desarrollo del artículo 46 de la Constitución. La Ley del Patrimonio Histórico Español de 25 de junio de 1985 (LPHE) lo consagra y regula como una de sus más importantes novedades, en la misma línea de lo dispuesto posteriormente por la práctica totalidad de las Leyes de las Comunidades autónomas dictadas hasta la fecha, entre ellas, y para nuestro estudio, destacamos la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía de 3 de julio de 1991 (LPHA). Su aparición en la plano de las ideas y su consagración normativa son, sin embargo, más antiguas. Ya la Ley del Suelo desde su primera redacción contenía un conjunto de previsiones para la protección de los núcleos históricos que ahora resulta conveniente tener en cuenta para un mejor encuadre del nuevo Derecho sobre la materia contenido en la legislación sobre el Patrimonio Histórico.

Analizaremos, a continuación, los siguientes aspectos del ordenamiento de la Comunidad de Andalucía que revisten interés para nuestro estudio:

a) El Concepto de Centro Histórico recogido por la normativa de Andalucía.

---

[268] Barrero Rodríguez, Concepción. ***"****Los Conjuntos históricos y el planeamiento de protección. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía"*. Revista de Derecho Ambiental. Nº 1. www.cica.es.

b) Las Normas sobre protección del Patrimonio.
c) Las Condiciones particulares del Suelo Urbano de la Zona del Centro Histórico.

a) En el apartado 52 reseñamos sumariamente los contenidos generales de la Ley 13/1985, del Patrimonio Histórico Español (LPHE). Pues bien, y valga esto en lo pertinente para lo señalado en el apartado 54 referido a Ciutat Vella, entre las múltiples categorías que integran hoy el Patrimonio Histórico español, y de relevancia para nuestra investigación, se encuentra la de los Conjuntos Históricos, que han sido definidos en su artículo 15.3 de la LPHE como: "la agrupación de bienes inmuebles que forman una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad", concepto tributario del aportado por el Coloquio de Quito en 1977. [269]

Asimismo, se define como Conjunto Histórico "cualquier núcleo individualizado de inmuebles comprendidos en una unidad superior de población que reúna esas mismas características y pueda ser claramente delimitado"; conjuntos que se integran en el Patrimonio Histórico Español a través de una declaración de interés cultural en los términos de los artículos 1 y 9 de la citada Ley.

Hemos visto ya como la *declaración de interés cultural* es el procedimiento que en el ámbito de la LPHE determina la integración de un bien en el Patrimonio Histórico y su sometimiento, por consiguiente, a un especial régimen de tutela, en cambio para la Ley 1/1991 sobre Patrimonio Histórico Andaluz (LPHA) lo es la *catalogación.*

Con el fin, señalado en el Preámbulo de la LPHA, de dotar de una mayor flexibilidad al sistema de protección establecido, esta Ley conoce dos modalidades distintas de inscripción en el catálogo: la genérica y la específica. La primera supone, en palabras de su artículo 8.1, "la exigencia de las obligaciones previstas en esta Ley y la aplicación del régimen de sanciones previsto para los titulares de bienes catalogados"; la segunda, el establecimiento de unas instrucciones particulares que, al decir del artículo 11.1, concretan, para cada bien y su entorno, la forma en que deben materializarse las obligaciones generales previstas en esta Ley para los propietarios o poseedores de bienes catalogados".

Una de las categorías entre las que, a su vez, pueden clasificarse los bienes objeto de inscripción específica es la de conjunto histórico, definido como la agrupación homogénea de "construcciones urbanas o rurales que sobresalgan por su interés histórico, arqueológico, artístico, científico, social o técnico, con coherencia suficiente para constituir unidades susceptibles de clara delimitación"

[269] "Todos aquellos asentamientos humanos vivos, fuertemente condicionados por una estructura física proveniente del pasado, reconocibles como representativos de la evolución de un pueblo." Coloquio de Quito, 1977.

En relación a los términos, no del todo coincidentes, de las normativas estatal y autonómica, la doctrina se ha pronunciado por la compatibilidad de ambas categorías, en este sentido BARRERO RODRÍGUEZ ha señalado que "la base física de un conjunto y los intereses que determinan su protección son, en uno y otro caso, los mismos; en ambos supuestos nos encontramos ante espacios - urbanos o rurales, en todo caso construidos - que en su unidad se hacen merecedores de una acción pública de tutela; siendo, precisamente, la medida o relevancia del valor presente en ellos la que la que habrá de servir de base a una declaración de interés cultural o, en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a una catalogación; categorías que, por expreso mandato de la Ley, resultan compatibles saldándose en beneficio del régimen propio del bien de interés cultural las contradicciones que, en su caso, pudieran existir "[270]

En el ámbito de la Comunidad Autónoma podemos encontrar, entonces:

1. Conjuntos de interés cultural los cuales pueden, a su vez, estar o no catalogados y
2. Conjuntos simplemente catalogados.

Los primeros sujetos al especial régimen uniforme de protección establecido en la Ley Estatal de 1985 completado, en su caso, con lo dispuesto en la norma autonómica; los segundos al régimen específico que para cada uno de ellos se establezca en las Instrucciones que acompañen a la inscripción.

Esta aparente incompatibilidad terminológica y procedimental de las normativas Estatal y Autonómica, que como vimos puede ser saldada respecto al objeto continente de la tutela dispensada, se traduce sin embargo en las diferencias existentes en el *alcance y regulación del planeamiento de protección* tanto para los conjuntos declarados de Interés Cultural de conformidad a la LPHE como parea los Conjuntos Catalogados de acuerdo a lo dispuesto por la LPHA.

Mientras que para la Ley del Estado existe un deber absoluto de redacción y aprobación de un planeamiento de protección conforme al procedimiento y con las características y contenido que ella misma expresamente establece; en la andaluza y en relación con los conjuntos simplemente catalogados, esa obligación se transforma en mera posibilidad de reforma del plan vigente con sometimiento, en su caso, a lo dispuesto con carácter general por la legislación urbanística. A resultas de tal régimen jurídico puede concluirse lo siguiente:

A. Los conjuntos de interés cultural están sujetos al planeamiento de protección establecido con carácter preceptivo en el artículo 20 de la LPHE y en las normas que, en su caso, lo complementen en la Ley de Andalucía, cuyo propio Preámbulo proclama su voluntad de desarrollar o esclarecer aquellos puntos de la legislación estatal que venían generando confusión en su aplicación.

[270] Barrero Rodríguez, Concepción. Ob. cit. p. 2.

B. Los conjuntos catalogados no declarados de interés cultural quedan sometidos, de otra parte, al régimen de la Ley andaluza que - como ya señalábamos - se limita a establecer en su artículo 30 que la inscripción específica de un bien inmueble en el Catálogo "podrá llevar aparejada la adecuación del planeamiento urbanístico a las necesidades de protección de tales bienes".

54. El Plan General de Sevilla.

Referíamos en el punto anterior a tres aspectos:

- El concepto de la normativa andaluza respecto a los centros históricos.
- La Normativa de Patrimonio Histórico de Sevilla.
- El Régimen del uso del suelo para el centro histórico de Sevilla

Ya abordamos, en el apartado anterior el primero de estos aspectos. Corresponde ahora desglosar los dos siguientes que encontraremos desarrollados en el TEXTO REFUNDIDO DE LA ORDENANZA DEL PLAN GENERAL de SEVILLA, en cumplimiento y desarrollo las normativa constitucional, y las LPHE y LPHA; también denominado PLAN GENERAL DE SEVILLA (PGS), que establece normas para el Centro Histórico de la ciudad de Sevilla.

El PGS, según consta en su artículo 1.1 es “el instrumento de ordenación integral del territorio del municipio y, a tal efecto y de conformidad con la legislación urbanística vigente, define los elementos básicos de la estructura general del territorio y clasifica el suelo, estableciendo los regímenes jurídicos correspondientes a cada clase y categoría del mismo. Además, ya sea directamente o por medio de los instrumentos de planeamiento previstos para su desarrollo, el Plan delimita las facultades urbanísticas propias del derecho de propiedad del suelo y especifica los deberes que condicionan la efectividad y ejercicio legítimo de dichas facultades” [271] Su aplicación corresponde al Ayuntamiento de Sevilla, sin perjuicio de la cooperación de los organismos centrales y autonómicos puedan brindarle para el cumplimiento de sus objetivos. (Artículo 2.1 del PGS [272])

El PGS contiene las normas generales en materia de planificación urbana y territorial para la ciudad de Sevilla e interesa particularmente para nosotros lo dispuesto en sus títulos octavo (Normas de protección del Patrimonio), Décimo (Condiciones

[271] Como se ve, el Plan urbanístico no constituye una limitación al ejercicio del derecho de propiedad. Al ser la ley la encargada de definir los contornos regulares del derecho de propiedad y siendo el Plan una manifestación de la legalidad establecida, éste está incorporado en la conceptualización que hace le artículo 33 y que completan los artículos 46 (Patrimonio Histórico Español) y 47 (derecho a la vivienda, uso racional del suelo y participación de las plusvalías urbanas)

[272] Artículo 2.1.- Órganos Actuantes.1. El desarrollo, fomento de la gestión y la ejecución del Plan General corresponde al Ayuntamiento de Sevilla, sin perjuicio de la participación de los particulares con arreglo a lo establecido en las leyes y en las presentes Normas Urbanísticas. **2**. Dentro de sus respectivas atribuciones y obligaciones, a los organismos de las administraciones central, autonómica y provincial corresponderá el desarrollo de las infraestructuras, servicios y equipamientos de su competencia, así como la cooperación con el Ayuntamiento para el mejor logro de los objetivos que el Plan persigue. (Ordenanza del Plan General de Sevilla)

particulares de las distintas zonas del suelo urbano) y Décimo tercero (Normas de protección del medio físico).

Sin perjuicio de esto, el análisis desde la perspectiva de la integridad de este cuerpo legal, nos permitirá determinar la real forma de protección del centro histórico de Sevilla.

Llama la atención el carácter de *revisabilidad* del PGS, establecido en su Título Primero, artículos 1.2 a 1.5.

Así, sin perjuicio de su vigencia indefinida, el límite temporal mínimo a que se refiere el conjunto de las previsiones del Plan General es de ocho (8) años, a contar desde la publicación del acuerdo aprobatorio del mismo. Transcurrido este plazo el Ayuntamiento, en función del grado de realización de sus previsiones, verificará la oportunidad de proceder a revisar el Plan General. (Número 1 del artículo 1.2)

El Ayuntamiento también deberá verificar la oportunidad de revisar el Plan General aún antes del transcurso de ocho (8) años, si se produjera alguna de las circunstancias siguientes:

a) Aprobación de un Plan de Ordenación de ámbito supramunicipal que comprenda el término de Sevilla y que así lo disponga o lo haga necesario.

b) Si las previsiones de los niveles de dotación urbanística exigieren una mayor superficie de suelo destinado a equipamientos públicos pertenecientes a sistemas generales, sea por la propia evolución demográfica, sea como consecuencia de la entrada en vigor de disposiciones de rango suficiente que así lo determinen.

c) Cuando circunstancias sobrevenidas alteren la hipótesis del Plan en cuanto a las magnitudes básicas de población, dinámica del empleo o mercado de la vivienda, de forma que obliguen a modificar los criterios generales de la ordenación, expresados en la Memoria y en el Programa de Actuación.

d) Si se han de tramitar modificaciones concretas de las determinaciones del Plan que den lugar a alteraciones que incidan sobre la estructura general del territorio del municipio o sobre las determinaciones sustanciales que la caracterizan.

e) Cuando otras circunstancias sobrevenidas de análoga naturaleza e importancia
lo justifiquen, por afectar a los criterios determinantes de la estructura general y orgánica del territorio, o de la clasificación del suelo, y así lo acuerde motivadamente el Pleno del Ayuntamiento.

f) Cuando la Corporación Municipal cambie de modo sustancial de criterio en relación con la política que inspira el Plan General.

El Artículo 1.3 contempla la Revisión del Programa de Actuación. Así, el Programa de Actuación del Plan General será revisado transcurrido cuatro (4) años desde su entrada en vigor y, en cualquier caso, en el momento en que se produzca alguna de las circunstancias siguientes:

a) Cuando el Ayuntamiento u otros organismos públicos necesiten iniciar obras, inversión o acciones no contempladas en el Programa, en forma y cuantía que impidan o alteren sustancialmente el cumplimiento de las previsiones de éste, ya sea en su conjunto o en lo referente a sectores determinados de inversión.

b) Cuando la inversión comprometida por el Ayuntamiento u otros organismos públicos sea un veinticinco por ciento (25%) superior o inferior, como media de dos (2) años consecutivos, a las previsiones establecidas en el estudio Económico y Financiero.

El Artículo 1.4 se refiere a la Revisión del Plan General. Se define como Revisión del Plan General: "La adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio o de la clasificación del suelo, motivada por la elección de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas, de carácter demográfico o económico, que incidan sustancialmente sobre la ordenación, o por el agotamiento de la capacidad del Plan." (Art. 1.4.1.)

1.4.2. A los efectos señalados en el apartado anterior, se entenderá que se adopta un modelo territorial distinto cuando las alteraciones del planeamiento vigente supongan previsiones de suelo urbanizable exteriores a las defensas hidráulicas o la modificación sustancial de la funcionalidad de la estructura viaria básica o del sistema ferroviario.

Finalmente**,** se entiende por modificación del Plan General toda alteración o adición de sus documentos o determinaciones que no constituya supuesto de revisión, y, en general, las que puedan aprobarse, en su caso, sin reconsiderar la globalidad del Plan por no afectar, salvo de modo puntual y aislado, a la estructura general y orgánica del territorio o a la clasificación del suelo. (Artículo 1.5. 1)

1.5.2. No se considerarán modificaciones del Plan:

a) Las alteraciones que puedan resultar del margen de concreción que la Ley y el propio Plan General reservan al planeamiento de desarrollo, según lo especificado en estas Normas para cada clase de suelo.

b) Los meros reajustes puntuales y de escasa entidad que la ejecución del planeamiento requiera justificadamente en la delimitación de las unidades de actuación, aunque afecten a la clasificación de suelo, siempre que no supongan reducción de las superficies destinadas a sistemas generales o a espacios libres públicos de otra clase.

c) La aprobación, en su caso, de Ordenanzas Municipales para el desarrollo o aclaración de aspectos determinados del Plan, se hallen o no previstas en estas Normas.

d) Las alteraciones de las disposiciones contenidas en estas Normas, que, por su naturaleza, puedan ser objeto de Ordenanzas Municipales.

e) Las modificaciones del Catálogo producidas por la aprobación o modificación de Planes Especiales de Protección.

1.5.3. Toda modificación se producirá con el grado de definición documental correspondiente al planeamiento general. Cualquiera que sea la magnitud y trascendencia

de la modificación deberá estar justificada mediante un estudio de su incidencia sobre las previsiones y determinaciones contenidas en el Plan General, así como sobre la posibilidad de proceder a la misma sin necesidad de revisar el Plan.

1.5. 4. No podrán tramitarse modificaciones del Plan General cuyo contenido, agregado al de anteriores modificaciones suponga la revisión del mismo.

Estas disposiciones precisas respecto a modificación, revisión, del Plan General y de los criterios de actuación de la Administración Urbanística de Andalucía. Dejando una zona de libertad y discrecionalidad acotada respecto a los principios generales de intervención administrativa y que a todas luces constituye una garantía para las administrados.

Así el criterio de la revisabilidad se manifiesta como una forma de control por parte de la Administración Pública tanto de oficio como a petición de los propios administrados, en los casos que el Plan contempla.

55. Normas sobre Protección del Patrimonio Inmueble en la Ciudad de Sevilla. Catalogación y Niveles de protección.

Las normas sobre la Protección del Patrimonio se encuentran contenidas en el Título Octavo, artículos 8.1. a 8.18 del PGS, y se enmarcan dentro del cumplimiento y desarrollo de la LPHE y la LPHA, tienen una estrecha relación además con lo que se disponga en el Plan Especial de protección del Conjunto Histórico, que actualmente se encuentra en desarrollo. están referidas en forma exclusiva al patrimonio inmueble del Centro Histórico de la ciudad de Sevilla.

Esta normativa cataloga a las propiedades afectas a protección a partir de criterios arquitectónico-funcionales como se verá luego, con un fuerte énfasis en el criterio de habitabilidad. Es decir acota la protección en razón de tipologías definidas y técnicamente medidas a partir de un estudio arquitectónico, histórico y funcional, señala que se aplicarán a las parcelas que se identifiquen con los planos que se indican, prioritariamente con el Centro Histórico y los niveles de protección que el mismo PGS establece.

“ Las normas de éste Título se aplicarán a las parcelas y edificios que se identifiquen en los planos del Centro Histórico y de Calificación, Usos, Sistemas, Alineaciones y Rasantes, con las letras A, B, C, D y E ” (Art. 8.1.1)

Establece como tipologías tradicionales residenciales protegibles con carácter general:

- **Casa Señorial:** Edificación originariamente unifamiliar, con programa complejo. Responde básicamente a una organización estructural de casa patio, si bien con un carácter singular. Pueden incluir varios patios, apeaderos y compases e incluso huertos y jardines. Dentro de este tipo pueden estar recogidas las casas palacios del siglo XVI o posteriores, o las grandes Casas Barrocas del XVIII.

- **Casa Patio:** Edificación generalmente unifamiliar, la cual se caracteriza por la existencia de un patio, siendo éste el núcleo sobre el cual se desarrolla el resto de la edificación, junto con la escalera de acceso a las plantas superiores, estando su situación muy condicionada por el tamaño de las parcelas. Este tipo ha sufrido variación en relación a la época histórica de su implantación, de esta manera podemos distinguir entre la Casa Patio Popular del XVIII o anteriores, la Casa Patio del XIX y la de principios del XX.
- **Corral de Vecinos:** Edificaciones plurifamiliares que se caracterizan por poseer un gran espacio libre en el interior de la parcela, ocupándose el resto con edificación por lo general de una o dos crujías adosadas a medianera a las cuales se accede a través de una galería abierta al patio. Dentro de este tipo general existen variaciones que por lo general coinciden con las épocas históricas de su construcción, así nos encontramos con Corrales Adarves anteriores al XVIII con claras influencias islámicas, Corrales Históricos del XVIII y principios del XIX con una tipología más clara, Corrales de finales del XIX y principios del XX cuyas relaciones tipológicas se complejizan y Corrales que podríamos llamar Mixtos porque no disponen de todos los elementos que definen la tipología.
- **Casa de Pisos:** Son edificaciones de finales del XIX y principios del XX caracterizadas por su fachada, la disposición de sus elementos significativos (zaguán, escalera, patios, etc.), o por sus alineaciones interiores. Podemos hacer una subdivisión según la época de su construcción, de esta manera nos encontramos con edificaciones con características decimonónicas y otros con claros rasgos regionalistas del primer tercio del siglo XX.

La identificación de cada tipología vendrá establecida por los documentos que desarrollen el Avance del *Plan Especial de Protección del Conjunto Histórico*; en ausencia de los mismos, la identificación se realizará por los órganos de la Administración competente para la protección de los bienes afectados.

Dentro de cada tipología, con carácter general, serán protegibles los elementos que la definen, no permitiéndose intervenciones que los eliminen, los distorsionen o rompan las relaciones entre sí, debiendo estar las actuaciones sobre ellos encaminadas a su conservación, consolidación y rehabilitación, evitándose las reconstrucciones.

Se contemplan las denominadas *fichas de catálogo* cuyo objetivo es: definir en todos los edificios con algún nivel de protección, las determinaciones, con carácter normativo, sobre los elementos a proteger, sus cautelas arqueológicas y cualquier otra referencia que se realice sobre la altura, la posibilidad de ampliación, etc.

El PGS entrega como las legislaciones modernas en la materia, una completa gama de definiciones a objeto de interpretar la normativa en lo que a protección e intervenciones en el Centro Histórico se refiere.

Se trata de una disposición altamente técnica que explora detalladamente las diversos contenidos de la protección patrimonial, ya sea en sentido material como en

sentido funcional y estructural. Define conservación de fachadas, conservación de la primera crujía, mantenimiento del tipo de cubierta, conservación del patio, escalera, núcleo, conservación de la organización tipológica, global de la fachada, etc.

El artículo 8.1. 5. dispone que para los proyectos sobre edificaciones catalogadas habrá que presentar, con independencia de la documentación necesaria para solicitar la licencia de obras, estado actual del edificio con fotografías interiores y exteriores, planimetría del estado actual sobre la que se expresara inequívocamente las reformas a realizar, y en lo que respecta a los acabados de fachadas se aportará la documentación gráfica donde se pueda apreciar los colores definitivos en relación con los edificios colindantes, los cuales serán vinculantes en la concesión de la licencia. Es decir el solicitante se obliga desde la presentación de los antecedentes ante el Ayuntamiento para efectos de la concesión de la correspondiente licencia.

El artículo 8.2 establece los **Niveles de Protección,** distinguiendo los siguientes:

- **Nivel A**: Protección Integral.
- **Nivel B**: Protección Global.
- **Nivel C**: Protección Parcial en grado 1.
- **Nivel D**: Protección Parcial en grado 2.
- **Nivel E**: Protección Ambiental.

Estableciendo para cada nivel disposiciones generales sobre parcelación, uso de suelos y normas supletorias; y normas particulares para cada nivel de protección.

Dentro de las normas generales distinguimos:

a) Parcelación, subdivisión, fusiones y agregaciones: Las parcelas con algunos de los niveles de protección definidos en el artículo anterior no podrán ser objeto de segregaciones. (Art. 8.3.1) El artículo 8.3.2 señala que los requisitos que regulan las condiciones de agregación de las parcelas protegidas son los siguientes:

1º Las parcelas con niveles A o B nunca podrán agregarse.

2º Las parcelas con los niveles C, D, y E podrán agregarse siempre que concurran las siguientes circunstancias:

- Que la agregación no perjudique a ninguno de los valores que justifican la protección.
- Que se dé algunas de las siguientes situaciones:
    - Una (1) parcela interior no catalogada podrá agregarse con una (1) exterior protegida como C ó D y por una (1) sola vez.
    - Una (1) parcela interior catalogada C o D podrá agregarse con una (1) exterior no protegida y por una (1) sola vez.
    - Podrán agregarse varias parcelas catalogadas como C o D siempre que el carácter unitario de la edificación conjunta lo justifique (manzanas unitarias, fachadas continuas, etc.).

* Las parcelas catalogadas como E podrán agregarse cumpliendo las normas de agregación de la zona en que se encuentren cuando se demuelan o adquieran la condición de solar. En el caso de que se produzca la demolición, le serán de aplicación las condiciones establecidas en los epígrafes a) y b), éste último en sus apartados a') y b').

b) Uso de suelos: En las edificaciones protegidas se permitirán los usos de la zona en que se encuentran ubicadas siempre que estos no supongan contradicciones o pongan en peligro los valores culturales y arquitectónicos que se protegen.(Art. 8.4.1)

Los edificios catalogados, en sus espacios y elementos protegidos, quedarán eximidos del cumplimiento de los parámetros dimensionales expresados en las Normas Generales de Uso. No obstante deberán reunir características espaciales y dimensionales suficientes para desarrollar con dignidad y seguridad el uso para el que se rehabilita. (8.4.2)

c) Normas supletorias: El Artículo 8.5 dispone que supletoriamente y para lo no regulado por las Normas de Protección se aplicarán las condiciones particulares de la zona en que se ubique la parcela o el edificio protegido. Igualmente, las zonas incluidas en la delimitación establecida por el REAL DECRETO 1.339/1990, de 2 de Noviembre, por el que se aprueba la ampliación del Conjunto Histórico de Sevilla declarado por Decreto 2.803/1964, de 27 de Agosto, habrán de atenerse a la legislación específica de protección del patrimonio. La zona afectada por dicho Conjunto es la comprendida dentro de la línea poligonal que se misma Ley describe. [273]

A continuación, (Arts. 8. 6 a 8.15) el PGS establece las normas particulares para cada nivel:

Nivel A de Protección Integral, definición: El nivel de protección integral es el asignado a los edificios que deberán ser conservados íntegramente por su carácter singular y monumental y por razones histórico - artísticas, preservando todas sus características arquitectónicas.

Los edificios comprendidos en esta categoría son los identificados con la letra A en los Planos del Centro Histórico y de Calificación, Usos, Sistemas, Alineaciones y Rasantes.

Condiciones Particulares de Edificación en este Nivel:

[273] Los ejes de las siguientes vías: Avenida de Moliní, glorieta de Méjico, Avda. de la Palmera (antes Victoria), glorieta de Plus-Ultra, glorieta de Guadaira, Avda. de Manuel Siurot, Bogotá, Diego de la Barrera, Prolongación de San Salvador (calle de nueva formación), Diego Martínez Barrios, Avión de Cuatro Vientos, Enramadilla, Campamento, Huestes y su prolongación con calle de nueva formación, Avda. de Eduardo Dato, Jiménez Aranda, Luís Montoto, Vía Crucis, Bosque, Campo de los Mártires, calle de nueva formación prolongación de Júpiter, Júpiter, Amador de los Ríos, José Laguillo, Arroyo, plaza de Antonio Martelo, San Juan Bosco, Avda. de Miraflores, Los Polancos, Avda. de la Cruz Roja, Medalla Milagrosa, Antonio Pantión, Florencio Quintero, Froilán de la Serna, San Juan de Ribera, trasera del Hospital de la Sangre, Perafán de Ribera, Resolana, nuevo puente de la Barqueta, margen derecha del antiguo cauce del Guadalquivir hasta llegar a la prolongación del muro norte del Monasterio de La Cartuja, al cual rodea prolongándose en su muro sur hasta llegar de nuevo al cauce del río, siguiéndolo hasta el nuevo puente de Chapina, Odiel, carretera de Huelva hasta el cruce con Cádiz, Castilla, Alfarería, Clara de Jesús Montero, plaza de Alfonso Jaramillo, Pagés del Corro, Rosario Vega, Fortaleza, Gonzalo Segovia, plaza de Cuba, Sebastián Elcano, medianera entre Círculo de Labradores y Fábrica de Tabacos, margen derecha de la dársena, puente de Alfonso XIII y Avda. de Moliní.

1. Los edificios comprendidos dentro de este nivel de protección sólo podrán ser objeto de cualquiera de los tipos de obras de edificación tendentes a la buena conservación del patrimonio edificado que se relacionan en el apartado a) del artículo 5.2 de estas Normas Urbanísticas. En todo caso deberán mantenerse los elementos arquitectónicos que configuren el carácter singular del edificio.
2. Podrán demolerse los cuerpos de obra añadidos que desvirtúen la unidad arquitectónica original.
3. Los edificios y construcciones incluidos en este nivel de protección deberán ser objeto de restauración total si por cualquier circunstancia se arruinasen o demolieren.
4. Se prohiben todo tipo de rótulos de carácter comercial o similar excepto las placas con las características y dimensiones especificadas en la Ordenanza de Publicidad Exterior.

Nivel B de Protección Global, definición: El nivel de protección global es el asignado a aquellos edificios que por su carácter monumental y singular y por razones histórico-artísticas, la conservación de sus características arquitectónicas originales se hace necesaria y puede ser compatible con un cambio de uso.

Los edificios comprendidos en esta categoría son los identificados con la letra B en los Planos del Centro Histórico y de Calificación, Usos, Sistemas y Alineaciones y Rasantes.

Condiciones Particulares de la Edificación en este Nivel:

1. Los edificios comprendidos dentro de este nivel de protección sólo podrán ser objeto de cualquiera de los tipos de obras de edificación tendentes a la buena conservación del patrimonio edificado y, además, las obras de reforma menor.

En todo caso deberán mantenerse todos los elementos arquitectónicos que configuren el carácter singular del edificio.

2. Podrán demolerse los cuerpos de obra añadidos que desvirtúen la unidad arquitectónica original.
3. Los edificios y construcciones en este nivel de protección deberán se objeto de restauración total si por cualquier circunstancia se arruinasen o demolieren.
4. Se prohiben todo tipo de rótulos de carácter comercial o similar excepto las placas con las características y dimensiones especificadas en la Ordenanza de Publicidad Exterior.

Nivel C de Protección Parcial en grado 1, definición: El nivel de protección parcial en grado 1 es el asignado a los edificios cuyo valor arquitectónico, monumental o artístico no alcanza el carácter singular que contienen los calificados anteriormente en los niveles de protección integral y protección global, pero que por sus características arquitectónicas originales, su pertenencia a una tipología protegible o su significación en la historia de la ciudad deben ser objeto de protección.

Los edificios comprendidos con la letra C en los Planos del Centro Histórico y de Calificación, Usos, Sistemas, Alineaciones y Rasantes.

Condiciones Particulares de la Edificación de este Nivel:

1. Los edificios comprendidos en este nivel de protección podrán ser objeto de cualquiera de los tipos de obra de edificación tendentes a la buena conservación del patrimonio edificado y, además, de las obras de reforma menor y parcial así como las obras de ampliación siempre que, en este último caso, no afecten a los valores, espacios o elementos catalogados. Si la ampliación se hiciere por remonte, éste no será superior a una (1) sola planta, que podrá ser coplanaria con la fachada del edificio o retranqueada al menos una crujía de la misma, debiéndose en cualquier caso justificar la solución propuesta con respecto a los elementos significativos del propio edificio, como en su relación con los colindantes.

2. Los edificios objeto de este nivel de protección deberán ser conservados y mantenidos por sus propietarios en los términos establecidos en el art. 36 de la Ley de Patrimonio Histórico Español. Si a pesar de lo dispuesto en dicho artículo llegara a incoarse expediente de ruinas o se solicitara la demolición del inmueble se estará a lo dispuesto en el artículo 24 de la misma Ley.

3. Se prohiben todo tipo de rótulos en fachadas, en plantas altas y sobre las cubiertas de estos edificios. Los rótulos comerciales o similares, sean o no luminosos, deberán diseñarse de forma integrada dentro del límite material de la propia fachada del comercio o local al que corresponda, y nunca fuera de los límites de la planta baja, no debiendo sobresalir más de cincuenta (50) centímetros de la línea de fachada, y esto siempre que esté por encima de los doscientos cincuenta (250) centímetros de altura, y siendo necesario el uso de materiales que se integren en el propio entorno ambiental de la zona y en el valor arquitectónico del edificio.

Nivel D de Protección Parcial en grado 2, definición: El nivel de Protección Parcial en grado 2 es el asignado a los edificios que, por su valor arquitectónico, su pertenencia a una tipología protegible, su articulación en la trama y su contribución como elementos constitutivos del tejido y de la configuración del paisaje urbano, deberán ser protegidos, controlando las actuaciones que sobre ellos se efectúen.

Los edificios comprendidos en esta categoría son los identificados con la letra D en el Plano del Centro Histórico.

Condiciones Particulares de la Edificación en este Nivel:

1. Los edificios comprendidos dentro de este nivel de protección podrán ser objeto de cualquiera de los tipos de obra tendentes a la reforma menor, parcial o general y las obras de ampliación. Si la ampliación se hiciera por remonte, este no será superior a una (1) sola planta que podrá ser coplanaria con la fachada del edificio o retranqueada al menos una crujía de la misma, debiéndose en cualquier caso justificar la solución propuesta con respecto a los elementos significativos del propio edificio, como en su relación con los colindantes.

2. Los edificios objeto de este nivel de protección deberán ser conservados y mantenidos por sus propietarios en los términos establecidos en el art. 36 de la Ley de Patrimonio Histórico Español. Si a pesar de lo dispuesto en dicho artículo llegara a incoarse expediente de ruinas o se solicitara la demolición del inmueble se estará a lo dispuesto en el artículo 24 de la misma Ley.

3. Se prohibe todo tipo de rótulos en fachadas, en plantas altas y sobre las cubiertas de estos edificios. Los rótulos comerciales o similares, sean o no luminosos, deberán diseñarse de forma integrada dentro del límite material de la propia fachada del comercio o local al que correspondan, y nunca fuera de los límites de la planta baja, no debiendo sobresalir más de cincuenta (50) centímetros de la línea de fachada, y esto siempre que estén por encima de los doscientos cincuenta (250) centímetros de altura, y siendo necesario el uso de materiales que se integren en el propio entorno ambiental de la zona y en el valor arquitectónico del edificio.

Nivel E de Protección Ambiental, definición: El nivel de protección ambiental es el asignado a la edificación tradicional que aún no teniendo un especial interés arquitectónico, puede pertenecer a una tipología protegible o contribuir a la configuración del ambiente general de la ciudad histórica y del carácter del espacio urbano en que se encuentra situada.

Las medidas de protección tienen por finalidad controlar el impacto de las intervenciones en dichas parcelas, que serán objeto preferentemente de obras de rehabilitación.

Los edificios comprendidos en esta categoría son los identificados con la letra E en el Plano del Centro Histórico.

Condiciones Particulares de Edificación en este Nivel.

Los edificios comprendidos dentro de este nivel de protección podrán ser objeto de cualquier tipo de obra, pudiendo ser incluso sustituido el edificio por otro de nueva planta, el cual, si es el caso, deberá mantener la tipología protegible al que pertenecía el edificio original.

En el caso de sustitución, será preceptiva la presentación del proyecto básico de obra nueva acompañando a la solicitud el proyecto de demolición, así como la declaración de ruina del edificio existente.

El PGS detalla en el capítulo 3º algunas precauciones para efectos de las condiciones estéticas derivadas de la proximidad con elementos catalogados, tomando en cuenta el efecto del entorno sobre el bien tutelado centro histórico. De esta manera “las construcciones e instalaciones próximas a conjuntos, edificios o jardines objeto de protección singular deberán adecuarse a las edificaciones protegidas especialmente en lo referente a alturas, disposición volumétrica y de medianera, tratamientos de cubiertas y relación compositiva de sus elementos de fachada.” (Art. 8.16)

Para estos fines, en la solicitud de licencia o informe urbanístico deberán presentar planos conjuntos con la totalidad de los edificios catalogados, de forma que se justifique la situación. Si la importancia de la actuación lo hiciere preciso la administración urbanística municipal exigirá la tramitación de un Estudio de Detalle en que se recojan las directrices específicas de los órganos competentes.

56. Condiciones particulares para el uso del suelo en la zona del Centro Histórico de Sevilla.

El Título Décimo del PGS establece con detalle este tópico regulatorio. La clasificación de los usos de suelo corresponde a una técnica proveniente del urbanismo estructuralista depositario de las teorías de los CIAM y adoptada por el Derecho administrativo en su función de Planificación. Los usos del suelo regulan las condiciones a que deben sujetarse los edificios en función de su localización.

Las condiciones Generales están establecidas en los Títulos Cuarto y Quinto del PGS. El Título Décimo establece las condiciones particulares u ordenanzas zonales.

Establece en su Artículo 10.2, la Alteración de las Condiciones Particulares, que podrán realizarse:

1. Mediante Planes Especiales;
2. Podrán establecerse usos dotacionales en cualquiera de las zonas en parcelas con dimensiones disconformes con las establecidas en las ordenanzas correspondientes, siempre que las características del servicio que preste lo justificare.

El Artículo 10.3, en función de los objetos que persigue el PGS, distingue las siguientes zonas:

- *Zona Centro Histórico.*
- Zona de edificación en manzana.
- Zona de edificación abierta.
- Zona suburbana.
- Zona de ciudad jardín.
- Zona de vivienda unifamiliar adosada.
- Zona de conservación tipológica.
- Zona de edificación unifamiliar aislada.
- Zona industrial.
- Zona centros terciarios.

Nuestro interés será abocado a la *Zona del Centro Histórico*, que en el PGS está regulada en el Capítulo II (Título Décimo) artículos 10.4 a 10.28.

El ámbito de esta zona es el área comprendida dentro del perímetro de las antiguas murallas de la ciudad (excepto el renovado Polígono de San Julián) y los arrabales históricos de Triana y San Bernardo. También se excluyen lógicamente los edificios que

han sido incluidos dentro de cualquiera de los niveles de protección del Título Octavo (Normativa de protección patrimonial, ya tratado), sin perjuicio en estos casos de su aplicación supletoria.

Se trata, pues, de sectores significados por el carácter histórico de su tejido urbano, siendo el objetivo fundamental de la ordenación la protección de los valores y de las tramas, del control de proceso de sustitución de su caserío de forma que pueda conservarse la relación arquitectónica - espacial es propia de los distintos tejidos que comprende esta zona.

El Artículo 10.4 del PGS delimita territorialmente la zona señalando que: "Estas condiciones particulares se aplicarán en el Centro Histórico que comprende el sector comprendido dentro de las calles Resolana, San Julián, San Hermenegildo, Santa Lucía, Trinidad, María Auxiliadora, Recaredo, San Agustín, Menéndez y Pelayo, San Fernando, Almirante Lobo, Paseo de Colón, Arjona, Plaza de Armas, Marqués de Paradas y Torneo, y los arrabales históricos de Triana y San Bernardo. La zona se delimita en el correspondiente Plano del Centro Histórico"

Los artículo 10.5 y siguientes establecen las condiciones de las Unidades edificatorias, Parcelas interiores y exteriores, agregación y segregación de parcelas, alineación vial, retranqueos, ocupación máxima de Parcelas, alturas y numero de plantas, construcción por sobre alturas máximas, composición y materiales en fachadas, aleros, cuerpos salientes o voladizos, etc. Dentro de estas normas destacamos los siguientes:

Artículo 10.23.- Cuerpos Salientes.

1. El vuelo máximo en balcones, terrazas, cornisas, marquesinas y viseras, será, con relación a la alineación de calle, el siguiente:

- Calles de menos de nueve (9) metros: treinta y cinco (35) centímetros máximo.
- Calles de más de nueve (9) metros: cincuenta (50) centímetros máximo.

2. No se permitirán fuera de las alineaciones definidas cuerpos volados cerrados. Se permitirá la colocación de cierres de balcones, siempre que se efectúe en la forma tradicional, es decir, como elementos singulares dentro de la composición general de la fachada.

3. Si la finca tuviera más de una fachada se aplicará para cada una de ellas en lo referente a vuelos, las condiciones del apartado 1 de este epígrafe. La anchura de la calle, en los casos en que no sea uniforme, se considerará, a efectos de determinar los salientes y vuelos, como la media aritmética correspondiente a la longitud de la fachada del edificio.

4. Las cornisas o impostas, cuyo vuelo exceda de treinta (30) centímetros deberán volverse antes de llegar a la medianería, salvo que coincidan en altura con la de la casa colindante, en cuyo caso podrán componerse con ésta.

5. Los salientes y vuelos en los espacios libres y patios se regirán por las condiciones fijadas en el epígrafe 1.

6. Los salientes decorativos de tiendas, como muestras, vitrinas, escaparates, etc., se regularán por las condiciones del epígrafe 1.

Artículo 10.24.- Cubiertas.

1. Las cubiertas serán planas admitiéndose las inclinadas siempre que cumplan las siguientes condiciones:

a) La pendiente máxima admisible de los planos inclinados será de cuarenta y cinco grados (45º).

b) Como material de cubrición se recomienda la teja curva en su color natural o vidriada. Los acabados con planchas metálicas color cobre oxidado.

c) Se prohiben los acabados en piezas de fibrocemento o similar, así como las láminas asfálticas revestidas con metalizados.

2. Las pluviales de cubiertas se recogerán en canalones y se conducirán mediante bajantes al alcantarillado. Los bajantes no se recomiendan vistos. En caso de serlo se recomienda alojarlos en cajas cubiertas en el parámetro de la fachada y, en planta baja, embutidas dentro del parámetro de fachada. Los canalones y bajantes vistos serán de zinc o de chapa metálica pintados, prohibiéndose expresamente las piezas de fibrocemento y los plásticos.

3. Se prohiben los usos habitables en las plantas abuhardilladas.

4. Se prohibe las buhardillas y los lucernarios en castillete sobre la línea de cumbrera.

Artículo 10.25.- Aleros.

1. El canto máximo de los aleros será de doce (12) centímetros si no tiene moldura y de veinte (20) centímetros en caso contrario.

Artículo 10.26.- Balcones.

1. El canto máximo del vuelo será de doce (12) centímetros si no tiene molduras y, en caso contrario su canto máximo será de veinte (20) centímetros.

2. La anchura del balcón será la correspondiente al hueco incrementado en cada lado un máximo de treinta (30) centímetros, salvo en el caso en que el balcón sea corrido, lo cual deberá estar justificado en base a la composición de la fachada.

3. La distancia del balcón a la medianera será como mínimo de cuarenta (40) centímetros.

4. En los cierros, el vuelo y canto del suelo se ajustará a lo previsto para los balcones.

No obstante, la protección situada por encima de cota ciento cinco (105) centímetros sobre la losa volada podrá sobresalir a su vez diez (10) centímetros respecto al vuelo de aquella.

5. Se prohibe el tratamiento de marquesinas en forma de pequeños tejados. La marquesina no será corrida, sino de anchura referida al hueco que protege. El canto de las marquesinas no excederá de doce (12) centímetros.

Artículo 10.27.- Toldos.

Los toldos de las tiendas quedarán por dentro del bordillo de la acera cuarenta (40) centímetros respetando además el arbolado, si lo hubiere, y quedando el punto más bajo a una altura no inferior a dos (2) metros sobre la rasante de la acera. Los elementos de

sustentación, una vez plegados, no podrán sobresalir sobre los máximos permitidos para salientes de portadas especificados en el epígrafe 1 del artículo 38.

Artículo 10.28.- Condiciones Particulares de Uso.

1. El uso determinado de la zona será residencial en todas sus categorías (vivienda unifamiliar, bifamiliar y plurifamiliar).

2. Además de los expresamente graficados en el Plano de Calificación, Usos y Sistemas se permiten los siguientes usos pormenorizados:

- Talleres artesanales y pequeña industria.
- Talleres de mantenimiento del automóvil.
- Industria y almacenamiento, pero sólo en la categoría de almacenaje y comercio mayorista, con una superficie máxima de doscientos (200) metros cuadrados.
- Hospedaje.
- Espectáculos y Salas de reunión.
- Comercio en la categoría de Local Comercial y Agrupación Comercial.
- Oficinas.
- Garaje.
- Docente.
- Deportivo.
- SIPS.
- Asistencial.
- Administrativo público.
- Religioso.
- Infraestructura Urbana Básica.

57. Cataluña. Ciudad de Barcelona. Centro Histórico de Ciutat Vella.

En referencia a la misma normativa señalada en el apartado 52, la Generalitat de Catalunya a través de su presidente y del Consejo Ejecutivo dirige el gobierno Catalán. La estructura del sistema existente en la Provincia de Barcelona está concebida como un sistema integrado de los aspectos ambientales, urbanísticos y de protección de sus centros históricos.

En cumplimiento de lo señalado en su Ley Medio ambiental, las disposiciones configuran un entramado en donde hay un constante reenvío y remisión de estos tres aspectos.

Así los niveles estatal, autonómico y local se complementan con gran eficacia. De la misma manera la participación de los privados en el funcionamiento del sistema.

La Legislación Estatal está conformada por la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y por el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el

que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

La Legislación Autonómica comprende: la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, el Decreto 166/2002, de 11 de junio, por el cual se aprueba la tabla de vigencia de las disposiciones afectadas por la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, la Ley 24/1991, de 29 de noviembre, de la vivienda, el Decreto 259/2003, de 21 de octubre, sobre requisitos mínimos de habitabilidad en los edificios residenciales y de la cédula de habitabilidad, y el Decreto 135/1995, de 24 de marzo, que desarrolla la Ley de 25 de noviembre de 1991 de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, y aprueba el código de accesibilidad.

Las Ordenanzas Municipales, como normativa de la provincia y de cada distrito, en el ámbito local, constituyen soportes dispositivos de alto desarrollo técnico y conceptual, y en el cual la integración de los tres subsistemas señalados se puede apreciar en alto grado. Destacamos en orden cronológico:

1. Ordenanza de Protección al Patrimonio Arquitectónico Histórico - Artístico de la ciudad de Barcelona (OPPA), aprobada por la Corporación Metropolitana el día 18 de enero de 1979 y en vigencia desde el 23 de febrero del mismo año.

2. Ordenanza del Uso del Paisaje Urbano en la ciudad de Barcelona. (OUPA) BOP 146/1999

3. Ordenanza General del Medio Ambiente Urbano. (OMU) BOP 143 anexo I /1999, BOP 57, 160 y 181 /2000

4. Normativas Urbanísticas del Plan Especial del Patrimonio Arquitectónico Histórico - Artístico de la ciudad de Barcelona (dictadas en cumplimiento y en desarrollo de la OPPA para los distritos que se indican)

- Ordenanza del Distrito de Les Corts. (OLC) BOP 194/2000
- Ordenanza del Distrito de Ciutat Vella. (OCV) BOP 277 anexo I / 2000
- Ordenanza del Distrito de L' Eixample. (OLE) BOP 142/ 2000
- Ordenanza del Distrito de Saints - Montjuïc. (OSM) BOP 194/ 2000

5. Ordenanza sobre Zonificación Acústica de Barcelona (OZA). BOP 69/2001

6. Ordenanza sobre Actividad de Intervención Integral de la Administración Urbana de Barcelona. (OAIIAU). BOP 113 / 2001

7. Normativa del texto refundido de la Ordenanza de rehabilitación u mejora de L' Eixample. BOP 297/ 2002

8. Ordenanza sobre Evaluación Ambiental Verificada. (OEAV) GM 18. 10-06-2003. [274]

[274] Dictada en cumplimiento de la Ley 3/1998: se trata de una ley sectorial medioambiental que tiene por objeto establecer diferentes procedimientos de intervención en las actividades, tanto de los particulares como del sector público, que puedan tener incidencia en el medio ambiente, en la seguridad y en la salud de las

Junto con estas Ordenanzas, en la ciudad de Barcelona, están vigentes el *Plan Metropolitano sobre Calificaciones Urbanísticas* (PMCU), y la *Carta Municipal de la Ciudad de Barcelona* (CMB), que establece las atribuciones de los órganos de gobierno de la ciudad

La *Carta de la Ciudad de Barcelona* señala en su preámbulo: "La Carta refuerza la voluntad descentralizadora de Barcelona dotando los distritos de la ciudad de una personalidad fuerte, con un amplio nivel de autogobierno. Al servicio de esta descentralización, la Carta anuncia, mediante su despliegue reglamentario, un nuevo sistema de composición y elección de los consejos de distrito, y abre las puertas para que esta elección tenga lugar en el mismo ámbito territorial y para que se reduzcan los requerimientos de edad en el peldaño inicial de la participación política"

Declaración que nos da las señales orientadoras de la legislación municipal de Barcelona.

Se trata de un núcleo metropolitano extendido y de gran vitalidad cultural, universitaria, económica y social, ubicada frente a las costas del mediterráneo, cuya capital es la ciudad de Barcelona.[275]

La ciudad de Barcelona está dividida, para efectos de su administración en nueve distritos. Cada uno con identidad propia y al cual se ha dotado de autonomía en los planos de ordenación territorial y planificación de su desarrollo económico social.

La CMB en su Titulo VI "De las competencias Municipales" Capítulo II, artículos 64 a 84 establece las atribuciones y deberes de la administración local en materia de urbanismo. Así, el artículo 64 dispone que el Ayuntamiento de Barcelona participa en la ordenación del territorio mediante: "El informe preceptivo de los proyectos de Plan territorial general, de los planes territoriales sectoriales y de sus revisiones o modificaciones. La intervención directa en la elaboración de los planes territoriales parciales, territoriales sectoriales y directores de coordinación que afectan al municipio de Barcelona, y también sus revisiones y modificaciones. Esta intervención se tiene que llevar a cabo mediante el nombramiento de representantes en los órganos de seguimiento y en los órganos técnicos encargados de la redacción de los planes."

---

personas. Regula por tanto, un régimen de autorizaciones, de licencias ambientales y de comunicación, evaluación, verificación, control y revisión, al que deben someterse dichas actividades.

[275] La Carta Municipal de la Ciudad de Barcelona en su preámbulo es enfática en erguirse como un documento que ampara la existencia de una ciudad distinta y basada en los derechos de los ciudadanos, que ve en ésta la expresión de los más altos ideales de respeto, igualdad, y no discriminación. Ante la imposibilidad de reproducir este preámbulo destacamos el siguiente texto, por la importancia que reviste en esta investigación:

"Una Carta al servicio de una administración ágil, moderna, atenta y amable, que tiene la ética como norma, siempre presente, de su actuación. Una Carta que les asegure a todos los ciudadanos y ciudadanas un urbanismo pensado para ellos y para la mejora de la calidad de vida en todos los ámbitos de la ciudad, que favorezca una política propia de la vivienda, que tenga en cuenta tanto la construcción como la rehabilitación de los barrios envejecidos y que dé una prioridad especial a las necesidades de viviendas asequibles y para la juventud"

La CMB contiene asimismo los elementos integrantes de la planificación urbana local, entre las que destacan las medidas para la protección del medio ambiente, la conservación de la naturaleza y la defensa del paisaje, los elementos naturales y los conjuntos urbanos históricos y artísticos.

Junto con el Ayuntamiento de Barcelona (AB) funciona la Subcomisión de Urbanismo del Municipio de Barcelona (SCUB), presidida por el presidente o presidenta de la Comisión de Urbanismo de Barcelona e integrada por diez vocales designados, por mitad, por el consejero o consejera de la Generalidad de Cataluña competente por razón de la materia y por el alcalde o alcaldesa de Barcelona.

A las sesiones de la SCUB puede asistir un representante del Estado, con voz y sin voto, que tiene que ser designado por el delegado o delegada del Gobierno en Cataluña.

Corresponde a la SCUB la aprobación definitiva del planeamiento general, y también de la revisión o la modificación correspondientes, en el ámbito del término municipal de Barcelona. Las aprobaciones inicial y provisional, en el mismo caso, corresponden al Ayuntamiento de Barcelona. [276]

La función de planeamiento, diseño urbanístico y de protección de los Centro Histórico en el ámbito administrativo de Barcelona está en el ámbito coordinado del Ayuntamiento de Barcelona, la SCUB y el Consejo de Distrito. [277]

Así entonces tenemos que el gobierno Municipal está compuesto por: El Consejo Municipal, el alcalde o alcaldesa, la Comisión de Gobierno, los presidentes y los regidores de distrito, si procede, y los Consejos de distrito.

El Distrito al cual abocaremos este estudio corresponde al de Ciutat Vella, que corresponde al Centro Histórico de la ciudad de Barcelona, con una dimensión de 430 hás. Ciutat Vella comprende dentro su territorio cuatro barrios claramente determinados: La Barceloneta, Casc Antic, Gòtic y Raval.

Ciutat Vella se rige tanto por el Plan Metropolitano de Calificaciones Urbanísticas (PMCU) como por la Ordenanza de Normativas Urbanísticas del Plan Especial de Patrimonio Arquitectónico Histórico - Artístico de la Ciudad de Barcelona especialmente dictadas para el Distrito de Ciutat Vella. Al cual nos referiremos indistintamente como “Plan Especial”, “Plan” u OCV [278]

---

[276] Artículo 66 de la Carta Municipal de la Ciudad de Barcelona.

[277] Los distritos son órganos territoriales para la desconcentración de la gestión y la descentralización de la participación ciudadana y para la aplicación de una política municipal orientada a la corrección de los desequilibrios y la representación de los intereses de los diversos barrios y zonas del municipio. La actuación de los distritos se tiene que ajustar a los principios de unidad de gobierno, eficacia, coordinación y solidaridad. Título II. Capítulo I. Artículo 20 de la Carta Municipal de la Ciudad de Barcelona.

[278] En el año 1979 se dictó la Ordenanza sobre Protección del Patrimonio Arquitectónico Histórico - Artístico de la ciudad de Barcelona. Las Normativas urbanísticas que se han dictado en los últimos cinco años desarrollan esta ordenanza, determinando criterios especiales para cada distrito, según sus requerimientos y especialidad. (Planes Especiales) En este contexto se han dictado ordenanzas distritales de Normativas urbanísticas para *Ciutat Vella*, L’Exaimple, Les Corts y Saints - Montjuïc.

El PMCU establece en términos genéricos las condiciones de esta zona, su artículo 315 señala: “Comprende esta zona los antiguos núcleos urbanos de las poblaciones del ámbito territorial de la Entidad Municipal Metropolitana, necesitados de mejora urbana, pero sin cambiar sustancialmente sus características urbanas, y el centro histórico de Barcelona, objeto de especial preservación y protección.”

En la zona de casco antiguo se distingue una subzona I, en sustitución de la edificación antigua, de aplicación a todos los núcleos antiguos distintos del de Barcelona, y una subzona II, de conservación del centro histórico, referida preferentemente a aquél.

A través de Planes Especiales se podrán recoger las especiales características tipológicas, morfológicas, parcelarias o tradicionales que por su carácter no se adapten a las condiciones de edificación definidas con carácter general por estas Normas y dictar para las mismas criterios normativos distintos siempre que se respeten las siguientes condiciones básicas definidas por el plan para la zona: tipo de ordenación, edificabilidad máxima y densidad máxima señalada para la subzona respectiva.”

Ahora bien, como hemos señalado, el distrito de Ciutat Vella contiene dentro su área territorial cuatro barrios de distintas características. Todos de relevancia histórica y urbana. Por tal razón se ha implementado una normativa de carácter único y flexible para toda el área. Se trata de la ya citada OCV, que contempla las normativas urbanísticas especiales para el distrito.

En su Título Primero, Disposiciones generales artículos 1 a 7, contempla la definición de los ámbitos de aplicación. Tanto a nivel territorial, material y temporal.

El ámbito territorial comprende el distrito de Ciutat Vella en la ciudad de Barcelona, en los términos fijados por los límites municipales según el artículo 1, apartado 3, de la Ley 22/98 de la Carta Municipal de Barcelona. (Plano Municipal)

En lo material, este Plan Especial constituye el instrumento para otorgar un régimen jurídico a los edificios, elementos de edificación y conjuntos de inmuebles situados al interior del plano antes mencionado, y la ficha de protección catastral anexa a éste, y que conforman el patrimonio cultural de la ciudad.

En lo temporal, el plan entra en vigor desde su publicación en el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona (BOP), conservando su vigencia en cuento no sea revisado o derogado. Su vigencia es indefinida, y solo podrá ser revisado por causa de modificaciones en las circunstancias locales, regionales, internas o europeas, de carácter social, tecnológico, demográfico o económico - ambiental que exijan un cambio del modelo de protección del patrimonio cultural inmobiliario de la ciudad.

Dentro de estas causas justificativas de la revisión se señala expresamente que así se considerarán los cambios substanciales en el ámbito de las políticas públicas de fomento de

la rehabilitación como alternativa a la política de vivienda fundada en la construcción de nuevas edificaciones. [279]

Las disposiciones del Plan para Ciutat Vella rigen para las edificaciones y conjuntos de carácter histórico - artístico, sean éstos de titularidad pública o privada. Disposición concordante con la disposición Constitucional española. [280]

El Plan entrega en su artículo 5, las siguientes reglas de interpretación:

- Las normas del Plan se interpretan estrictamente a su contenido y a la finalidad de protección de los conjuntos de edificios protegidos.
- Prevalecerá siempre la interpretación que ofrezca una solución más favorable para la mayor conservación de los inmuebles o elemento a proteger.
- En caso de discrepancia entre la documentación gráfica de las fichas urbanísticas y la escrita, se preferirá la gráfica.
- En caso de diferencia entre las referencias de orden entre diferentes tipos de fichas y listas, prevalecerá la identificación por la dirección en cada caso.
- Las calificaciones que figuren en los planos de localización sólo tienen efectos informativos sobre la situación urbanística inicial.

Luego de establecer el marco legal del Plan[281], se detallan los documentos de éste y su respectivo valor normativo: así: a) Memoria descriptiva, b) las normas, el estudio económico, c) la memoria Jurídica, d) las fichas urbanísticas, e) los planos de transcripción urbanística y f) las fichas de protección. De ellos solamente las normas, las fichas urbanísticas, las fichas de protección y los planos, forman parte del contenido normativo de este plan especial.

El Título Segundo de los "Niveles de protección" en sus artículos 8 a 10, clasifica los bienes según los niveles de protección, a saber:

1. Bienes Culturales declarados de Interés nacional de relevancia para Cataluña. (Clase A).
2. Bienes Inmuebles catalogados de interés local. (Clase B)
3. Los Bienes urbanísticamente protegidos. (Clase C)
4. Aquellos bienes que por sus características no se encuentran en las clases anteriores. (Clase D)

Estas cuatro clases de bienes se articulan en base a actos determinados de la Administración Urbanística (Generalitat y Ayuntamiento) como son: La declaratoria de interés para el patrimonio cultural catalán (Ley 9/1993. Que corresponden a los bienes de

[279] Artículo 3. Ordenanza de Normativas Urbanísticas para el Distrito de Ciutat Vella. (OCV)

[280] "Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio" Artículo 46: Constitución Política de España.

[281] El Plan desarrolla las exigencias de: la Ley 6/1998 sobre Régimen de Suelos y Valoraciones, del Decreto Legislativo 1/1990 de Catalunya. Ley 9/1993 del Patrimoni cultural català, Carta Municipal de la Ciudad de Barcelona (Art. 114 letra d) y de las Normativas Urbanísticas del Plan General metropolitano de Ordenación urbana en materia de protección del Patrimonio.

nivel A), declaratoria de bienes culturales interés nacional (Ley 22/1998 - Carta de Barcelona. Correspondientes asimismo los bienes de nivel A), y la declaratoria de bienes de interés local incorporada en el plan Especial. (Correspondiente a los bienes de nivel B)

Así, el Plan Especial incorpora:

a) Los bienes inmuebles que con anterioridad a la vigencia de la Ley 9/1993 estaban incluidos como bienes protegidos en los catálogos de protección de su ambiente territorial.

b) Los bienes que son objeto de la declaración de interés cultural local tramitados independientemente del planeamiento.

El artículo 9 en su numero 8 señala que: La declaración de un bien cultural de interés local se podrá dejar sin efecto a través del procedimiento establecido por la Ley 9/1993, sobre el patrimonio cultural Catalán. Lo que significará a efectos del presente plan especial, su consideración como un bien de nivel D.

Además de los bienes inmuebles el Plan Especial cataloga los bienes y conjuntos urbanísticamente protegidos en su artículo 10, que establece que estos: "Constituyen los edificios y elementos urbanísticamente protegidos y que se identifican con el nivel C", los cuales son:

a) Los edificios cuyo valor reside principalmente en su estructura tipológica, exteriormente reflejada en la fachada, y en la disposición de los elementos particulares o comunes (vestíbulos, escaleras, y en general aquellos que se señalan en la ficha de protección) que son las partes protegidas.
b) Los edificios cuyo valor está fundamentalmente en las fachadas. En cualquier caso, independiente de la obra a realizar, incluida la sustitución total de la edificación, será obligatorio el mantenimiento de los elementos estructurales que le consolidan.
c) Los elementos como jardines, frontis y monumentos, excavaciones, locales comerciales y otros de interés.

Constituyen edificios y elementos de los edificios urbanísticamente considerados en el nivel D:

a) Los elementos de interés que se encuentren en un edificio respecto del cual no se impide su desaparición pero si su conservación documental.
b) Los elementos de interés que por sus características pueden ser objeto de relocalización o desplazamiento de su ubicación actual.

De conformidad al artículo 10.3: "Constituyen conjuntos urbanísticamente protegidos":

a) Los entornos de los bienes culturales de interés nacional, de delimitación de los cuales ha sido aprobada por el Departamento de Cultura de la Generalitat de Cataluña.
b) Aquellos en los cuales la protección comprende solamente las fachadas, consideradas como tales todas las paredes y muros de un edificio, visibles desde la vía pública o desde el espacio interior del mismo. (10.3.b)

c) Los que constituyan su objeto de protección en base al criterio de conservación ambiental de un perímetro delimitado.
d) Los que participen de la memoria histórica o de valores tradicionales relevantes de un sector de la ciudad.

El Ayuntamiento tiene a cargo la elaboración de los correspondientes instrumentos urbanísticos para efectos de regular los conjuntos históricos, las zonas arqueológicas o los entornos de protección de los bienes culturales de interés nacional de conformidad a lo dispuesto por el artículo 33.2 de la Ley del Patrimonio Cultural Catalán. Dichos instrumentos deben contar con el informe favorable del Departamento de Cultura de la Generalitat.

El artículo 11 fija claramente el ámbito de protección de la OCV, al señalar " El Plan especial regula la conservación, mejora, restauración, protección y defensa de los valores artísticos , históricos, arqueológicos típicos y tradicionales del patrimonio arquitectónico de la ciudad y de sus elementos urbanos y naturales de interés" [282]

Luego de señalar la OCV los bienes incluidos en la protección[283], expresamente enuncia que la protección de este Plan Especial *es compatible, y no excluyente,* con la protección que han establecido las normas reguladoras de Patrimonio Cultural Catalán. (Art. 13)

Respecto a la proporcionalidad y los criterios operativos de la protección la OCV dispone que:

1. La protección de los edificios, y conjuntos o elementos parciales es compatible con su *funcionalidad*, siempre que se respeten los valores objeto de la protección.
2. La *Coherencia* entre los criterios de protección y el régimen urbanístico aplicable es garantía de racionalidad y proporcionalidad del Plan Especial.
3. Son admisibles los usos no específicamente prohibidos, compatibles con las exigencias de conservación y protección en los términos de la legislación aplicable, prevaleciendo en todo caso, aquellas que permitan mantener el *buen uso del patrimonio* cultural.
4. Son de carácter excepcional las sustituciones de inmuebles o las modificaciones de los volúmenes. Únicamente se autorizan las que contribuyan a mejorar el conjunto, manteniendo las alineaciones y parámetros básicos vigentes, o aquellos modificados por la misma OCV.

[282] Este artículo 11 de la Ordenanza de Protección Patrimonial para Ciutat Vella, se refiere "a la ciudad" en general, debiendo referirse al Distrito de Ciutat Vella, uno de los nueve de la ciudad de Barcelona. La imprecisión del legislador se debe a que esta norma está tomada directamente de la OPPA y de la LPHC.
[283] El artículo 12 señala: a) los bienes culturales declarados de interés nacional, b) los edificios y los elementos o fragmentos arquitectónicos y ornamentales de interés, *c) los conjuntos o perímetros urbanos en razón de su belleza, trascendencia patrimonial, memoria histórica o valor tradicional,* d) las obras públicas conmemorativas, estatuas, lápidas, piedras heráldicas, etc, e) las fincas rústicas pintorescas, de singularidad topográfica o recuerdo histórico, y f) los parques naturales y jardines de interés histórico, artístico o botánico.

5. El desplazamiento de los elementos de interés local solo se podrá autorizar en casos calificados de fuerza mayor o interés social. Esta autorización se tramitará en la forma prevista para la declaración del bien como bien de interés local.

Como puede apreciarse, los criterios de funcionalidad, coherencia, y buen uso de los bienes culturales informan este Plan Especial para Ciutat Vella, como se verá en siguiente apartado, en referencia exclusiva al Régimen Jurídico del Centro Histórico de Ciutat Vella.

58. Régimen Jurídico de los bienes objeto de protección en Ciutat Vella.

El Plan Especial (OCV) establece en sus artículos 15 a 34 el Régimen Jurídico de los diversos bienes objetos de protección patrimonial, así:

a) Régimen General.
b) Régimen Jurídico de los bienes culturales de interés local. (Clase B)
c) Régimen Jurídico de los bienes urbanísticamente protegidos. (Clase C)

Analizaremos la normativa correspondiente al Régimen General; y luego respecto a las letras b) y c) lo que sea pertinente al Centro Histórico; para finalizar este apartado con el análisis de las Relaciones urbanísticas entre el Plan general y el Plan especial, y las disposiciones adicionales.

a) El Régimen Jurídico General para el Centro Histórico de Barcelona comprende [284]:

1. El deber legal de conservación.
2. Las finalidades de conservación.
3. Los deberes de los titulares.
4. Publicidad e instalaciones.
5. Tipos de obras contempladas en el Plan.

1. *El deure legal de conservatió*: Los propietarios, o titulares de otros derechos reales, distintos al dominio, poseedores, sean estos particulares o entidades públicas o privadas, han de mantener los edificios de valor arquitectónico, histórico o artístico, en condiciones de seguridad, salubridad y ornamentación pública.

Esta norma se aplica no solo a los titulares del derecho de dominio, sino a los de cualquier otro derecho real, llámese usufructuario o fideicomisario, novedosamente también obliga a los poseedores, y como sabemos la posesión corresponde a una relación de hecho entre una persona y una cosa, en la cual predomina un elemento intelectual o subjetivo, cual es el ánimo de señorío, aunque sin título que así lo respalde. Sin, embargo la OCV no distingue entre estas diversas calidades jurídicas entre sujeto y objeto, para la aplicación de las normativas de protección.

[284] En el análisis de los tópicos del Régimen Jurídico General se enuncian los títulos en catalán a efectos de guardar fidelidad con le Ordenanza del Plan Especial de Ciutat Vella. (OCV)

El artículo 15.2 establece que la modificación de un bien protegido por este Plan Especial deberá ser autorizada por el Ayuntamiento de Barcelona. Debe tenerse a la vista acá lo dispuesto por el plan en los artículos 20, 39, 40, 41, 42, 43, 44, y 45, que se analizarán en su oportunidad. [285]

2. *Finalitats de la conservatió:* El deber de conservación tiene por objeto:

a) Preservar y mantener la integridad de los edificios, elementos o conjuntos, con tal de asegurar su valor cultural.
b) El uso y destino de los bienes, compatible con sus valores, garantiza la conservación.
c) Las actuaciones del Ayuntamiento sobre los bienes protegidos deben encaminarse a evitar la destrucción de edificios, elementos y conjuntos.
d) Cuando no sea posible la sustitución parcial de un edificio ha de procurarse preferentemente las alternativas de la restauración y la rehabilitación.

3. *Deures dels titulars*: Los Titulares de los bienes de interés local protegidos por el Plan están obligados a preservarlos y mantenerlos en su integridad y valor cultural, realizando las obras de consolidación y mejora que eviten su deterioro estructural en los elementos visibles y no visibles, en especial:

a) Los que afecten a la solidez estructural del conjunto.
b) Los que afecten a las cubiertas y cierres.
c) Los que eviten la humedad y otras patologías para la buena conservación de la edificación.
d) Los que faciliten el acceso y la visita del bien o edificio a efectos de investigación o acciones culturales.

4. *Publicitat i instal·lacion*: Esta disposición distingue entre los bienes de interés nacional y los de interés local, a efectos de la instalación de publicidad, marquesinas, toldos u otros anexos institucionales o comerciales, instalaciones eléctricas, de comunicaciones o antenas de cualquier tipo y finalidad, cuyo soporte esté en los bienes protegidos por el Plan. (Art. 18)

a) Los bienes de interés nacional se regirán por la legislación aplicable. (LPHE y LPHC)
b) Las ordenanzas municipales correspondientes definirán la regulación específica aplicable a los edificios protegidos por el Plan en relación a:

b.1) Colocación de publicidad, paneles de avisaje, toldos, marquesinas y similares.
b.2) Instalaciones urbanas eléctricas o de telecomunicaciones.
b.3) Utilización de maquinarias que produzcan vibraciones que pudieren perturbar el edificio o alterar sus condiciones de estabilidad.

[285] Véase puntos 6 y 7 , letra b) de este apartado. “Régimen Jurídico de los Bienes de interés local”

c) Las regulaciones específicas establecidas en relación a los bienes protegidos referente a antenas de televisión, pantallas de recepción u otros dispositivos similares se entenderán de aplicación preferente a las obligaciones establecidas por el Real Decreto Ley 1/1998 sobre Infraestructuras comunes en los edificios para el acceso de servicios de telecomunicaciones.
d) La instalación y lo servicios de todo tipo deberán realizarse con la autorización municipal, de acuerdo al *principio de mínimo impacto* sobre los valores protegidos, que en todo caso, se ponderarán en la autorización correspondiente.

5. *Definicions dels tipus d'obres*: El Régimen general establece los tipos de obras que podrán implementares en el distrito de Ciutat Vella, conteniendo una definición de cada una de ellas. Así: Obras de consolidación, de restauración, de modernización, de reestructuración, de reconstrucción, de aumento de volumen o ampliación, de sustitución, de nueva planta, de demolición, y de desplazamiento.

b) Régimen Jurídico de los Bienes Culturales de Interés local: Los artículos 20 a 27 del Plan Especial de Ciutat Vella contemplan la normativa aplicable a los bienes catalogados como de clase B. (Inmuebles de Interés Local).

Entre las disposiciones de interés para nuestro estudio destacamos las siguientes.

1. Limitaciones a la Transmisión.
2. Carácter del derecho de estos bienes. Imprescriptibilidad e inalienabilidad.
3. Deber de acceso.
4. Prohibición de derrumbe.
5. Límites al deber de conservación.
6. Gestión de Bienes culturales.
7. Medidas para hacer efectivo el deber de conservación.

1. En primer lugar el Plan Especial establece con sumo detalle el aspecto referido a las **"Limitaciones a la transmisión"** en su artículo 20. En virtud de esta disposición el Ayuntamiento de Barcelona podrá ejercer el derecho de **"Tempteig"** (Tanteo) sobre las transmisiones onerosas de la propiedad o de cualquier derecho real sobre los bienes culturales de interés local, asimismo, podrá ejercer este derecho en forma subsidiaria sobre los bienes de interés nacional.

El derecho de tanteo establecido para la Administración urbanística de Barcelona viene a significar el derecho a preferente de la Administración en orden a adquirir el bien objeto de protección ante cualquier otro particular interesado, como una forma de manifestarse la tutela del Estado sobre dichos objetos de protección.

Por tal razón los titulares de los bienes de interés local deberán informar en forma oportuna a la Administración su intención de transmitir dichos bienes o derechos constituidos sobre ellos. El Ayuntamiento, contados dos meses desde la notificación del titular, podrá ejercer el derecho de tanteo.

Este derecho podrá ser ejercido en beneficio de otras instituciones públicas o de entidades privadas sin fines de lucro, en las condiciones que en cada caso se determinen como más efectivas para garantizar la permanencia del bien.

En caso de no notificarse la transmisión (o intención de transmitir), o de no formalizarse en las condiciones notificadas, el Ayuntamiento podrá ejercer el derecho de retracto en las mismas condiciones que el derecho de tanteo.

Previamente a la formalización por escritura pública de la adquisición de bienes culturales de interés local, debe acreditarse el cumplimiento de las condiciones anteriormente señaladas. (Notificación al ayuntamiento, formalización, etc.)

La relación de los bienes catalogados de interés local, se notificará periódicamente al Registro de la Propiedad.

2. El Artículo 21 establece que "los bienes culturales de interés local, propiedad del Ayuntamiento de Barcelona o de otras Administraciones, son imprescriptibles e inalienables" Queriendo señalar que el derecho del Ayuntamiento sobre dichos bienes tiene esos caracteres. Por lo tanto nadie podrá adquirir por usucapión dichos bienes, ni menos podrán ser enajenados.

3. El Artículo 22 repite la obligación de los titulares de los bienes de permitir el examen y estudio de ellos por los investigadores adscritos a alguna institución científica o académica.

4. El Plan Especial para Ciutat Vella contempla dentro de las Tipología de la Intervención prohibición de "enderroc" :

Se parte de la siguiente premisa: "En los bienes de interés local se podrán realizar las obras y actuaciones que la Ley 9/1993 permite para los bienes de interés nacional, con las siguientes precisiones:

a) No se podrán realizar obras de nueva planta y sustitución,
b) No se admiten las intervenciones de reestructuración que afectan los elementos que configuran la estructura tipológica de la edificación, más allá de la necesaria en razón de intervenciones de rehabilitación; solamente se admiten las de reconstrucción en los casos en que se utilicen partes originales y aquellas otras partes que estén suficientemente documentadas, evitando interpretaciones de mera mimetización.
c) Es posible realizar aumentos de volumen cuando las características de la parcela lo permitan, sin afectar los valores protegidos, si no consta prohibición específica en la ficha correspondiente. Las determinaciones de las fichas de protección sobre mantenimiento de volúmenes o fachadas significan que, en todo caso, la autorización de

dicha alteración, de acuerdo al planeamiento que esté en aplicación, queda condicionada a la puesta en valor de aquellos elementos.

d) No es posible proceder a la demolición si no es de las partes que signifiquen la degradación del bien o cuya eliminación permita una mejor protección de los valores que justifiquen la declaración de bien de interés local.

e) Las intervenciones en los bienes culturales de interés local que supongan una alteración global de los usos o modificación del volumen que no se encuentren expresamente previstas en la ficha correspondiente, requieren del correspondiente plan especial integral, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 67.3 de la CMB. [286]

5. Límites al deber de conservación: El artículo 24 afronta este importantísimo aspecto señalando que "El costo económico que signifique el cumplimiento del deber de conservación en relación a los bienes protegidos corresponden al propietario, y en consecuencia, no serán asumidos por el Ayuntamiento de Barcelona, cuando se trate de obras exigibles a cualquier propietario para mantener la edificación en condiciones de seguridad, salubridad y ornamentación pública.

Excepcionalmente el Ayuntamiento podrá asumir las despensas derivadas del deber de conservación, cuando:

a) En total, excedan del deber de conservación exigible a todo propietario, y

b) Signifiquen una lesión avaluable económicamente, individualizable, efectiva y no imputable al propietario; y que sea consecuencia directa de declaración del bien como de interés local.

Por supuesto que estos factores están condicionados mutuamente. Debiendo el costo de conservación exceder del normal para todo propietario atendiendo el tipo de bien, su tipología constructiva, sus obligaciones, su mantenimiento, etc. La administración del Ayuntamiento de Barcelona podrá determinar cuándo y en qué casos el costo *excede* del deber de conservación "exigible" a todo propietario. La exigibilidad se fundará en los parámetros normales de mantención y conservación, de manera que el titular del bien haya podido normalmente ejecutar este deber que el Plan le impone.

Y además de encuadrarse dentro de este marco de "exigibilidad" en el cumplimiento del deber el costo debe significar un perjuicio o lesión económica que debe tener como características:

1. Debe ser *avaluable en dinero.*

[286] Carta Municipal de Barcelona: Artículo 67. 1. La tipología de planes especiales es la establecida por la normativa vigente. Además, se admiten los planes de usos, integrales, de reforma interior, de mejora urbana, de protección, de rehabilitación, de subsuelo y de telecomunicaciones. 2. Los planes especiales de usos tienen como objetivo ordenar la incidencia y los efectos urbanísticos, medioambientales y sobre el patrimonio urbano que las actividades produzcan en el territorio, mediante la regulación de su intensidad y las condiciones físicas de su desarrollo en función de las distancias, el tipo de vía urbana y las circunstancias análogas. 3. Se pueden aprobar planes especiales integrales, entendidos como los planes especiales que definen y comprenden operaciones desarrolladas a escala de proyecto arquitectónico y también de regulación de usos en operaciones de rehabilitación integral.

2. *Individualizable.*
3. *Efectivo.*
4. *No imputable* al propietario.
5. Debe ser *consecuencia directa* de la declaración que afecta al bien.

De esta manera el concepto de lesión está considerablemente limitado por la normativa, en atención a que la regla general es que el Ayuntamiento no asume ningún costo en estos casos (Art. 24.1)

La prueba del exceso del costo corresponderá al propietario quien deberá acreditar que el menoscabo que se le ha provocado es de carácter económico, no de otro tipo, y si es de otro tipo, debe proceder a avaluar dicho perjuicio en orden económico; y debe estar debidamente individualizado y determinado. La lesión debe existir, ser efectiva y en ella no debe haber intervenido ni culpa, ni dolo ni hecho propio del titular afectado, en general ninguna hipótesis imputabilidad.

Finalmente todo este contexto de la lesión tan acotado debe tener su origen directo en la declaración del bien como de interés local.

La norma se complementa con las siguientes disposiciones:

La *desaparición física* del bien protegido como consecuencia del incumplimiento doloso o negligente del deber de conservación, comporta la obligación de restituirlo. (Art. 23.3)

En el supuesto del *caso fortuito,* para acreditar la concurrencia del cual el propietario deba acreditar que adoptó todas las medidas necesarias, en especial para la prevención de incendios, podrá solicitar la descatalogación del bien. El Ayuntamiento ponderará el valor del bien cultural que haya de restituirse y el perjuicio o gravamen que la restitución significa para el propietario.

Sin embargo, para el caso del incumplimiento del deber de conservación, en el caso de los edificios acogidos a protección en razón de su declaración de interés local, el Plan establece, en favor del Ayuntamiento y en uso de su facultad sancionatoria dos mecanismos: a) *la expropiación por causa de interés social*, y b) *las multas coercitivas*.

1. *La expropiación*, de cuyos elementos nucleares y genéricos ya dimos cuenta, [287] opera simple y llanamente, cuando el propietario se encuentra en incumplimiento del deber de conservación.

El Art. 26.1 señala: “El incumplimiento del deber de conservación habilita al Ayuntamiento para expropiar el edificio, con las condiciones que la legislación prevee para los bienes de interés nacional, de acuerdo con el artículo 67 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, de Patrimonio Histórico Catalán”

Es causa de interés social el incumplimiento del deber de conservación y la situación de peligro inminente del bien cultural de interés local, en las condiciones

establecidas para los bienes culturales de interés nacional, de conformidad al artículo 67 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, de Patrimonio Histórico Catalán.

2. En el ámbito de la *ejecución forzosa del Plan*, el Ayuntamiento podrá imponer multas coercitivas para hacer efectivo el cumplimiento de los deberes de los propietarios de los bienes de interés local y de las resoluciones administrativas dictadas para su cumplimiento. Los límites, procedimiento, y la cuantía de estas multas son los establecidos en el artículo 81 de la CMB. [288]

Por ultimo, y respecto al Régimen Jurídico de los bienes culturales de interés local, el Plan señaló los efectos de la declaración de ruina, a efectos de compatibilizarlo con la normativa urbanística y de suelos vigente. Así, los bienes catalogados como de interés local, podrán ser objeto de declaración de ruina de acuerdo con la legislación urbanística. Dicha declaración producirá todos los efectos legalmente previstos en el ámbito de las relaciones jurídico - públicas y jurídico - privadas.

Sin embargo, la declaración de ruina no autoriza el derribo del edificio, debiendo cumplirse ciertos informes como veremos más adelante.

7. Gestión de los Bienes Culturales de Interés Local:[289] El Ayuntamiento podrá rehabilitar directamente los edificios adquiridos por expropiación forzosa, empleando cualquiera de las técnicas de gestión directa atribuidas por la ley a los entes locales.

En el caso que la expropiación haya sido instada por un beneficiario, éste deberá rehabilitar el edificio de conformidad con las determinaciones que para estos tipos de obra se establecen en la legislación general.

La OCV establece la posibilidad de creación de un censo eufitésico en favor del rehabilitador, persona física o entidad jurídica, en los términos de la legislación civil catalana.

Para rehabilitar edificios expropiados es posible constituir consorcios de acuerdo con el artículo 61 de la CMB. [290]

8. Medidas para hacer efectivo el deber de conservación: El artículo 40 del Plan distingue entre:

a) *La Ejecución del deber de conservación:* En el supuesto de incumplimiento del deber de conservación, el Ayuntamiento podrá ordenar a los propietarios o titulares de otros

---

[287] Ver Apartado 38.

[288] Carta Municipal de Barcelona. Artículo 81: Para la ejecución forzosa de los actos administrativos en materia de intervención y uso del suelo se admite la imposición de multas coercitivas reiteradas por un importe máximo, cada una, de cien mil pesetas.

[289] Se trata acá de la gestión de bienes culturales de interés local que han sido expropiados conforme a lo establecido en el artículo 26 del Plan, por incumplimiento del deber de conservación.

[290] Artículo 61.1. CMB. "Los consorcios legales son entes asociativos, creados por ley, entre la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona, para la gestión conjunta de funciones, actividades o servicios. En su calidad de entes que ejercen competencias generales en todo el territorio municipal, los consorcios pueden ejercer las potestades reglamentarias, planificadoras y, si procede, sancionadoras, en el marco de las disposiciones generales emanadas de la Generalidad de Cataluña que sean aplicables en todo el ámbito territorial de Cataluña. También ejercen la potestad programadora y de organización en relación con las actividades y los servicios que les atribuye la ley de creación "

derechos reales la ejecución de obras y actuaciones necesarias para preservar y mantener el bien objeto de protección.

Si las obras no fuesen ejecutadas el Ayuntamiento podrá proceder a la ejecución forzosa en cualquiera de las formas que las leyes Administrativa General y de Patrimonio Cultural autorizan, en caso de peligro inminente el Ayuntamiento podrá ordenar y ejecutar las obras imprescindibles para salvaguardar el bien, sin que sea necesario requerimiento previo.

Es causa de interés social a efectos de expropiación el incumplimiento de los deberes de conservación, preservación, mantenimiento y protección establecidos para los edificios de interés cultural local. (Artículos 40.4 y 26. 2)

b) Reparación del daño causado: El Ayuntamiento ordenará a las personas o instituciones responsables, sin perjuicio de imponer las sanciones que correspondan la reparación de los daños causados ilícitamente en los bienes culturales de interés local y en los bienes urbanísticamente protegidos.

Para ordenar la reparación de los daños causados deberá dictar las órdenes de ejecución que en cada caso concreto correspondan con el propósito de restituir el bien a su estado anterior.

c) Régimen de ejecución forzosa: Los actos administrativos que impongan obligaciones a los propietarios, titulares de derechos reales o poseedores de los bienes objeto de protección en este Plan, serán objeto de ejecución forzosa en caso de incumplimiento, de acuerdo a la legislación administrativa general y la ley de Patrimonio Cultural.

d) Suspensión de obras: Los actos de uso y edificación que contravengan las determinaciones de este Plan especial serán objeto de suspensión inmediata de acuerdo con las determinaciones de la legislación urbanística y la de patrimonio cultural.

e) Régimen de sanciones: El Régimen de infracciones y sanciones relativo a las conductas contrarias a la conservación y protección en este Plan es el establecido en la legislación urbanística y en la de patrimonio cultural. De esta manera, deberán aplicarse las infracciones contempladas en la norma urbanística general, remisión que se justifica al temor de otras como las del artículo 27.2, en relación a la CMB.

f) Certificados de mantenimiento de edificios protegidos: En los edificios protegidos con los niveles A, B, y C, con independencia del cumplimiento de las obligaciones que se establecen en la Ordenanza de los usos del paisaje urbano de la ciudad de Barcelona (26-3-99). El certificado de mantenimiento que en ella se establece deberá contemplar el contenido del "manual de uso y mantenimiento de los edificios".

c) Régimen Jurídico de los bienes urbanísticamente protegidos (BUP): Los artículos 28 a 34 del Plan establecen: las Obras y tipologías de actuación en los siguientes objetos:

1. Edificios de nivel C, con valores de estructura tipológica,
2. Edificios de nivel C, con valores de fachada,
3. Edificios urbanísticamente considerados como de nivel D (Obras y tipología de intervención)
4. *Conjuntos urbanísticamente protegidos.*

Nuestro interés apunta al último numeral y a las Obras y Tipologías de intervención en los conjuntos urbanísticamente protegidos[291], según dispone el artículo 31 del Plan:

Así, las obras y formas de intervención se ajustarán a las siguientes condiciones:

a) Las que figuren en la ficha de protección del conjunto, en las fichas de protección individual de los elementos incluidos y, en su caso, en las fichas urbanísticas.
b) Las resultantes de aplicar la normativa específica urbanística que, en su caso, regule el conjunto. Podrán regularse por Planes especiales o por las normas de protección previstas en el artículo 78.3 del Reglamento de Planeamiento, equivalente a aquellas,

Los edificios que dentro de un conjunto no estén identificados individualmente en los niveles A, B o C se podrán derribar y ser sustituidos de acuerdo a las condiciones urbanísticas de aplicación y los componentes establecidos para el conjunto (acabados exteriores, ritmo de vacíos, elementos salientes, u otros similares)

El artículo 32 regula las *Licencias de Obras* para los edificios y conjuntos urbanísticamente protegidos estableciendo que:

1. Las solicitudes de licencias en los edificios y conjuntos protegidos se someterán a las prescripciones generales y específicas vigentes en el Plan General Metropolitano.
2. En los expedientes de solicitud de licencia, relativos a edificios o conjuntos protegidos, incluso si se tratare de licencias de uso o de instalaciones comerciales o industriales, será obligatorio el informe de los servicios municipales que tengan asignada la competencia en materia de protección del patrimonio.
3. Las solicitudes de licencias de obras menores, en los edificios protegidos, se sujetarán al trámite general establecido por las ordenanzas de edificación, sin embargo la concesión de la licencia se someterá al informe de la autoridad municipal competente.
4. Las solicitudes de licencia que impliquen la modificación del aspecto exterior de las fachadas o volumetrías existentes en las construcciones del entorno de los edificios protegidos en los niveles A y B, a pesar de que no constituyan un conjunto, deberá acompañarse con documentación fotográfica de los bienes protegidos, y de una perspectiva, montaje o dibujo de las fachadas del proyecto, con tal de acreditar que no se

[291] De conformidad al artículo 10.3: "Constituyen conjuntos urbanísticamente protegidos: a)Los entornos de los bienes culturales de interés nacional, de delimitación de los cuales ha sido aprobada por el Departamento de Cultura de la Generalitat de Cataluña. b). Aquellos en los cuales la protección comprende solamente las fachadas, consideradas como tales todos las paredes de un edificio, visibles desde la vía pública o desde el espacio interior del mismo. c) Los que constituyan su objeto de protección en base al criterio de conservación ambiental de un perímetro delimitado. d) Los que participen de la memoria histórica o de valores tradicionales relevantes de un sector de la ciudad " OCV- Plan Especial.

afectará en forma perjudicial la composición y carácter de dichos bienes. Asimismo deberá contarse con el informe obligatorio de los servicios competentes.

5. Los efectos y aplicación de esta normativa se entenderán para el entorno de los edificios protegidos en los niveles A y B, las fincas contiguas, las que tengan fachadas delante del edificio protegido en la misma calle, las que se ubiquen delante de plazas o tengan fachadas como elemento protegido, y los que sean incluidos por conjuntos delimitados por este plan especial, además de los entornos de los bienes culturales de interés nacional, delimitación que será aprobada por el Departamento de Cultura de la Generalitat de Cataluña.

El artículo 33 establece que para las solicitudes de Licencias para actuaciones arquitectónicas e intervenciones en el Centro Histórico, ya sea en edificios o conjuntos urbanísticamente protegidos deberán los responsables del proyecto acompañar:

a) La memoria justificativa de la solución propuesta en el proyecto técnico que incluya una valoración de los elementos arquitectónicos, estéticos y constructivos adoptados.
b) Planos a escala 1:50 que contengan las fachadas principales y posterior del edificio y de los edificios contiguos.
c) Cortes, o planos transversales, que reflejen el perfil transversal del edificio proyectado y de los confortants.
d) Dossier fotográfico a color.

En el proyecto deberá constar la naturaleza, calidad y color o colores de los materiales a usar en la fachada, pudiendo retirarse aquellos materiales que no se adecuen al ambiente del sector que se trata de conservar.

La concesión de una licencia de derrumbe e los casos que exista el correspondiente permiso, estará condicionada a la presentación de documentación específica, con la finalidad de testimoniar documentalmente el edificio. [292]

En caso de incumplimiento de las normas que establecen el deber de conservación de los conjuntos urbanísticamente protegidos el Ayuntamiento podrá imponer multas coercitivas de conformidad al artículo 81 de la CMB.

Relaciones urbanísticas entre el Plan General y el Plan Especial

El Título Séptimo, establece las Relaciones entre las Determinaciones y Zonificación prevista en el Planeamiento general y las determinaciones de este Plan Especial. Pues como sabemos la OCV constituye el desarrollo específico del Plan General Metropolitano sobre calificaciones urbanísticas, y la OPPA.

Por tal razón la OCV establece parámetros para evitar la colisión de los planes. Así:

[292] Plano detallado de fachada, plantas y cortes transversales a escala 1: 100, y dossier fotográfico completo de la obra existente. (Artículo 33 b OCV)

1. Las condiciones de uso y edificación de cada zona, previstas en el planeamiento vigente, sólo serán aplicables a los edificios y conjuntos protegidos en todo aquello que no contradiga las previsiones de éste Plan Especial y sus finalidades de protección.
2. Este Plan Especial exige la conservación e impide la destrucción de los elementos y edificios protegidos (niveles A, B y C) que se encuentren en ámbitos calificados como sistemas. El Plan Especial no altera las limitaciones o afectaciones de uso y destino público y la declaración de utilidad público o interés social para efectos expropiatorios, que resulten de la calificación del Planeamiento. Las obras permitidas en estos casos son las que se permiten en los edificios disconformes.
3. Las afectaciones derivadas de ampliaciones de calles de edificios protegidos de nivel A, B, o C, previstas en el Planeamiento General o en el de desarrollo, no comportarán limitaciones que no deriven del Plan Especial, por los propietarios en el ejercicio del derecho de uso y edificación y del cumplimiento del deber de conservación, mientras no se sustituya legítimamente un edificio protegido. En todos estos casos será de aplicación el Régimen Jurídico de los edificios disconformes y no el de otra ordenación
4. Si se sustituye el edificio, por las causas que establece este Plan Especial, deberá ajustarse la afectación prevista, en todos aquellos casos que la protección sea de la fachada y del suelo afectado. La posibilidad de admitir en este último caso la reconstrucción del edificio manteniendo la fachada requerirá de la aprobación del correspondiente Plan Especial.
5. Cuando sea posible la ampliación edificatoria, el nuevo volumen debe respetar las alineaciones previstas en el planeamiento.

El Artículo 36 establece los Usos permitidos en los edificios protegidos en los niveles A, B y C, así:

1. Las adaptaciones de las edificaciones protegidas con los distintos usos permitidos, no podrá implicar obras de gran diferencia a las contempladas en cada caso de acuerdo con el grado de protección.
2. En los edificios protegidos en estos niveles, y en que su calificación urbanística corresponda a zona industrial (clave 22) se permitirá además de los usos correspondientes a esta zona, los usos de equipamiento del artículo 212 y 303 de las Normas Urbanísticas, excluyéndose los usos de vivienda o residencial en cualquiera de sus modalidades.
3. En la zona de ordenación en edificación aislada protegida (clave 20ª (p)), subzonas VI, VII, VIII y IX, se admiten los usos previstos en el artículo 307 de las Normativas Urbanísticas, con la precisión que los usos comercial y de oficinas se permiten sin limitación de superficie. Se permite igualmente la subdivisión del edificio en viviendas plurifamiliares, en actuaciones que comporten la rehabilitación integral del edificio, siempre que sus características lo permitan, y siempre que no signifiquen el daño de los

elementos de interés tipológico de la edificación y con la limitación máxima de una vivienda por cada 150m2 útiles.

El Plan Especial de protección de Ciutat Vella, posee además determinaciones urbanísticas específicas, las cuales se coordinan con las normas del planeamiento general. Así:

1. Cuando la determinación de lo dispuesto en el artículo 35.3 tenga consecuencias a efectos de lo previsto por las Normativas Urbanísticas para la determinación de alzadas en función de la ampliación física de vial, el edificio protegido no es tendrá como referente y prevalecerá la ampliación resultante del resto de edificaciones del frente considerado.

2. El plan especial identifica los elementos protegidos, cualquiera sea su zonificación urbanística, con el señalamiento de la clave (p) a ésta. Se señalará con claves urbanísticas específicas, los ámbitos donde se sitúen edificios o conjuntos protegidos:

7 (p) Equipamiento protegido.
8 (p) Verde privado expresamente protegido
8a (p) Verde privado protegido.
15s (p) Conjunto protegido.
15 (p) Conservación de la estructura urbana y edificatoria protegida.

Por su importancia para nuestra investigación revisaremos los últimos dos conceptos:

- **Clave 15 s (p) Conjunto Protegido:** Identifica áreas de edificación de características homogéneas anteriormente afectadas por sistemas que implicaban su futura demolición. Recuperan la situación urbanística anterior de afectación. Dentro de esta zona, las parcelas que no estén protegidas individualmente se adaptarán a la regulación global del conjunto.
- **Clave 15 (p) Conservación de la Estructura urbana y edificatoria protegida:** Identifica áreas de edificación que tienen valor por la suma de los elementos independientemente protegidos y que presentan parámetros compositivos comunes con valor de conjunto. Dentro de esta zona, las parcelas que no estén protegidas individualmente se adaptarán a la regulación global del conjunto.

El artículo 38 establece los requisitos y condiciones que deben cumplir los planes especiales y estudios de detalle que se implementen en estas zonas, cuando éstos comporten la reordenación o modificación del volumen edificable, señalando que deberá ser un principio fundamental de intervención de los bienes protegidos el de la rehabilitación. De la misma manera los planes especiales que se elaboren de acuerdo a lo previsto en el artículo

73 de la CMB [293] deben acreditar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 38.1 (condiciones de rehabilitación del bien protegido)

Finalmente, el Plan establece seis disposiciones adicionales y una derogatoria que establecen las regulaciones sobre aspectos referentes a: las fichas de protección, normas subsidiarias que rigen lo no previsto por el plan[294], informe de avance y de objetos declarados cada 10 años ante el Consejo Municipal y revisabilidad del Plan Especial, y especialmente la sustitución, en el ámbito del Distrito de Ciutat Vella de la aplicación de la Ordenanza sobre Protección del Patrimonio Histórico - Artístico de la ciudad de Barcelona de 1979, con excepción de lo dispuesto para el Distrito de L'Eixample, y finalmente, como disposición derogatoria, la modificación y sustitución por parte del Plan Especial de las determinaciones del planeamiento vigente al momento de la entrada en vigor de éste.

59. Referencia al Plan Metropolitano sobre Calificaciones Urbanísticas. (PMCU)

Presentamos a continuación, un recorrido pormenorizado de las disposiciones más importantes del Plan General Metropolitano sobre Calificaciones Urbanísticas de la ciudad de Barcelona (PMCU) en lo que respecta a la regulación y protección del Centro Histórico de Barcelona. Estas disposiciones se aplican en forma subsidiaria en todo lo que no esté previsto o expresamente regulado por el Plan Especial de Normativas urbanísticas para el Distrito de Ciutat Vella. Nos detendremos en el análisis de ciertas disposiciones cuando lo estimemos pertinente.

El PMCU establece dentro de los sistemas urbanos un apartado especialmente dedicado al Sistema del Casco Antiguo, comprendiendo desde su definición programática y su delimitación territorial así el Art. 315 señala que: "Comprende esta zona los antiguos núcleos urbanos de las poblaciones del ámbito territorial de la Entidad Municipal Metropolitana, necesitados de mejora urbana, pero sin cambiar sustancialmente sus características urbanas, y el centro histórico de Barcelona, objeto de especial preservación y protección".

En la zona de casco antiguo se distingue una **subzona I, en sustitución de la edificación antigua** (identificada con la clave 12), de aplicación a todos los núcleos

[293] Artículo 73.1: Para la gestión urbanística en general y, en particular, para el reparto de las cargas urbanísticas, se admite la reparcelación discontinua de parcelas urbanas. En este caso, se necesita la aprobación de un plan especial que lo justifique, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 66.4. 2. La transferencia de techo edificable entre varias parcelas no puede incrementar la edificabilidad global del municipio de Barcelona ni reducir los espacios destinados por el planeamiento a parques y jardines urbanos y a equipamientos en cada uno de los distritos municipales.
Art.66.4:En el trámite de aprobación definitiva, cuando la Subcomisión de Urbanismo imponga modificaciones al Plan provisional aprobado por el Ayuntamiento de Barcelona, éstas se han de seguir en aquello que afecte a los intereses supralocales y, en lo relativo a los intereses locales, cuando se trate de aspectos reglados del Plan y cuando las modificaciones deriven de las exigencias del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.
[294]Los conjuntos que son objeto de protección se regirán en todo lo no previsto por el Plan Especial, en cuanto sean aplicables al Distrito de Ciutat Vella, por el Plan Especial de Reforma Interior del Sector Oriental del Centro Histórico y por el Plan Especial de Reforma Interior de la Barceloneta y sus modificaciones posteriores. (OVS. Segunda Disposición adicional números 1 y 2)

antiguos distintos del de Barcelona, y **una subzona II, de conservación del centro histórico** (identificada con la clave 12b), referida preferentemente a aquél.

A través de Planes Especiales se podrán recoger las especiales características tipológicas, morfológicas, parcelarias o tradicionales que por su carácter no se adapten a las condiciones de edificación definidas con carácter general por estas Normas y dictar para las mismas criterios normativos distintos siempre que se respeten las siguientes condiciones básicas definidas por el plan para la zona: tipo de ordenación, edificabilidad máxima y densidad máxima señalada para la subzona respectiva. (Art. 315.3) En desarrollo de esta norma adquiere su operatividad el sistema especial de Ciutat Vella.

Respecto a la **Edificabilidad** en la zona de Casco Antiguo, el PMCU establece diferencias entre las dos subzonas que define el artículo 315.2, así el **artículo 316** dispone que:

"La edificabilidad en las zonas de casco antiguo resulta de las condiciones de edificación definidas para cada subzona y de las genéricas a los parámetros del tipo de ordenación según alineaciones de vial"

En la subzona I, de sustitución de la edificación antigua, se define un índice de edificabilidad neto, entre alineaciones vigentes, de uno cuarenta metros cuadrados de techo por metro cuadrado de suelo (1,40 m2t/m2s), de aplicación en las actuaciones de reforma interior o de composición de volúmenes de una manzana a través de Estudios de Detalle.

En la subzona II, de conservación del centro histórico, no se admiten las ordenaciones de volúmenes que supongan modificaciones de la ordenación existente o de las alturas usuales.

Los Planes Especiales de Reforma Interior que prevean la reordenación global de un sector se sujetarán al tope de 0,84 m2t/m2s (cero ochenta y cuatro metros cuadrados de techo por metro cuadrado de suelo).

El PMCU establece normas claras respecto a los estándares que deben cumplirse en las actuaciones de reforma interior en la zona del Casco Antiguo, de esta manera los Planes de Reforma Interior que se aprueben para las actuaciones en la subzona I, de sustitución de la edificación antigua, deberán respetar las determinaciones siguientes: [295]

- Porcentaje de suelo para viales y estacionamientos públicos: 23.52 por 100;
- Porcentaje de suelo para espacios verdes locales y dotaciones comunitarias, 16.48 por 100 y
- Densidad neta máxima de viviendas: 120 viv/hectárea.

Número máximo de viviendas por parcela: Las solicitudes de edificación en la subzona I, de sustitución de la edificación antigua, limitarán el número de viviendas por parcela, al que por exceso resulte del tope de doscientas viviendas por hectárea de suelo, o

[295] Artículo 317 PMCU.

parte proporcional, edificable en cada parcela a la altura reguladora correspondiente. (Art. 318)

El Tipo de ordenación corresponderá al de edificación según alineaciones de vial vigentes. (Art. 319)

Las Condiciones de edificación: establecidas en el artículo 320 del PMCU, distingue: alineaciones, profundidad máxima edificable, altura, fachada mínima, cuerpos y elementos salientes.

a) **Alineaciones:** La edificación se debe ajustar a la alineación de vial en todo el frente de la parcela que tiene carácter obligatorio excepto cuando se produzca el retranqueo de la edificación según alguna de las modalidades previstas en el artículo 244; sin embargo, el retranqueo será obligado cuando existan jardines y patios cuya conservación sea preceptiva. Los retranqueos deberán cumplir en cuanto a separación de parámetros las dimensiones mínimas establecidas para los patios de luces y de iluminación.

Las paredes medianeras al descubierto deberán acabarse con materiales de fachada. Se prohíben las terminaciones en tabique pluvial visto y los enlucidos y revestimientos superficiales de mal comportamiento a la intemperie.

b) **Profundidad máxima edificable:** En la subzona I, de sustitución de la edificación antigua, la profundidad edificable resultará de una ocupación, a la altura reguladora, del sesenta por ciento (60 por100) de la superficie de la manzana. Las mayores restricciones por efecto del tamaño del espacio libre interior, o los casos particulares resultantes de manzanas totalmente edificables, se regirán por lo regulado con carácter general para el tipo de ordenación según alineaciones de vial. En las agrupaciones de edificación en hilera sin zonificación uniforme de toda la manzana, la profundidad máxima edificable será la correspondiente a la mayoría de los edificios antiguos existentes entre dos calles consecutivas.

El espacio libre interior de manzana no será edificable en planta baja. Se permitirá la construcción de sótanos para aparcamientos, siempre que se asegure la posibilidad de ajardinamiento sobre la cubierta del mismo.

En la subzona II, de conservación del Centro Histórico, la profundidad edificable como máximo será la de las edificaciones contiguas existentes, en tanto se redacte la determinación en particular y en detalle en el Plan Especial. En tanto no se apruebe el Plan Especial, y para los casos de sustitución de la edificación, en el cálculo de la profundidad edificable sólo se tendrá en cuenta la de las fincas colindantes cuando sean iguales o inferiores a la que resultaría de aplicar las normas del plan sobre la zona: en todo caso se estará a lo establecido sobre dimensiones mínimas de patios de parcelas y espacio libre interior de manzana.

El límite de la profundidad edificable tendrá en cuenta, de modo especial, la forma y disposición de las parcelas y la existencia de patios interiores. En los casos de parcelación

irregular y no normal a la alineación dicho límite podrá reajustarse a través del citado Plan Especial o de un Estudio de Detalle.

c) **Alturas:** En la subzona I, de sustitución de la edificación antigua, la altura reguladora máxima y el número de plantas se determinan en función del ancho de vial a que dé frente la edificación de acuerdo con el siguiente cuadro:

Ancho de Vial (mts.)	Altura Reguladora Máxima (mts.)	Número Tope de Plantas (mts.)
De menos de 8 mts.	7,55	PB y 1 piso
De menos de 12 mts.	10,60	PB y 2 pisos
De 12 a 15 mts.	13,65	PB y 3 pisos
De 15 metros en adelante	16.70	PB y 4 pisos

Sin embargo, en los solares con longitud de fachada inferior a seis metros y medio (6,50 m), la altura máxima permitida nunca podrá rebasar la de diez metros y medio (10,5 m), correspondiente a planta baja y dos pisos.

La altura libre mínima de la planta baja será la establecida de modo general en las disposiciones comunes al tipo de ordenación según alineaciones de vial. La altura mínima del techo de la planta baja sobre la cota de referencia de la altura reguladora a que hace referencia el artículo 225-3 será de cuatro metros (4 m), excepto para el caso de viviendas unifamiliares en que podrá reducirse hasta tres metros treinta centímetros (3,30 m). La altura total mínima, incluido el forjado, será por planta piso de tres metros cinco centímetros (3,05 m).

La altura reguladora máxima y el número de plantas establecidos en el cuadro anterior deberán respetarse conjuntamente; sin embargo, se permitirá reajustar el valor de aquélla hasta un máximo de 10 por 100 para conseguir una mejor integración del edificio manteniendo la unidad de cerramientos existente con los adyacentes cuyo interés así lo aconseje.

En la subzona II, de conservación del centro histórico, la altura en un tramo de vial será el promedio de las edificaciones existentes, sin que entren en el cómputo las fachadas de los solares inedificados. El número tope de plantas admitido será, una vez hecho el cómputo de la altura, el que resulte por defecto de suponer una altura mínima de planta baja de cuatro metros (4 m) y una altura mínima, incluido forjado, por planta piso de tres metros cinco centímetros (3,05 m).

d) **Fachada mínima:** La longitud mínima de fachada será de seis metros y medio (6,50 m) salvo para viviendas unifamiliares en que se admite la edificación en solares de fachada no inferior a los cuatro metros ochenta centímetros (4,80 m). Para las parcelas existentes con construcciones laterales compuestas como mínimo de planta baja y un piso, que impidan dichos valores, se admite una reducción de la fachada mínima hasta cuatro metros y medio (4,50 m).

e) **Cuerpos y elementos salientes:** En la subzona I, de sustitución de la edificación antigua, se prohíben los cuerpos y elementos salientes con las siguientes excepciones: se admiten

los balcones que no sobresalgan más de veinte centímetros (20 cm) en calle de menos de seis metros (6 m), y cuarenta y cinco centímetros (45 cm), en aquellas de más de seis metros (6 m) y menos de doce (12); se admiten los salientes de cornisas y aleros de cubierta con un vuelo máximo de cuarenta y cinco centímetros (45 cm); se admiten los salientes de azoteas y cubiertas planas con un vuelo máximo de cuarenta y cinco centímetros (45 cm); y se admiten cuerpos salientes en las edificaciones recayentes a vías de más de doce metros (12 m) de ancho, siempre que no sobrepasen de la línea de fachada un veinteavo del ancho de la calle.

En proyección horizontal, con el fin de que sean miradores, no ocuparán en su anchura total más de la mitad de la longitud de la fachada, ni cada uno de los cuerpos salientes tendrá una anchura superior a tres metros sesenta centímetros (3,60 m).

En la subzona II, de conservación del centro histórico, serán de aplicación los criterios fijados a la subzona I, en tanto no sean objeto de regulación de detalle basada en los caracteres compositivos de cada parte de calle.

La Regulación específica del uso del suelo en la zona del Casco Antiguo, está establecida en el artículo 302 del Plan, bajo el epígrafe: *"Reglamentación de usos en Zona de casco antiguo: de sustitución de la edificación antigua y de conservación del centro histórico"*

En esta zona se permiten los siguientes usos:

Vivienda. Se permite en todas sus categorías. Será obligatorio el uso de vivienda unifamiliar en los sectores que se han desarrollado con anterioridad a este Plan General con sujeción a esta modalidad de vivienda, salvo en los solares recayentes en calles o plazas de más de dieciocho metros (18 m) de ancho en que se admiten todos los usos de vivienda. También se admite la vivienda unifamiliar cuando por la disposición o superficie del solar no pueda aprovecharse el mismo para la vivienda plurifamiliar por la imposibilidad de cumplir condiciones sobre fachada mínima, profundidad edificable, patios de luces y ventilación.

Residencial. Se admite.

Comercial. Se admite en edificios exclusivos sin limitación y en la planta baja de los edificios de vivienda plurifamiliar, hasta un máximo de superficie del local de seiscientos metros cuadrados (600 m2). En áreas de vivienda unifamiliar, se admiten locales de hasta doscientos cincuenta metros cuadrados (250 m2).

Sanitario. Se admiten los dispensarios y consultorios y los centros sanitarios especializados con el límite de capacidad máxima de 150 camas.

Recreativo. Se admite.

Deportivo. Se admiten instalaciones cubiertas de hasta mil quinientos metros cuadrados (1.500 m2) e instalaciones al aire libre de hasta dos mil metros cuadrados (2.000 m2).

Religioso y cultural. Se admite.

Oficinas. Se admite.

Industrial. Se regula por lo dispuesto en el artículo 303, prohibiéndose los usos contaminantes, que provoquen emanaciones, ruidos molestos, y bajo supervigilancia del Ayuntamiento.

Estacionamiento y aparcamiento. Se permitirá en edificio de uso exclusivo con fachada a la calle siempre que atendida su capacidad y el ancho de la calle en que tenga frente no produzca molestias u obstrucciones de tránsito. En los demás casos se estará a la regulación del uso industrial.

El artículo 179 establece, respecto a índice de ocupación del suelo en centro histórico el **número máximo de viviendas por parcela,** a efectos de lo dispuesto en los artículos 318 y 323 de las Normas Urbanísticas del Plan General Metropolitano, determinando lo siguiente:

1. Los topes de 200, 350 y 250 viviendas por hectárea hacen referencia a los valores medios de las unidades de zona de casco antiguo y de densificación urbana intensiva y semi intensiva.
2. Dichos topes referidos a la porción de parcela incluida dentro de la profundidad edificable de la respectiva manzana se transforman en 334, 500 y 358 viviendas por hectárea, respectivamente.

Luego, el artículo 180, establece el número máximo de viviendas, así:

"En las zonas de casco antiguo y de densificación urbana, el número máximo de viviendas que podrá construirse en una determinada parcela no será superior al que resulte de dividir la total superficie construida del edificio por el módulo de cien metros cuadrados (100 m2)."

Para los efectos de esta disposición se entiende por superficie construida del edificio la comprendida entre los cerramientos exteriores. Se incluyen los cuerpos salientes semicerrados, se computan en un 50 por 100 de su superficie los cuerpos salientes abiertos y se excluyen los patios de luces y de ventilación y los sótanos.

Parámetros del tipo de ordenación según alineaciones de vial (Artículo 236)

En la regulación de las condiciones del tipo de ordenación según alineaciones de vial, se consideran básicas las siguientes:

1. El tipo de ordenación, que corresponde al definido de estas Normas, en el que la edificación se produce según las alineaciones de vial.
2. La edificabilidad máxima, que se regula básicamente por la profundidad edificable y la altura reguladora.
3. La densidad máxima de viviendas, que se aplica en los casos de nueva edificación como limitación al número máximo de viviendas por parcela.
4. La limitación de usos aplicable según la reglamentación zonal.

5. Los parámetros que determinan las características de edificación en el tipo de ordenación, según alineaciones de vial, son los siguientes:

- alineación de vial;
- línea de fachada;
- ancho de calle o vial;
- altura reguladora máxima;
- número máximo de plantas;
- medianeras;
- manzana;
- profundidad edificable;
- espacio libre interior de manzana;
- retranqueo de la edificación;

Definiciones: El PMCU establece que cuantas veces se empleen los siguientes conceptos citados, tendrán el significado siguiente:

◊ **Alineación de vial:** Es la línea que establece a lo largo de los viales límites a la edificación.

◊ **Línea de fachada:** Es el tramo de alineación perteneciente a cada parcela.

◊ **Ancho de vial:** Es la media lineal que, como distancia entre dos lados de la calle, se toma como constante o parámetro que sirve para determinar la altura reguladora y otras características de la edificación.

◊ **Altura reguladora máxima:** La que pueden alcanzar las edificaciones, salvo excepciones expresas.

◊ **Número máximo de plantas:** Número máximo de plantas permitidas, dentro de la altura reguladora. Deben respetarse conjuntamente estas dos constantes: altura y número de plantas.

◊ **Medianera:** Es la pared lateral, límite entre dos edificaciones o parcelas, que se eleva desde los cimientos hasta la cubierta, aunque su continuidad se interrumpa por patios de luces o patios de ventilación, de carácter mancomunado.

◊ **Manzana:** Superficie de suelo delimitada por las alineaciones de vialidad contiguas.

◊ **Profundidad edificable:** Es la distancia normal a la línea de fachada que limita por su parte posterior la edificación.

◊ **Espacio libre interior de manzana:** Es el espacio libre de edificación o edificable, en su caso, sólo en planta baja y sótanos que resulta de aplicar las profundidades edificables.

◊ **Retranqueo de la edificación:** Es el retroceso de la edificación respecto la alineación de vial o de las medianeras. El retranqueo puede ser de manzana, de edificación o de plantas.

Alineación de vial

En el tipo de ordenación regulado en esta sección, en sus artículos 237 y siguientes, la alineación de la edificación coincide con la de la calle o vial, salvo en los casos de retranqueo permitido.

Los retranqueos permitidos son los que disponen las Normas del Plan General al regular el régimen de las distintas zonas. Cuando las Normas permiten retranqueos, éstos se sujetarán a lo dispuesto en el correspondiente artículo.

Ancho de vial

Ancho de vial: Si las alineaciones de vialidad están constituidas por rectas y curvas paralelas tales que su distancia constante en todo un tramo de vial entre dos transversales, se tomará esta distancia como ancho de vial.

Si las alineaciones de vialidad no son paralelas o presentan ensanchamientos, estrechamientos u otra irregularidad, se tomará como ancho de vial para cada lado de un tramo de calle comprendido entre dos transversales el mínimo ancho puntual en el lado y tramo de que se trate.

Se entenderá por ancho puntual de vial para un punto de una alineación de vialidad la menor de las distancias entre dicho punto y los puntos de la alineación opuesta del mismo vial.

Cuando por aplicación de la regla anterior resulten anchos de vial diferentes para frentes opuestos y tramos próximos de un mismo vial, y en suelo de igual zonificación, se tomará como ancho de vial el ancho promedio que asegure un número máximo de plantas uniforme.

El ancho de vial es el que resulta de la real afectación al uso público. Cuando se trate de parcelas con frente a viales de nueva apertura, el ancho será el que en virtud del plan y del proyecto de urbanización se afecte realmente al uso público y, a estos efectos, se ceda y urbanice con sujeción a las normas sobre ejecución.

Sólo los viales efectivamente urbanizados, o aquellos para los que se asegure la urbanización simultánea de la edificación, servirán de parámetro regulador de las alturas de los edificios o de los vuelos permitidos.

Altura: La altura reguladora de la edificación y el número máximo de plantas es el establecido en las normas aplicables a cada zona, atendiendo el ancho de la calle q que den frente los edificios o a la calificación urbanística de la zona.

La altura se medirá verticalmente en el plano exterior de la fachada, hasta la intersección con el plano horizontal que contiene la línea de arranque de la cubierta, o con el plano superior de los elementos resistentes en el caso de azotea o cubierta plana.

Por encima de la altura reguladora máxima, sólo se permitirán:

La cubierta terminal del edificio, de pendiente inferior al 30 por 100 ciento y cuyos arranques sean líneas horizontales paralelas a los parámetros exteriores de las fachadas, a

altura no superior a la reguladora máxima y vuelo máximo determinado por el vuelo de los aleros. El desván resultante no será habitable.

Las cámaras de aire y elementos de cobertura en los casos de azotea o cubierta plana, con altura total máxima de sesenta centímetros. (60cm).

Las barandas de fachada anterior y posterior y las de los patios interiores que se alcen directamente sobre la altura reguladora máxima. La altura de estas barandas no podrán exceder de un metro ochenta centímetros (1,80m).

Los elementos de separación entre azoteas, situados directamente sobre la altura máxima reguladora. La altura máxima de estos elementos no podrá exceder de un metro ochenta centímetros (1,80m) sin son opacos y de dos metros y medio (2,50) si son transparentes, rejas o similares.

Los elementos técnicos de las instalaciones.

Los remates decorativos de las fachadas.

Reglas sobre determinación de alturas

El PMB establece el siguiente punto de referencia para la medición de la altura reguladora máxima: La altura se mide conforme a lo dispuesto en el número dos del artículo anterior; la determinación del punto de referencia o punto de origen para la medición de la altura dependerá de la rasante del vial que sirve de parámetro regulador, debiendo sujetarse a las siguientes reglas:

Si la rasante de la calle, tomada en la línea de la fachada, es tal que la diferencia de niveles entre el extremo de la fachada de la mayor cota y el centro de la misma es menor de sesenta centímetros (0,60m), la altura reguladora máxima se medirá en el centro de la fachada, a partir de la rasante de la acera en este punto.

Si la diferencia de niveles es mayor de sesenta centímetros (0,60 m) la altura reguladora máxima se medirá a partir de un nivel situado a sesenta centímetros (0,60 m) por debajo de la cota del extremo de la línea de fachada de mayor cota.

Cuando la aplicación de esta regla dé lugar a que, en determinados puntos de la fachada, la rasante de la acera se sitúe a más de tres metro (3 m) por debajo de aquel punto de aplicación de la altura reguladora, la fachada se dividirá en los tramos necesarios para que esto no ocurra. En cada uno de los tramos, la altura reguladora se medirá con arreglo a las reglas anteriores, como si cada tramo fuera fachada independiente.

Edificios con frente a una sola vía o con un solo frente edificable:

La altura reguladora se medirá en la fachada del solar o por cada tramo independiente en que se divida por aplicación de las reglas descritas en el apartado anterior.

Edificios con frente a dos o más vías formando equina o chaflán:

Si la altura fuera la misma en cada frente de vial, se aplicará lo dispuesto en el número 1) anterior, pero operando con el conjunto de las fachadas desarrolladas como si fuera una sola.

Si las alturas reguladoras fueran distintas, las mayores de ellas podrán correrse por las calles más estrechas adyacentes, hasta una longitud máxima, contada a partir de la esquina o última flexión del chaflán o del punto de tangencia con la alineación del vial de menor ancho en caso de acuerdo curvo que, con un límite máximo de treinta metros (30m), sea la mayor de las dos siguientes: una vez y media el ancho de la calle adyacente o la determinada por la intersección sobre la alineación del vial de menor ancho, de la prolongación de la línea límite de profundidad edificable correspondiente a la calle de mayor ancho. A partir del punto determinado por la longitud máxima a que se refiere el apartado anterior, se aplicará al resto de la fachada la altura pertinente al ancho de vial a que corresponde, como si dicho resto constituyese unidad independiente.

Edificios con frente a dos o más vías que no formen esquina ni chaflán:

Los edificios en solares con frente a dos o más vías que no formen esquina ni chaflán y cuya edificación en cada frente venga separada de la otra por el espacio libre interior de manzana, se regularán en cuanto altura, como si se tratase de edificios independientes.

Edificios en manzana que no dispongan o dispongan parcialmente de espacio libre interior:

La altura reguladora se determinará por el ancho de vial a que dé frente cada edificación. Esta altura se aplicará hasta una profundidad edificable determinada por el lugar geométrico de los puntos equidistantes de la alineación objeto de edificación y de la del frente opuesto. Si la manzana no alcanza en algún punto un ancho de veinte metros (20 m) medido por la suma de las distancias desde el lugar geométrico citado a las alineaciones de los frentes de vial opuesto, la altura reguladora máxima será uniforme para todo el sector de la manzana considerado e igual a la que corresponde al vial de mayor ancho.

Si la manzana supera el ancho de 20 metros (20 m), pero resulta ser totalmente edificable, la altura reguladora será determinada para cada frente en la forma descrita en el apartado anterior. En el caso de parcelas situadas con frente a dos o más vías que formen esquina o chaflán que den origen a alturas distintas, las mayores alturas podrán correrse por las calles adyacentes hasta la longitud máxima 1,5 veces el ancho del vial.

Los casos particulares a que den lugar alineaciones muy irregulares serán resueltos por equiparación con los criterios expuestos en los apartados anteriores.

Edificios con frentes a plazas:

Las alturas reguladoras máximas se determinarán en este caso atendiendo a la mayor de las alturas correspondientes a las vías que forman la plaza o afluyen a ella. Las dimensiones de la plaza no justificarán una mayor altura.

Para la determinación de la altura en los casos de edificación con frente a plazas, no se tendrán en cuenta aquellas calles cuyo ancho sea mayor que la dimensión mínima de la plaza. Los cruces de vías y los chaflanes no tendrán la consideración de plazas.

Edificios con frente a parques y jardines.

Si los edificios dan frente a parques y jardines a través de un vial, la altura reguladora será función del ancho del vial o viales a que dé frente, salvo que el espacio de que se trate tenga el carácter de plaza, en cuyo caso tendrá el tratamiento previsto en el apartado anterior.

Si los edificios dan frente a parques y jardines sin intermedio de vial, la altura reguladora máxima será la mayor de las correspondientes a los dos frentes de la misma manzana contiguos al de que se trate, determinado el punto o puntos de referencia en forma análoga a lo establecido con carácter general, tomando como rasante en la línea de fachada; la del parque o jardín existente que se determine en el proyecto correspondiente.

Edificios con frente a través de vial, a suelo destinado a otros sistemas:

Cuando el solar, a través de su vial, dé frente a suelo destinado a otros sistemas, como ferrocarriles, líneas de transporte de energía o gasoductos, cauces de ríos, zonas marítimo - terrestres u otras, la altura reguladora será la correspondiente a un ancho de vial doble del vial al que recae el solar. Los mayores anchos por la existencia de aquellos sistemas, o de otros viales en su lado opuesto, no se tendrán en cuenta, en ningún caso, a los efectos del cálculo de la altura reguladora.

Reglas sobre medianeras (Art. 241)

Cuando como consecuencia de diferentes alturas, retranqueos, profundidad edificable u otra causa, puedan surgir medianeras al descubierto deberán acabarse con materiales de fachada u, optativamente, retirarse la medida necesaria para permitir la aparición de aberturas como si de una fachada se tratase.

Si la medianera que resultaría de la edificación de dos solares contiguos no es normal a la línea de fachada, sólo podrán edificarse los solares cuando el ángulo formado por la medianera cuando la normal de la fachada en el punto de su intersección sea inferior a 25º.

En los demás casos, para poder edificar deberán regularizarse los solares para que cumplan la condición indicada. Los casos especiales, o que den lugar a linderos de parcela curvos o quebrados o parcelas en ángulo, se resolverán aplicando los criterios técnicos que se contienen en este artículo.

Sin embargo, no será precisa la regularización de solares cuando se trate de parcelaciones regulares que presenten un frente oblicuo consolidado tradicionalmente, así como en los casos de solares situados entre dos contiguos edificados compuestos como mínimo de una planta baja y un piso.

Profundidad edificable (Art. 242)

La profundidad edificable se delimita por la línea de fachada y la línea posterior de edificación.

La profundidad edificable resultará del trazado, en posición equidistante de los frentes de la vía pública, de una figura semejante a la de la manzana y cuya superficie

equivalga, como mínimo, en la zona de casco antiguo subzona 1, al 40 por 100 de la superficie total; y, en las de densificación urbana, al 30 por 100 de dicha superficie.

En ningún caso la profundidad edificable superará la de treinta metros (30 m), que se considerará máxima.

La figura interior que cumpla la anterior condición de superficie deberá cumplir a su vez, entre alineaciones interiores de la edificación, las separaciones mínimas que a continuación se fijan de acuerdo con el diámetro de la máxima circunferencia inscribible. La dimensión del diámetro, función del mayor número tope de plantas de una cualquiera de las fachadas del espacio libre interior de manzana en las que deba comprobarse el cumplimiento de la separación mínima, será la siguiente:

Número Tope de Plantas	Diámetro Mínimo (en metros)
Hasta PB + 2 pisos	6
PB + 3 pisos	12
PB + 4 pisos	20

El cumplimiento de la distancia mínima entre fachadas interiores, cuando con la aplicación del criterio de superficie no se alcanzaran, se obtendrá por disminución de la superficie edificable inicialmente obtenida, hasta que la traslación paralelamente a sí mismas de todas las caras del espacio libre interior de la manzana entre las que no se cumpliera tal exigencia, permita la inscripción.

Cuando dos caras del espacio libre interior formen ángulo menor de 60 grados aunque el ángulo esté truncado, la inscripción de la circunferencia anteriormente citada deberá cumplirse situando el centro en el punto de la bisectriz que diste del vértice (real o virtual) dos veces el diámetro de la circunferencia que le correspondiere. Si no pudiera inscribirse la circunferencia trazada con este centro y diámetro, las alineaciones que lo impidan se trasladarán paralelamente en toda su longitud para que, manteniéndose inmóvil el centro de la circunferencia, ello suceda.

Los ángulos agudos menores de cuarenta y cinco grados (45’) deberán truncarse de modo que resulte una línea de fachada no menor de seis metros (6 m).

Para los casos de manzanas irregulares y con alineaciones con encuentros agudos o de parcelación no ortogonal y otros similares, la línea límite de la profundidad edificable podrá situarse de forma no paralela a la línea de fachada, siempre que no resulte mayor superficie edificable en planta baja. Para la determinación de esta alineación se elaborará, en todo caso, y con referencia a toda la manzana, un Estudio de Detalle.

Igualmente, se requerirá la elaboración de Estudios de Detalle para la fijación o variación de la profundidad edificable resultante de aplicar un porcentual de ocupación sobre la superficie de la manzana cuando se deban resolver problemas de alineaciones de vial o de edificación debidas a las modificaciones introducidas por este Plan o se pretenda

lograr una mejor integración de la edificación con las características históricas o tradicionales del sector.

La profundidad edificable así definida no supondrá en ningún caso incremento de la edificabilidad prevista para la zona.

En las manzanas sensiblemente rectangulares, las profundidades edificables, calculadas conforme al procedimiento citado, podrán incrementarse dos metros (2 m), cuando a través del Plan Especial de Reforma Interior se restrinja el número tope de plantas en la edificación con frente a las alineaciones de menor dimensión, y en la parte de éstas que no formen esquina o chaflán, a una planta baja y una planta piso. Todo ello de manera que, aún sin agotar la altura reguladora máxima que le correspondería, permita abrir la manzana por encima de esta primera planta.

Cuando, cumplidas las condiciones del apartado 2, resulten en alguna alineación edificaciones con una profundidad edificable inferior a once metros (11 m), se tomará esta dimensión como la profundidad edificable, siempre que sea posible inscribir una circunferencia de ocho metros (8 m) de diámetro. Cuando por razones de las dimensiones de la manzana ni siquiera fuera posible cumplir la última condición, el conjunto de las parcelas cuyo ancho total entre alineaciones de vialidad opuestas fuese inferior a treinta metros (30 m) será totalmente edificable.

Para aquellas manzanas en esta situación que superen la dimensión de treinta metros (30 m), la profundidad edificable será de once metros (11 m).

En aquellas manzanas que cuentan con espacio libre interior pero que, por su forma, tengan parte totalmente edificable comprendida entre frentes o alineaciones de vial opuestos con profundidad que rebase los treinta metros (30 m), el espacio libre interior se ampliará mediante una prolongación que permita inscribir un círculo de ocho metros (8 m) de diámetro situado en la bisectriz del ángulo formado por las alineaciones opuestas, hasta alcanzar el punto en que la distancia entre dichas alineaciones es de treinta metros (30 m), a partir del cual el resto será totalmente edificable.

Esta prolongación del espacio libre, que será edificable en planta baja, tendrá la consideración de ampliación del espacio libre interior a efectos de composición y ventilación de las viviendas, y su superficie será computable a efectos del cálculo del 12 por 100 de superficie de patios (Art. 235).* **(Resolución Conseller de 3 julio1989. Este apartado se ha de interpretar de acuerdo con lo que dispone el anexo IV de las Ordenanzas Metropolitanas de Edificación.)*

Las porciones de parcela que excedieran de la profundidad edificable formarán parte del «espacio libre interior de manzana», No serán edificables por encima de la planta baja, aunque les correspondiera por otra alineación de vialidad. Igual consideración tendrán y a la misma restricción se sujetarán las porciones de solar comprendidas entre el límite

posterior de los solares que no alcancen la profundidad edificable y el límite del espacio libre interior de manzana.

El solar que no alcance la profundidad edificable no podrá construirse si su profundidad promedio es inferior a ocho metros (8 m).

Las porciones de solar comprendidas dentro de la profundidad edificable que sólo resultan edificables en planta baja por aplicación de las reglas del apartado anterior, tendrán la consideración de ampliación del espacio libre interior de manzana cuando su anchura mínima medida en cualquier punto sea igual o superior a ocho metros (8 m); cuando no alcancen tal dimensión, dichos espacios podrán considerarse como patios mixtos de luces o ventilación siempre que sus dimensiones alcancen como mínimo las señaladas en los artículos 233 y 234.

La profundidad edificable no vendrá modificada por la existencia de pasajes, ni por inclusión en el espacio libre interior de manzana, o en algunas de las parcelas con frente a vía pública, de suelo público destinado a jardín, parque, dotaciones, equipamientos o verde privado protegido. En este caso el cálculo de la profundidad edificable se hará en la forma establecida por estas Normas, como si dichas parcelas fueran edificables para usos privados.

La profundidad edificable en cada parcela sólo podrá ser sobrepasada con cuerpos salientes abiertos y con elementos salientes.

En ninguno de los casos previstos en los epígrafes 6, 7 y 8b) será posible construir cuerpos salientes sobre el espacio libre interior de manzana, ni siquiera los abiertos.

En los casos de retranqueo de todo el frente de alineación de una manzana, previsto en el artículo 244.a), cuando el espacio de retranqueo sea cedido al municipio mediante la aprobación de un Estudio de Detalle referido a toda la manzana podrá fijarse para el frente retranqueado una profundidad edificable distinta a la establecida para el resto de la manzana, siempre que se cumplan las distancias mínimas entre fachadas interiores con relación a la altura de las edificaciones que se señalan en el apartado 2 de este artículo, con un mínimo de ocho metros (8 m). En ningún caso esta variación de la profundidad edificable podrá suponer mayor edificabilidad de la que correspondería caso de no realizarse el retranqueo.

Los pasajes situados en espacio interior de manzana podrán edificarse a una altura reguladora de siete metros ochenta centímetros (7,80 m) o, como máximo de PB + 1 P planta piso, retirada la edificación de la alineación del pasaje, la distancia normal del jardín o del patio de cada pasaje. La profundidad máxima edificable será de doce metros (12 m), siempre que no rebase la mitad de la distancia que media entre la alineación de la edificación del pasaje y la alineación del respectivo espacio libre interior de manzana. Las parcelas emplazadas en los encuentros del pasaje con alineaciones de la manzana sujetarán

su edificación a las condiciones de edificación del pasaje, cuando en la reglamentación de éste expresamente se determine.

Espacio libre interior (Art. 243)

En las zonas en que se permita la ocupación con edificaciones del espacio libre interior de manzana, cuyos límites tendrán la consideración de alineaciones, se sujetarán a las siguientes prescripciones:

La planta baja podrá sobrepasar la profundidad edificable en aquellas manzanas en que la superficie total del espacio libre interior no sea inferior a mil metros cuadrados (1.000 m2).

La planta sótano podrá ocupar la totalidad de la parcela y deberá garantizarse el tratamiento ajardinado de su cubierta cuando el espacio interior de la manzana no sea edificable en planta baja.

La planta baja sobre el espacio interior de manzana no rebasará la altura libre que se señala en la reglamentación de la zona correspondiente, y deberá cubrirse mediante azotea.

Con la finalidad de proteger y preservar los jardines o arbolado existentes, los respectivos ayuntamientos podrán restringir las condiciones para la ocupación del espacio libre interior de manzana que se señalan en este artículo, pudiendo en su caso prohibir total o parcialmente su ocupación en planta baja o sótanos, promoviendo con tal fin la aprobación de los instrumentos urbanísticos apropiados.

La edificación en el espacio libre interior de manzana sólo podrá extenderse, referido a la rasante de una calle, hasta una profundidad igual a la mitad de la distancia entre la alineación interior de la edificación de la parcela y la alineación interior opuesta de la manzana.

Esta profundidad límite deberá reducirse en los casos de desnivel entre fachadas opuestas de la manzana de modo que la edificación en el espacio libre no rebase un plano ideal, trazado a cuarenta y cinco grados (45’) desde el límite de la profundidad edificable de la parcela opuesta a la altura máxima correspondiente a la planta baja. Tampoco rebasará el plano trazado en igual forma desde el límite de la profundidad edificable de las parcelas correspondientes a otros frentes de manzana.

En los casos en que la parcela rebase la profundidad que dice el párrafo primero de este apartado segundo, sin llegar a otra calle el resto de la parcela, no podrá edificarse, en planta baja, a mayor altura de la que correspondería a un solar con frente a la alineación opuesta y que tuviera por longitud de fachada el segmento interceptado en este frente, por dos perpendiculares al mismo, trazadas desde los dos puntos extremos posteriores del solar real.

Retranqueos (Art. 244)

Las modalidades de retranqueo o alineaciones retranqueadas son:

a) retranqueo en todo el frente de alineación de la manzana;

b) retranqueo en la totalidad de las plantas del edificio;

c) retranqueo en plantas piso, y,

d) retranqueo en plantas piso junto a la medianera.

1. Las alineaciones retranqueadas de la modalidad a) se admitirán cuando el espacio que quede libre como consecuencia del retranqueo se destine a ensanchamiento de la calle. Este suelo será de cesión gratuita al Municipio, para destinarlo a ensanchamiento del vial, y las obras de urbanización serán a cargo del propietario cedente. La altura reguladora máxima aplicable a las fincas retranqueadas será la que corresponda al ancho del vial, incluido el ensanchamiento.

El retranqueo será uniforme en toda la alineación; deberá comprender todo el tramo de manzana entre calles, y la profundidad edificable quedará disminuida en la profundidad del retranqueo. Se determinará la profundidad partiendo de la alineación de vialidad, y no de la alineación retranqueada. De la altura reguladora máxima consecuencia del ensanchamiento, sólo se beneficiará la finca retranqueada. En los demás tramos de calle y en el frente opuesto a la retranqueada, aunque se edifique después del retranqueo, la altura reguladora máxima se determinará atendiendo al ancho del vial anterior al ensanchamiento. La licencia de edificación se otorgará condicionada a la cesión gratuita y a la obligación de soportar los costos de la urbanización, incluso los del Proyecto de Urbanización.

La cesión se formalizará en documento administrativo, que facultará a la Administración para la ocupación del terreno. Para asegurar la obligación de satisfacer los costos de la urbanización, el Ayuntamiento podrá condicionar la efectividad de la licencia a la constitución de garantía real o personal suficiente. A estos efectos, los Servicios Técnicos Municipales elaborarán un anteproyecto, integrado por el plano o planos necesarios y una Memoria en que se incluirá una valoración aproximada de los costes de la Urbanización.

2. Las alineaciones retranqueadas de la modalidad b), esto es, en todas las plantas, y en parte de un frente de manzana, se admiten, por regla general, cuando se cumplan los siguientes requisitos:

1) que el retranqueo se extienda, al menos, una longitud de veinte metros. Cuando se trate de edificios destinados a usos públicos o colectivos la longitud mínima es de catorce metros (14 m);
2) que el retranqueo se inicia a más de tres metros sesenta centímetros (3,60 m) de cada medianera;
3) que en su ejecución se diferencien claramente, el espacio de propiedad privada del de propiedad pública.

Los retranqueos regulados en este apartado:

- no dan lugar a la cesión gratuita y obligatoria del terreno afectado por el retranqueo;

- no modifican la profundidad edificable. Ésta se medirá desde la alineación de vial o calle;
- no dan lugar a aumentos de altura reguladora ni a compensación de volúmenes.

3. Los retranqueos de la modalidad c), esto es, en plantas piso sin retranqueo en planta baja, se permiten cuando concurran los siguientes requisitos:

- que los edificios proyectados tengan una fachada de más de veinte metros (20 m);
- que el retranqueo se inicie a más de tres metros sesenta centímetros (3,60 m) de cada medianera;
- que la separación entre paramentos opuestos cumpla las dimensiones mínimas establecidas para los patios de luces mixtos.

4. Los retranqueos de la modalidad d) no se admitirán más que por encima de la planta baja deberán cumplirse las siguientes condiciones:

- que sólo se efectúe en una de las medianeras de la parcela;
- que se separe a todo lo largo de la medianera al menos tres metros sesenta centímetros (3,60 m);
- que en el espacio libre interior de manzana pueda inscribirse una circunferencia de, al menos, diez metros (10 m) de radio,

5. Además de las reglas anteriores, rigen en materia de retranqueos las siguientes:

- en planta baja, se permiten fachadas porticadas formando soportales, de uso general, siempre que la luz de paso entre pilares y fachada retranqueada, en toda la extensión de la fachada, sea como mínimo de un metro ochenta centímetros (1,80 m) y altura libre mínima de tres metros sesenta (3,60 m);
- los propietarios de las fincas retranqueadas asumen los costes del tratamiento como fachada de las medianeras que quedan al descubierto, salvo que éstas se hubieran retranqueado a su vez. En el otorgamiento de toda licencia de edificación se entenderá incluido este condicionamiento.

Ordenación de volúmenes (Art. 245)

1. Mediante Estudios de Detalle podrá preverse una ordenación de volúmenes edificables en los casos siguientes:

- que se refieran a una manzana completa;
- que se refieran a una o varias parcelas que cumplan las condiciones que se establecen en el párrafo siguiente:

Condición 1ª

Parcela mínima de dos mil quinientos metros cuadrados (2.500 m2).

Condición 2ª

Parcela o parcelas que den frente a dos vías de más de treinta metros (30 m) formando chaflán, esquina o acuerdo curvo, delimitados por las alineaciones vigentes o resultantes de

la nueva edificación o plazas de más de dos mil metros cuadrados (2.000 m2) y más de cuarenta metros (40 m) de ancho.

Condición 3ª

Las parcelas con frente a dos o más vías deberán tener una longitud de fachada a cada frente de vía pública superior a veinte metros (20 m) y, en casos de chaflán o acuerdo curvo, deberán tener una longitud mínima de catorce metros (14 m) desde el punto de flexión o tangencia hasta la medianera correspondiente, y su desarrollo total, sumado el de todos los frentes de vía pública, no podrá ser inferior a cuarenta metros (40 m). Para las parcelas con frente a plazas, la longitud mínima de fachada será de treinta metros (30 m).

Condición 4ª

El espacio libre interior de manzana, existente o que resultare, deberá permitir la inscripción de una circunferencia de más de quince metros (15 m) de radio.

Cuando conjuntamente con el Estudio de Detalle se elabore un proyecto arquitectónico que comprenda toda la manzana, podrá prescindirse de esta condición:

2. Mediante el Estudio de Detalle podrá realizarse una compensación de volúmenes a través de algunas de las modalidades siguientes:

a) Con sujeción al índice de edificabilidad neta fijado en estas Normas para la zona de que se trate.

b) Mediante la acumulación de la edificabilidad resultante de acumular el índice de edificabilidad neto sobre el área de referencia, cuando una parte del suelo sea objeto de cesión al municipio como espacio libre de uso y dominio público.

3. La ordenación de volúmenes y la compensación de volúmenes en los dos supuestos del número anterior se ajustarán a las siguientes reglas:

a) Respetará las prescripciones sobre:

- alineaciones de vialidad,
- medianeras,
- cuerpos salientes,
- elementos salientes,
- patios de luces y ventilación;

b) podrá establecer soluciones distintas en cuanto a los otros parámetros de tipo de ordenación que se regula en esta sección;

c) los cuerpos de edificación por encima de la altura reguladora establecida en estas Normas no podrán ventilar a patios de luces;

d) el cuerpo de edificación que sobrepase la altura reguladora podrá ocupar por planta, según tamaño de parcela, el porcentaje máximo de la superficie de parcela, situado dentro de la profundidad edificable que se establece en el cuadro siguiente:

Superficie de Parcela	Porcentaje Máximo de Edificación

Entre 2500 y 3000 m2	60
hasta 4000 m2	55
hasta 5000 m2	50
hasta 6000 m2	46
hasta 7000 m2	42
hasta 8000 m2	38
más de 8000 m2	35

La altura de los cuerpos de edificación, por encima de la altura reguladora, vendrá limitada por las condiciones fijadas para el tipo de ordenación volumétrica específica sobre: separación entre edificaciones o cuerpos de edificación en relación con su altura y preservación de las condiciones de intimidad, iluminación y asoleo sobre las edificaciones vecinas y espacio público inmediato, en relación con las que se producirán por efecto de mantenerse las condiciones de la zona en cuanto al ancho de vial y altura de las edificaciones.

Conservación y Rehabilitación Urbana (Art. 329)

Definición: Comprende esta zona un conjunto de superficies urbanizadas y edificadas, con tipos de ordenación específico, como son las edificaciones desarrolladas en pasajes, las casas en hileras con jardín frontal a la vía pública, viviendas ordenadas con parcelación gótica, estrecha o tradicional y otras. Se identifica esta zona en planos con la indicación (15).

La ordenación de esta zona, contenida en estas Normas, y la que se desarrolle mediante Planes Especiales, responde al mantenimiento de las actuales condiciones de edificación preservándola de aumentos de volumen y densidad, y a la conservación de la actual estructura urbana.

Edificabilidad: (Art. 333)

La edificabilidad en esta zona se define por la envolvente máxima del volumen que resulte de la aplicación de las condiciones de edificación de cada unidad de zona.

Las condiciones de edificación de cada unidad de zona serán las establecidas en la Ordenanza del Plan Especial, que deberá ser aprobada en los plazos que se fijan en la Disposición final segunda con sujeción a las determinaciones contenidas en esta Sección.

En tanto no se publique el Plan Especial, las obras y edificaciones de nueva planta y las obras de ampliación y reforma se ajustarán, en cuanto a las condiciones de edificación y a las condiciones estéticas, a la estructura urbana y edificatoria del conjunto determinante de la calificación de esta zona y, especialmente, a las siguientes:

Altura. Será la que aproximadamente alcancen la mayoría de los edificios que responden a la estructura edificatoria de la zona.

Alineaciones. Las edificaciones responderán a la alineación que prevalezca en las edificaciones de la zona.

Ocupación de parcela. Respetará la ocupación preexistente con posibilidad de aumento en planta baja hasta en un 10 por 100.

Intensidad de edificación. La intensidad de edificación de las parcelas sin edificar no rebasará los 0,90 m2t/m2s (cero noventa metros cuadrados de techo por metro cuadrado de suelo).

Tipo de ordenación (Art. 331)

En el Plan Especial para la ordenación de superficies comprendidas en la calificación de «zona de conservación de la estructura urbana y edificatoria» se elegirá, como tipo de ordenación, el de «edificación según alineacions de vial» o el de «edificación aislada», en atención a las características de la zona que interesa conservar.

Criterios de aplicación obligatoria en los planes especiales (Art. 332)

Los Planes Especiales que deben elaborarse para la ordenación de cada unidad de zona contendrán las siguientes determinaciones mínimas:

dimensiones y función de los espacios libres y públicos en relación con los espacios destinados a jardines privados; reservas de suelo para estacionamientos libres y para centros culturales, docentes, asistenciales, sanitarios y demás servicios de interés público o de interés social; condiciones de edificación, como son las referentes a la altura, mínimo de fachada, profundidad edificable, gálibo o línea de edificios; características de la ordenación en sus distintos aspectos; condiciones estéticas; régimen de los cuerpos y elementos salientes y de las construcciones auxiliares; régimen de los muros medianeros, y características del tipo de cubiertas y de los aleros y cornisas.

Los Planes Especiales deberán comprender, al menos, los siguientes documentos:

- Planos de información;
- Planos de ordenación;
- Ordenanzas;
- Memoria;
- Estudio económico, y
- Plan de etapas.

Los planos de ordenación se elaborarán a escala mínima 1: 2.000.

Los Planes Especiales de esta zona están sujetos a los siguientes criterios mínimos:

La edificabilidad de la zona será establecida por el Plan Especial con arreglo a la envolvente máxima del volumen resultante de aplicar las condiciones de edificación de la unidad de zona.

Deberán mantenerse y, en su caso, recuperarse, las características de la edificación originaria, y se mantendrá la altura promedio de la edificación existente y se ajustará a ella la edificación futura.

En la zona de conservación de la estructura urbana y edificatoria se prohíbe la compensación en volumen.

Reglamentación de usos.

Zona de conservación de la estructura urbana y edificatoria (Art. 305)

En esta zona se admiten los siguientes usos:

- Vivienda unifamiliar y plurifamiliar. El tipo unifamiliar es obligatorio en los sectores en que predomine esta modalidad.
- Residencial. Se admiten las residencias comunitarias y los establecimientos hoteleros.
- Comercial. Se admite en edificios exclusivos sin limitación en planta baja de los edificios de viviendas plurifamiliares, hasta un máximo de superficie de local de doscientos cincuenta metros cuadrados (250 m2). En las áreas de vivienda unifamiliar se admiten locales de hasta doscientos cincuenta metros cuadrados (250 m2), para modalidades comerciales de artículos o servicios cotidianos.
- Los locales para la prestación de servicios particulares en los que no se generen molestias, incomodidades, insalubridades o peligros, podrán ubicarse en plantas pisos.
- Sanitario. Se admiten los dispensarios y consultorios y los centros especializados que no rebasen la capacidad de cincuenta camas.
- Recreativo. Se admite.
- Religioso y cultural. Se admite.
- Deportivo. Se permite en instalaciones cubiertas hasta de cuatrocientos metros cuadrados (400 m2) y al aire libre hasta de seiscientos metros cuadrados (600 m2) por establecimiento.
- Oficinas. Se admite sin limitación salvo en los edificios de vivienda unifamiliar, en que se admite hasta un máximo del 25 por 100 de la superficie de techo edificable en cada parcela. Se admiten los despachos de profesionales liberales sin limitación.
- Industrial. Se admite en categoría primera, situaciones 1-a, 2-a, 2-b y 2-c y categoría segunda, situaciones 2-a, 2-b y 2-c.

60. México. Sistema de amplía autonomía local.

La Constitución mexicana no consagra expresamente la protección del patrimonio histórico cultural al modo de la Constitución Política Española, sino que establece la facultad del Estado: "*de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas previsiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la*

fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población"(Art. 27CPM).[296]

Sin embargo, esta disposición se complementa a través del establecimiento de facultades tanto para el Congreso Nacional, las Asambleas Legislativas de cada Estado Federal y los Municipios. Recordemos que la CPM establece una República de tipo Federal.

Así, dispone que el Congreso Nacional tiene facultad para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional. (Artículo 73, Sección XXV)

De la misma manera establece un amplio espectro de autonomía para los municipios en su artículo 115 : "*Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:*

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal"

Finalmente destacamos, por su importancia en la materia lo establecido en el artículo 122 letra j de la CPM.: "*Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.*

[296] Debe tenerse a la vista que el génesis del texto constitucional vigente en los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al año 1917. Época en la cual, como hemos estudiado predominaba una tendencia selectiva de conservación de los bienes monumentales aislados, sin considerarse aún la protección de los centros históricos urbanos como un objeto per se de la protección. La Constitución Política Española de 1978 de alguna manera asume ese objeto con mayor definición, ya que es posterior a la Convención de París de 1972. Veremos que las constituciones más modernas definen con más precisión este objeto de protección, aunque los resultados sean disímiles. Así los casos de Cuba, Perú, Venezuela, e incluso Chile.

Son autoridades del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia".

Y en su letra j) establece una de las facultades de la Asamblea Legislativa: "*Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica, vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;"*

Este referente legal y administrativo que asegura estatutos de amplia autonomía, tanto a los Estados federales como a los Municipios, a permitido que los centros históricos mexicanos cuenten con sólidas y completas normativas de protección. Además, en cumplimiento de la normativa constitucional en el año 1982 se dicta la Ley General de Bienes Nacionales, que viene a reforzar y complementar a las leyes federales que ya existían en materias específicas.

61. Centro Histórico de la Ciudad de México.

Ciudad de México está ubicada en Centro América en las coordenadas latitud 19.24º Norte y longitud 99.09 º Oeste, alberga una población cercana a los veinte millones de habitantes. [297]

Para el caso de la protección del Centro Histórico de Ciudad de México, en uso de las atribuciones que la CPM le concede al gobierno del Distrito Federal, y tras el accidental descubrimiento del Templo Mayor de la ciudad precolombina[298], el Ejecutivo Federal expidió un Decreto, publicado en el Diario Oficial del 11 de abril de 1980, en el que se declaraba "Zona de Monumentos Históricos" al Centro Histórico de la Ciudad de México. [299]

Este ordenamiento legal es el que define los límites de esta zona que comprende 668 manzanas y abarca 9.1 kilómetros, de los 600 que abarca el área urbanizada de la gran metrópoli.

El documento subdivide el área en dos perímetros: el "A" encierra la zona que cubrió la ciudad prehispánica y su ampliación virreinal hasta la guerra de Independencia; el "B" cubre las ampliaciones de la ciudad hasta finales del siglo XIX.. El primer perímetro (A) tiene una superficie de 3.2 km2 y en él se concentra el mayor número de monumentos,

[297] Junto a Tokio, Nueva York y Sao Paulo es una de las urbes más pobladas del planeta. Fuente: Datos Población Habitat II. Estambul, 1996.

[298] En medio de las obras de construcción del tren subterráneo (metro) de Ciudad de México se procedió al descubrimiento accidental del monolito azteca que representaba a la diosa Coyolxauhqui y la consecuente localización del Templo Mayor.

[299] El centro histórico de la ciudad de México es uno de los pocos ejemplos de Iberoamérica donde una ciudad colonial se superpone a una fundación precolombina, y posteriormente el desarrollo urbano de los siglos XIX y XX se apoya en la ciudad colonial. Esta continuidad de por lo menos 600 años mantiene algunos aspectos urbanísticos esenciales de la ciudad precolombina.

el perímetro B de una superficie de 5.9 km2 , funciona como zona de amortiguamiento o transición.

Se ha utilizando el criterio histórico arquitectónico, delimitando el área de protección de conformidad a estratos históricos definidos en los cuales se configuran los tres elementos que ya hemos definido en el apartado 26: antigüedad, homogeneidad y concentración de edificios. El Decreto en comento, consideraba como indispensable, dentro de los planes de desarrollo del asentamiento urbano del país, "la protección, conservación y restauración de las expresiones urbanas y arquitectónicas relevantes que constituyen un extraordinario patrimonio cultural" del que el pueblo mexicano es responsable.

La selectividad operó a través de las diversas fases que abarca este centro histórico. La prehispánica, la colonial virreinal, la independencia y la República, en las cuales subsiste una continuidad arquitectónica y urbana, incluso a nivel de uso de suelos y distinguió dos perímetros de protección según la mayor concentración de edificios monumentales. Así el centro histórico, propiamente tal y la zona de amortiguamiento.

En diciembre de 1987, el Centro Histórico de la Ciudad de México fue declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO.

En diciembre de 1990, fue creado el *Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México* con el objeto de promover, gestionar y coordinar ante los particulares y las autoridades competentes la ejecución de acciones, obras y servicios que propicien la recuperación, protección y conservación del centro histórico.

El *Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México* es un órgano colegiado presidido por un funcionario denominado Director General, designado por Jefe de Gobierno del Distrito Federal, su carácter es de composición mixta y está regido por el Ejecutivo Federal. Lo componen 5 miembros cuya designación se hace por Decreto del ejecutivo federal.

Junto al Fideicomiso del Centro Histórico de la ciudad de México, existe la utilización del Fondo Mixto Ciudades Coloniales, de gran importancia en otros centros históricos del país, como un aspecto financiero novedosos en cuanto a la gestión de centros históricos.[300]

[300] La Secretaría de Turismo del Gobierno central mexicano, en al año 1989 creó los llamados "fondos mixtos de promoción", que son los mecanismos de participación conjunta en las que interviene el gobierno federal, el gobierno estatal, el gobierno municipal, así como los prestadores de servicios turísticos organizados a través de la misma Secretaría para impulsar el desarrollo de la actividad turística por medio de la publicidad, promoción y comercialización tanto en el mercado nacional como en el internacional. De los Fondos Mixtos existentes hasta el presente, está el destinado a las ciudades coloniales (y sus centros históricos) que se denomina: Fondo Mixto Ciudades Coloniales y que engloba 44 ciudades de las más de 100 que se asentaron durante lo que se denomina época colonial.

El Fideicomiso, en conjunto con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal de México, ha implementado, para la protección del centro histórico, recientemente, el *Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico***.** [301]

Se ha definido a los programas parciales como: "Un instrumento de planificación de escala intermedia, mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones del Plan de Ordenamiento, aplicable a suelo urbano o a suelo de expansión que deben desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística o macroproyectos urbanos, de conformidad con lo establecido en el componente general y urbano del Plan de Ordenamiento" [302]

El área objeto del Programa Parcial de Desarrollo Urbano corresponde al Perímetro A del Centro Histórico ampliado. Las razones para definir ese nuevo territorio de planeación tienen que ver fundamentalmente con la necesidad de hacer corresponder el área monumental declarada Patrimonio de la Humanidad con los bordes urbanos existentes marcados por las principales avenidas y por los territorios que la administración de gobierno local identifica en su nomenclatura de colonias. [303]

En la definición de esta área se empleo un criterio de vialidad urbana estructurante, quedando definidos los límites por vías o avenidas de amplio tránsito.

Los Programas Parciales permiten la articulación de diversas políticas de desarrollo urbano y vivienda, dentro de un marco de desarrollo integral sobre el territorio que tome en cuenta la dimensión del medio ambiente, el empleo, la cultura y la política social. Se trata de planes directores diseñados exclusivamente para una zona determinada de la ciudad. Y que se conciben en el marco de una estrategia general de desarrollo urbano para la ciudad que alberga el centro histórico.

Está compuesto por dos fases.

- Diagnóstico e Imagen Objetivo.
- Estrategia de Desarrollo, ordenamiento territorial. Instrumentos reguladores y Consulta Pública.

A.- La fase de Diagnóstico e Imagen Objetivo: se inició en el año 1998 y en ella se cumplieron los siguientes objetivos.

---

[301] La información que se entrega en esta investigación fue extraída del documento "Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro histórico". Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal México. Programa Parcial de Desarrollo Urbanos del Centro Histórico, Delegación Cuauhtemoc, D.F. Mexico. DF. Año 2002. Archivo personal del autor.

[302] Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal México. Programa Parcial de Desarrollo Urbanos del Centro Histórico, Delegación Cuauhtemoc, D.F. Mexico. DF, p. 1.

[303] Los límites del área son: Al Norte: Desde el Eje 1 Poniente, la calle de Violeta hasta el cruce con Prolongación del Paseo de la Reforma, continuando por el Paseo de la Reforma hasta el Eje 1 Norte (Rayón-Granaditas) y hasta el cruce con el Eje 1 Oriente (Vidal Alcocer-Anillo de Circunvalación). Al Este: El Eje 1 Oriente (Vidal Alcocer-Anillo de Circunvalación) hasta el cruce con Fray Servando Teresa de Mier. Al Sur: La Avenida Fray Servando Teresa de Mier hasta el cruce con el Eje 1 Central (Niño Perdido-San Juan de Letran). Por separado, la Avenida Juárez desde el cruce con el Eje Central hasta el paseo de la Reforma. Al Oeste: El Eje Central (San Juan de Letran) desde el cruce con Fray Servando Teresa de Mier hasta el cruce

a) Delimitación del área objeto del programa.
b) Identificación cuantitativa de variables del área. [304]
c) Identificación cualitativa de variables del área. (usos de suelo dominantes, tipología de viviendas)
d) Calificación y catastro de edificios monumentales.
e) Calificación de zonas y cuadrantes diferenciados.
f) Identificación de conflictos a enfrentar (deterioro urbano, económico y social)
g) Identificación de los posibles criterios normativos e institucionales a aplicar.

El área urbana motivo del Programa Parcial está estructurada desde su origen prehispánico y colonial como un espacio urbano integrado por un núcleo central - La Plaza Mayor o Zócalo, como se le conoce popularmente - y cuatro cuadrantes que a su vez tienen sus propios subcentros urbanos rodeados por numerosos barrios, los cuales tienen su propia estructura de plazas y espacios públicos articuladores.

Los cuatro cuadrantes del Centro Histórico son: al Noreste San Sebastián Atzacoalco; al Sureste San Pablo Teopan; al Suroeste San Juan Moyotla y al Noroeste Santa María Cuepopan. Dentro del área del Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico se localizan tres de los subcentros urbanos históricos y únicamente queda fuera San Juan Moyotla, el cual para efectos de la planeación y ordenamiento territorial queda incluido dentro del Programa Parcial Alameda.

Es preciso anotar que en la actualidad el Centro Histórico de ciudad de México manifiesta una **compleja problemática de deterioro urbano**, habitacional, económico y social. Cuyas causas tienen su origen en la recomposición del funcionamiento urbano dentro del proceso de desarrollo de la ciudad de México y su metropolización ocurrido a partir de 1950. Una de las manifestaciones más dramáticas de ese cambio funcional ha sido el desplazamiento de la población residente; desde hace medio siglo.

El Centro, que históricamente había sido el territorio más densamente poblado de la ciudad ha estado “expulsando” a sus habitantes en forma incontenible, - para muestra de esta afirmación, baste mencionar que entre 1990 y 95 el área sujeta al Programa Parcial perdió 10.536 habitantes y 2.320 unidades de vivienda.

La pérdida constante de población residente unida a las características propias de los cambios funcionales en la estructura económica ha provocado el creciente deterioro del espacio físico y del tejido social.

A pesar de lo anterior, el Centro Histórico refleja además, a través de sus edificios y del uso del espacio público, la existencia de una **compleja mezcla de actividades**

---

con Madero-Avenida Juárez. Por separado el Eje 1 Poniente (Guerrero - Rosales) desde el cruce con Avenida Juárez hasta el cruce con la calle de Violeta.

habitacionales, económico productivas y culturales. La estructura actual del Centro Histórico presenta un espacio central constituido por el llamado Corredor Financiero y el cuadrante del Zócalo rodeado por los barrios tradicionales que se encuentran en distintos grados de transformación.

En la historia reciente del Centro se observa que la inversión pública y privada se ha concentrado en el corredor financiero y Zócalo, en tanto que en las zonas circundantes las últimas inversiones que tuvieron un efecto importante en su transformación se realizaron hace varias décadas.

Dentro del área de estudio del Programa Parcial del Centro Histórico existen zonas muy bien definidas de actividad económica en donde la actividad habitacional subsiste de distintas maneras y con distinta intensidad. Según el Censo Económico de 1994, en el área de estudio Centro Histórico existen 19.126 unidades económicas representativas de 76 ramas de actividad que dan empleo a 82.609 personas. El comercio es el sector dominante de la economía del Centro Histórico (68% de las unidades económicas), le siguen los servicios (23%) y la industria (9%). El comercio en la vía pública ocupa principalmente el norte y oriente del cuadrante central o Zócalo, estrechamente vinculado a las zonas de concentración del comercio mayorista y medio mayorista.

Entre los *usos del suelo más representativos* en el área objeto del Programa parcial del Centro Histórico están la *vivienda*, el comercio especializado y las bodegas, pero es importante señalar que las actividades productivas tienen importancia significativa, particularmente en lo que se refiere a confección de ropa y transformación de metales preciosos y joyería fina. En ocasiones cuando la mezcla de actividades se da en un mismo edificio el resultado puede ser la disminución en las condiciones de vida de la población y/o el daño a las condiciones estructurales y patrimoniales de los inmuebles y puede tener repercusiones en el uso de la vía pública, a continuación se presentan algunos datos que muestran las proporciones que alcanzan esos usos dominantes:

- Usos de suelo dominantes en el Centro histórico de ciudad de México:

Total de predios C. Histórico [(*)] 4,529 100 %

Predios con uso habitacional 1,691 37 %

Predios con uso comercial 2,427 53.6 %

Predios con uso bodegas 1,051 23.2 %

Predios con bodegas ocupando plantas altas: 893: 19.7 %

- Estado físico de los edificios con uso habitacional:

Total de predios con vivienda: 1,675: 100 %

---

[304] Datos generales del área sujeta al Programa Parcial: Superficie: 4.46 Km2 (446 Ha.), Población (1995): 78.904 habs., Densidad de población: 177 hab/Há., Número de manzanas: 336, Total de predios: 4.528. Número de viviendas: 19.755, Edificios catalogados: 1.400.

[(*)] En los predios existentes en el Centro Histórico de Ciudad de México, pueden existir simultáneamente varios usos del suelo, por eso la suma de los predios no corresponde con el total de unidades.

Predios con vivienda en buen estado: 813:48.5 %

Predios con vivienda en regular estado: 452: 27.0 %

Predios con vivienda en mal estado: 410: 24.5 %

El uso intensivo del espacio público es una de las características urbanas del Centro Histórico y también una de las causas de su deterioro, se ha calculado que un millón de personas pasan diariamente por ahí. Por otra parte desde el punto de vista de la estructura vial, el Centro Histórico presenta graves problemas de circulación vehicular, el uso intensivo de la vía pública y distintas obras de preservación del patrimonio histórico cultural realizadas en décadas pasadas han hecho que la vialidad en el Centro se estructure fundamentalmente en dirección norte - sur, siendo muy deficiente la comunicación este - oeste

Para la fase de diagnóstico se ha contado con la participación de organizaciones vecinales, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos en particular, además de diversas instituciones de enseñanza superior. [305]

Para actualizar el diagnóstico realizado en 1998, la Secretaría de Desarrollo Urbano del D.F. se encuentra actualmente desarrollando un conjunto de actividades, así:

a) Talleres de participación ciudadana en los cinco sectores urbanos identificados en el territorio del Programa Parcial.
b) Talleres o reuniones de trabajo sobre temas específicos de la problemática urbana y habitacional del Centro Histórico con la participación de las distintas dependencias del gobierno del Distrito Federal, comités vecinales, organizaciones gremiales, organizaciones empresariales y grupos de expertos.
c) Foros y/o mesas redondas sobre temas específicos con la participación de expertos invitados y abiertos al público.
d) Consulta pública al término de la elaboración de documentos del Programa Parcial (30 días hábiles).
e) Página de Internet y consulta electrónica.
f) Buzón de la participación ciudadana.

Estas tareas que se ha impuesto la administración del D.F, en coordinación con el Fideicomiso del centro histórico tienen por objeto consolidar la segunda fase del Programa Parcial, cual es la del Ordenamiento territorial y diseño de instrumentos normativos para el Centro Histórico.

De acuerdo con los artículos 11, 23 y 24 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la SEDUVI debe convocar a un proceso de consulta pública para la elaboración de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano. “La intención del actual gobierno de la ciudad, es lograr que dicho proceso de consulta pública sea el inicio de un verdadero

[305] Importante es la participación de las Escuelas de Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)

proceso de participación ciudadana para la toma de decisiones sobre las acciones que el gobierno y la sociedad deben impulsar para enfrentar la compleja problemática de la ciudad." [306]

El nuevo esquema de planeación del desarrollo urbano a nivel local, está dirigido a establecer un conjunto de políticas de desarrollo integral sobre el territorio. El método de instrumentación del proceso incluye la *planeación participativa* de la población, la cual *se define como el proceso de interacción efectiva entre la sociedad y su gobierno, para establecer las líneas de acción sobre las problemáticas específicas de la ciudad que ambos actores deberán concertar, promover, ejecutar y evaluar en los próximos años.*

El principal objetivo del proceso es promover el desarrollo integral de zonas específicas de la ciudad, pues no existe problemática particular que no requiera del esfuerzo coordinado entre los distintos niveles y ámbitos de gobierno y los grupos sociales involucrados. Estos últimos, a su vez, tienen un alto grado de heterogeneidad, lo que reafirma la necesidad de una acción interinstitucional coordinada, desde la definición y planeación de las acciones hasta la ejecución, evaluación y seguimiento.

El conjunto de acciones a realizar se acotará territorialmente mediante los Programas Parciales de Desarrollo Urbano. Estos programas no tienen una extensión espacial ni una cobertura temática rígidamente predeterminada, sino que se constituirán en función de criterios definidos conjuntamente por los grupos sociales involucrados y el gobierno de la ciudad. Se ajustarán, además, a lo establecido en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, versión 1997, en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 1996, y en los demás planes y programas de gobierno aplicables.

En este proceso se propicia la participación coordinada entre el gobierno central de la ciudad, sus delegaciones políticas, las organizaciones sociales, no gubernamentales, empresariales, gremiales, académicas, vecinales, etc. y la ciudadanía en general. Se trata de un proceso transversal.

62. "Imagen Objetivo" para el Centro Histórico de Ciudad de México.

Por no estar aún definida la estructura normativa de este Plan, presentamos la Imagen objetivo que éste pretende.

El Programa Parcial concibe al Centro Histórico como un espacio que deberá estar sujeto a un permanente proceso de regeneración urbana y de desarrollo integral a largo plazo, para lograrlo será necesario definir las bases del ordenamiento territorial a través de normas, acciones y proyectos definidos con una visión integradora.

Los objetivos para el desarrollo futuro del Centro Histórico se resumen en:

---

[306] "Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal México". Programa Parcial de Desarrollo Urbanos del Centro Histórico, Delegación Cuauhtemoc, D.F. Mexico, p. 3.

1. Redefinir el papel del Centro Histórico en la ciudad, la Zona Metropolitana y el país, a partir del reconocimiento de su significado como patrimonio de todos los mexicanos y de la humanidad.
2. Construir instrumentos normativos que permitan el aprovechamiento racional del patrimonio construido, incluyendo el uso del espacio público y las edificaciones.
3. Consolidar la función habitacional del Centro Histórico apoyando la generación de una oferta diversificada acorde con las necesidades y capacidades de la población demandante.
4. Promover actividades económicas compatibles con el proyecto estratégico de regeneración integral, así como las inversiones públicas, privadas y mixtas que coadyuven a fortalecerlo.
5. Realizar acciones que tiendan a mejorar, en el corto y mediano plazo, la calidad de vida en el Centro Histórico.

Según lo expuesto, la estructura urbana y las normas de desarrollo propuestas en el Programa Parcial están dirigidas a recuperar el papel del Centro Histórico como Centro de la ciudad, de la metrópoli y de la nación. Para conseguir esa meta la Estrategia General del Programa Parcial propone revitalizar los distintos sectores urbanos del Centro a través de acciones y proyectos tendientes a fortalecer las unidades barriales tradicionales y promover los cambios necesarios para la transformación de los espacios que ofrecen mejores oportunidades para la inversión.

Las líneas que guían las acciones estratégicas propuestas son:

a) La recuperación del patrimonio histórico y cultural

Se busca recuperar el espacio patrimonial y la tradición cultural del Centro Histórico creando las condiciones normativas necesarias que permitan realizar inversiones públicas, privadas, sociales o mixtas destinadas a la protección, conservación, adecuación y/o construcción de espacios arquitectónicos y urbanos en beneficio de la población residente y usuaria de El Centro. Para ello se requiere crear un espacio de coordinación para la acción conjunta de la autoridad federal responsable de la protección y conservación del patrimonio y las autoridades del Distrito Federal, que le de a la población residente y usuaria certidumbre en sus proyectos e inversiones.

b) El fortalecimiento de la función habitacional

Se busca recuperar, en lo posible, la importante función habitacional que El Centro ha tenido a lo largo de su historia, para lograrlo es necesario poner en marcha un programa de vivienda para el Centro Histórico que considere el necesario mejoramiento del inventario de vivienda existente, la recuperación del uso habitacional en edificios de valor patrimonial y la construcción de nuevos edificios de vivienda; todas estas acciones pensando en crear una oferta diversificada para distintos estratos económicos de población.

El mejoramiento de la calidad de vida en los edificios habitacionales existentes y la producción de nueva vivienda permitirá reducir, en el corto plazo, la expulsión de la población residente y en el mediano y largo plazo arraigar a la población en las unidades barriales existentes y atraer nuevos habitantes en aquellas áreas que resulte conveniente y factible repoblar.

c) La promoción y/o consolidación de actividades económicas diversificadas

Esta línea de acciones estratégicas pretende: apoyar el desarrollo y fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas, particularmente de aquellas que son compatibles con el uso habitacional; apoyar el desarrollo de actividades económicas relacionadas con el turismo; promover la creación y desarrollo de unidades de servicios de apoyo para el funcionamiento eficiente del sistema propuesto, y reordenar el comercio en la vía pública.

d) El reordenamiento del espacio público y su uso

Las acciones estratégicas propuestas pretenden: rehabilitar la imagen urbana intentando restituir la calidad de vida en calles, plazas, parques, jardines y recintos de uso público. Reordenar la vialidad y el transporte buscando crear un transporte para el servicio propio del Centro Histórico. Reordenar y producir nuevas ofertas de estacionamiento. Proponer los ordenamientos necesarios para la utilización del subsuelo y el espacio aéreo del centro histórico. [307]

63. Planeación Urbana Participativa. [308]

La ciudad de México al igual que muchas otras ciudades en el mundo ha sido el resultado de un proceso continuo de producción social del espacio habitable, en donde el gobierno en turno ha establecido en forma explícita o implícita las reglas del juego a seguir para construir la estructura que relaciona los distintos componentes sociales, culturales, económicos, jurídicos, políticos y funcionales en un espacio físico determinado.

El proceso de producción, utilización y apropiación del espacio público y privado de la ciudad, aunado a los factores de tiempo, medio ambiente y desarrollo económico y social dan como resultado las condiciones de calidad de vida en el ámbito urbano.

Cualquier tipo de acción dirigida a mantener o mejorar la calidad de vida en la ciudad es entonces una responsabilidad compartida entre sociedad y gobierno. Sobre estas bases se define la planeación urbana participativa como un proceso de interacción entre sociedad y gobierno dirigido a establecer las líneas de acción a seguir sobre una problemática especifica de la ciudad, en donde ambas partes tienen que actuar buscando la

[307] Ya es conocida, incluso la propuesta de zonificación del Centro histórico, que estaría conformada por once Polígonos de Actuación. Zócalo - Templo Mayor, Corredor Turístico - Financiero, San Francisco - Torre Latinoamericana, Vizcaínas, La Merced San Pablo, San Sebastián Atzacoalco, Santo Domingo, Santa María Redonda, Alameda Bellas Artes, y San Fernando - San Hipólito.

[308] Tanto la PUP como la Planificación Urbana Estratégica (PUE), corresponden a métodos de organización, planeamiento y gestión provenientes de la ciencia económica, y que se han convertido en los más recurridos por los urbanistas y ambientalistas en las últimas décadas, con relativa aceptación por los agentes político - administrativos.

identificación de problemas, las bases de la concertación de intereses, el diseño general de las propuestas y las formas de ponerlas en práctica, teniendo siempre como referente la viabilidad financiera de las propuestas, la disponibilidad de recursos, el marco jurídico vigente y las políticas públicas de desarrollo.

El Gobierno del Distrito Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda SEDUVI ha puesto en marcha diferentes programas parciales de desarrollo urbano los cuales tienen como característica la participación ciudadana en el proceso de planeación. El Programa Parcial del Centro Histórico, Delegación Cuauhtémoc, Distrito Federal, se inscribe en esta nueva forma de hacer la planeación urbana especialmente en lo referido al impacto en los centros históricos urbanos. Respecto a la modalidad de PUP se profundizará en el Capítulo III de esta investigación.

64. Perú. Declaración constitucional.

El fundamento de la protección de los bienes patrimoniales en Perú se encuentra expresamente señalado en la Constitución de la República Peruana. Como ya vimos, el artículo 21 consagra una noción clara de protección del patrimonio y de su ámbito de protección.

La Constitución establece en su Capítulo XIV. "De la Descentralización, las Regiones, y las Municipalidades" artículos 188 a 199, las disposiciones orgánicas que fijan las competencias sobre los centros históricos.

Siendo las Municipalidades los principales actores en la protección, y desarrollo de estos barrios de la ciudad. Así lo establece el Artículo 191º. *"Las municipalidades provinciales y distritales, y las delegadas conforme a ley, son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia*

Corresponden al Consejo las funciones normativas y fiscalizadoras; y a la alcaldía, las funciones ejecutivas.

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cinco años. Pueden ser reelegidos. Su mandato es revocable pero irrenunciable. Gozan de las prerrogativas que señala la Ley".

Entre las competencias de la municipalidad destacamos: La Planificación del desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, y ejecutar los planes y programas correspondientes. [309]

[309] Constitución Política de Perú. Artículo 192, numeral cinco.

65. Centro Histórico de Lima. Municipio Metropolitano de Lima, el dilema de la gestión.

Lima se ubica en el hemisferio Sur, en la zona central de la costa peruana, en las coordenadas geográficas de longitud 77º 02' 14", y latitud 12º 13' 02", en una faja de terreno plano con pendiente promedio de 3%, desértico, regado por tres RÍOS: Chillón al norte, Rimác al centro, y Lurín al sur. Limita al norte con las estribaciones andinas que llegan hasta el mar en Ancón, al sur con Pucusana, al este con el inicio de Los Andes y al oeste con el Océano Pacífico. Es una zona de escasas lluvias, las precipitaciones no superan los 50 mm. anuales. El clima es templado y marino, con una máxima de 32º en verano y no menos de 10º en invierno. La Corriente de Humboldt determina el estacionamiento, a cierto nivel de nubes que cubren el cielo limeño la mayor parte del año, con altos índices de humedad. El nivel sísmico de la ciudad es alto. Cercana a la falla de Nazca en 1940 se registró un sismo 8.2º en la escala de Richter, mientras que en 1966, 1970 y 1974 se registraron sismos de 7,5º en la misma escala de intensidad.

El Centro Histórico de Lima fue declarado como tal por Resolución Suprema en el año 1972, consta de aproximadamente 900 hectáreas que comprende: 21 ambientes urbanos Monumentales, 35 monumentos en arquitectura religiosa, 36 monumentos en arquitectura civil pública, 2 monumentos de arquitectura militar y 434 monumentos de arquitectura civil doméstica.

El Centro Histórico de Lima, involucra en sus 900 hectáreas al Cercado de Lima y los distritos de Rimác, el Agustino, La Victoria, Breña, Jesús María, y San Juan de Lurigancho. En esta área se aplican las políticas y estrategias establecidas en la normativa del Reglamento de Administración del Centro Histórico de Lima, aprobada por la Ordenanza Nº 062 del año 1994. Reglamentación se dictó después de veintidós años de la Resolución que lo declaraba como tal.

En cumplimiento de esta reglamentación: "se ha establecido un Programa Integral de Acción identificando al residente y al usuario, para que conjuntamente con toda la población de la ciudad, la Municipalidad Metropolitana de Lima, pueda llevar adelante la recuperación del centro histórico" [310]

Esta Reglamentación junto con calificar cuantitativamente los bienes que el centro histórico comprende la obligación del Municipio Metropolitano de Lima de ejecutar y coordinar las acciones de protección y desarrollo de éste. El Centro Histórico de Lima fue declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad el año 1991.

El Municipio Metropolitano de Lima es el principal actor en la regulación del Centro histórico de Lima, sin embargo su labor no ha estado exenta de críticas y

[310] Días Velarde, Patricia. "Plan de Recuperación del Centro Histórico de Lima" en Ponencias *"Seminario Patrimonio y Gestión. Hacia el diseño de un modelo de gestión apropiado para Valparaíso"*. Unidad Técnica del Patrimonio de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Facultad de Arquitectura de la Universidad de Valparaíso, octubre de 1999, Valparaíso, Chile.

dificultades. En este sentido REPETTO ha señalado que: “es poco lo que ha podido hacerse para su recuperación a pesar de los esfuerzos desplegados por la Municipalidad Metropolitana de Lima en los últimos ocho años. Su problemática es tan compleja como cualquier otra metrópoli que intenta avanzar en la modernidad de manera apresurada y sin una debida planificación y sensibilización de la comunidad a la cual le pertenece la ciudad” [311]

Sin duda alguna, el caso del Centro Histórico de Lima representa uno de los casos más problemáticos en el manejo y regulación de este tipo de áreas. Y en el cual, el aspecto financiero y de gestión municipal para ser el elemento capital por concretar.

La precaria situación económica de dicho país, y la inestabilidad político social que ha debido enfrentar desde hace décadas, ha convertido al proceso de ocupación territorial de Lima en un constante dilema. Por tratarse de una ciudad muy extendida, de baja altura y baja densidad (110 hab/Ha.), mantiene una red vial muy amplia - no jerarquizada - que genera un excesivo gasto de transporte y una enorme pérdida de horas/hombre en desplazamiento, además de problemas de congestión en áreas urbanas de confluencia, como es el caso del centro histórico.

Hemos señalado antes, que estos barrios de la ciudad resienten con efecto multiplicador las características esenciales - negativas y positivas - del conglomerado urbano en que están insertos. En una ciudad como Lima, de alto nivel de segmentación social y urbana, el manejo del centro histórico se ve condicionado a la solución de los problemas que afectan al asentamiento total de la metrópoli. [312]

Según los arqs. SMIRNOFF y VILLACORTA: “Este modelo se debe principalmente al ideal limeño de la casa en terreno propio, y a las reducidas posibilidades económicas que no permiten afrontar la inversión que demandan las edificaciones multifamiliares. A pesar de la baja densidad de la ciudad, en Lima el índice de tugurización es de aproximadamente un 60 %” [313]

En el año 1940 Lima tenía 650.000 habs. En 1990 su población había aumentado exponencialmente a 6.500.000 habitantes. Crecimiento poblacional que se incrementa permanentemente por efecto de la migración, fenómeno que se produce desde su fundación. [314]

En ese orden de cosas el Municipio Metropolitano de Lima enfrentó la tarea de dotar al centro histórico de un Plan Maestro, lo que ocurrió en el año 1999, sin embargo,

[311] Repetto Málaga, Luis. Ob. cit, p. 1.
[312] Ver Apartado 20. Capítulo I.
[313] Smirnoff Bracamonte, Víctor Nikita y Villacorta Santamato, Luis Andrés. “Ciudades en Transformación: Lima - Perú” Debates Centrales. Textos originales. Documento de la Unión Internación de Arquitectos. UIA. Barcelona 1996.
[314] La Ciudad de los Reyes de Lima fue fundada por Francisco Pizarro el 18 de Enero de 1535. Sin embargo, el asentamiento urbano del valle del Rimác era ocupado desde el año 2500 a. C. por a cultura Chavín y posteriormente el pueblo Inca.

aún no se han resuelto lo problemas que la normativa dictada entre los años 1972 y 1994 intentaron superar.

Veamos:

En la ciudad de Lima, como en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, se presentan dos tipos de urbanización. La formal y la informal. Lo que diferencia a Lima de otras ciudades es su condición de capital nacional. En otras capitales del cono sur, como Buenos Aires, Montevideo o Santiago de Chile el proceso de urbanización formal ha sido relativamente exitoso.[315]

La urbanización formal, cumple las normas de los reglamentos, cuenta con servicios antes de ser ocupada, y sus habitantes tienen recursos económicos para afrontar el costo de una vivienda. Se ubican por lo general reemplazando áreas de fácil urbanización y bajos costos de construcción.

Por otro lado está la urbanización informal que no se ciñe a normas reglamentarias, se le denomina principalmente Pueblos Jóvenes, y se trata de asentamientos humanos en territorios ocupados en forma furtiva por sectores de menores recursos económicos. Se ubican por lo general en terrenos eriazos de difícil urbanización y altos costos de construcción, con servicios incompletos, edificaciones diseñadas y construidas sin apoyo técnico, por autoconstrucción, resultando con defectos y en permanente proceso de ejecución. Al ubicarse en zonas periféricas sus habitantes hacen significativos gastos en transporte.[316]

Esta acotación urbana al conglomerado limeño nos coloca en situación de señalar que el mayor porcentaje de la población limeña habita en los borde de la ciudad. Unos en la periferia no reglamentada - los parias urbanos al decir de Wacquant - y los otros, aprovechando las plusvalías públicas de urbanización en sectores acomodados fuera de la ciudad. De suerte que: el centro de la ciudad se encuentra prácticamente abandonado.

Este abandono del Centro Histórico de Lima tiene sus causas:

- El *inadecuado régimen de tenencia*: Que se traduce en un alto porcentaje de viviendas alquiladas o utilizadas por alguna institución de servicio público (municipal, regional o estatal) Se produce en estos casos los que los economistas denominan el problema de la indefinición de los derechos de propiedad. De esta manera los escasos habitantes que residen en el centro histórico al no ser propietarios del lugar donde viven no tienen mayor interés en inducir una mejora material y cualitativa de ellos. Se trata de grandes inmuebles que se encuentran alquilados por piso y la más de las veces por habitación, generando una indefinición casi absoluta, en la cual el verdadero propietario, opta por

[315] Impacto que explicamos desde la perspectiva de la internacionalización de dichas capitales, especialmente para los casos de Buenos Aires y Santiago de Chile. Lo que no significa que importantes sectores de la población de dichas capitales no internalicen los beneficios de dichos procesos de urbanización.
[316] Smirnoff Bracamonte, Victor Nikita y Villacorta. Ob. cit. p. 4.

percibir los cánones de arrendamiento antes que iniciar un proceso de rehabilitación de éste.

- *La Terciarización:* El excesivo mercado de servicios al interior del centro histórico ha ocasionado el deterioro de los espacios públicos en forma evidente. El uso de las calles en su perímetro se justifica pues ahí se encuentran las sedes de las principales casas bancarias del país y del extranjero, las instituciones de comercio exterior, la sede del gobierno estatal y metropolitano, los servicios de correos, agua, electricidad, etc. Así, día a día recibe la visita de cerca de dos millones de personas que concurren a él en vistas de un trámite o un certificado de alguna institución pública.
- *La Tugurización:* Fenómeno urbano que consiste en el progresivo deterioro del tejido urbano constructivo y social, acompañado del abandono material de las condiciones de habitabilidad de los predios construidos, y que se traduce en la expulsión de los residentes del centro histórico hacia otras zonas de la ciudad.

ELBA VARGAS, del Patronato de Lima señala : "Lima Centro Histórico se encontraba hasta hace unos años, en un proceso de degradación constante, fruto del abandono del uso residencial por la población de mayores recursos y la tugurización provocada por el uso de estos espacios por gente de bajos ingresos, proceso que se inicia por los años 40.

Los espacios públicos sufren una creciente invasión por el mercado ambulatorio, se presentan alterados, degradados y sucios, los edificios patrimoniales se utilizan para actividades terciarias o culturales, a pesar de ello se da un rápido deterioro por la falta de mantenimiento.

Se cierran negocios y establecimientos importantes como hoteles, restaurantes, tiendas de prestigio, se da paso a muchos lotes vacíos que son producto de la demolición de inmuebles para convertirlos en playas de estacionamiento o depósitos de carretillas.

Convertido el Centro en un área de actividades de los sectores populares y mas deprimidos económicamente de la capital, se presenta en forma importante la tugurización, el hacinamiento, inmuebles ruinosos, o sin uso, los servicios básicos deficientes o colapsados, con una gran población flotante que lo usa o simplemente lo cruza, que se estima en dos millones de personas diariamente, con un grave problema de congestionamiento vehicular, deterioro medio ambiental, polución y delincuencia.

El Centro de Lima pierde atractivo, se convierte en un lugar inseguro, la residencia es cada día mas desplazada por el comercio y servicios de poca calidad, se van instituciones públicas, oficinas, algunas congregaciones dejan sus conventos, cambió el usuario, cambiaron las maneras de ver y usar al Centro de la ciudad, la prostitución, la drogadicción y la delincuencia se instalan, la vuelta atrás parece muy difícil o casi imposible." [317]

[317] Vargas, Elba. El Patronato de Lima: representando a la Sociedad Civil en la recuperación del Centro Histórico de Lima. Archivo Personal del autor.

Este deterioro del centro histórico es también graficado por DÍAS VELARDE: "El Centro Histórico se encontraba con un alto grado de deterioro, con un caos a nivel urbano y social: espacios públicos deteriorados, comercio ambulatorio intenso, delincuencia, tugurización, etc. habiendo sobre todo una desconfianza del habitante en relación a su autoridad municipal" [318]

De esta manera, los diversos planes que se implementan en la actualidad, apuntan a la corrección de estos fenómenos de deterioro y a la recuperación del Centro Histórico de Lima en los siguientes aspectos: [319]

- Como un área social, o sea, como un *lugar de vida y trabajo.*
- Como un área económica, como espacio para actividades formales e informales vinculadas a la ciudad.
- Como un área cultural, con testimonios de la historia social y de la historia de la arquitectura y el urbanismo que contribuyen a la identidad cultural del país y de sus habitantes.
- Como un área urbanística, ya que tiene ejemplos arquitectónicos, espacios urbanos y usos de suelo que reflejan, en parte, formas de vida y aportes estéticos del pasado, parcialmente modificados por el proceso socioeconómico y de urbanización contemporáneo.
- Como un medio ambiente sujeto a la presión de ciclos cambiantes en la historia de la ciudad y la región.

Los agentes intervinientes son:

El Municipio Metropolitano de Lima: A través de un órgano desconcentrado de la Municipalidad, con autonomía económica y administrativa en asuntos de su competencia, denominado *Programa Municipal para la Recuperación del Centro Histórico de Lima (PROLIMA).* Esta unidad municipal autónoma, fue la encargada de proponer el Plan de recuperación del Centro Histórico de Lima, así como de promover y asegurar la conservación del Patrimonio Cultural, promover y regular la construcción de infraestructura urbana, regular y controlar las construcciones nuevas y remodelaciones, y en general toda modificación de los inmuebles del Centro Histórico, el funcionamiento de los establecimientos industriales, comerciales y de servicios, y en general de velar por el buen desarrollo de los planes de recuperación del Centro Histórico.

PROLIMA actúa como ente coordinador y orientador de las políticas y acciones que se implementan, ya sea por los organismos desconcentrados del mismo municipio, así como de la concertación de los agentes sociales intervinientes: vecinos, asociaciones ciudadanas, comerciantes, empresa privada, instituciones públicas, etc.

---

[318] Días Velarde, Patricia. Ob. cit. p. 2.
[319] Aspectos tomados del Programa Regional de Patrimonio Cultural para el Centro Histórico de Lima. (PNUD - UNESCO) 1999.

El Financiamiento de los proyectos de recuperación ha sido completamente de parte de fondos municipales. Los proyectos se han en tres direcciones: La recuperación de los espacios públicos, la reubicación del comercio público ambulatorio, y la intervención inmobiliaria de bienes monumentales.

En materia de protección monumental y de línea arquitectónica, la normativa es rigurosa y establece un conservacionismo que ha debido asumirse con mucha originalidad, a través del plan "ADOPTA UN BALCÓN", como veremos después.

Actualmente el PLAN MAESTRO CENTRO DE LIMA, que incorpora territorialmente al centro histórico, pretende proyectar el espíritu y connotación urbana de este lugar de la ciudad a otras áreas, a fin de lograr la desconcentración de ciertas actividades, esencialmente comerciales. El Plan mencionado incluye sistemas de renovación urbana a fin de incentivar el mejoramiento de las condiciones de vivienda. Cuestión muy importante si se pretende llegar a la rehabilitación del centro histórico a través del tema de la habitabilidad, y así provocar "el regreso" de los ciudadanos al centro histórico. Experiencia que en el centro histórico de Quito ha dado buenos resultados. [320]

Patronato de Lima: Se trata de un órgano de la sociedad civil formado por empresarios, gente de la banca peruana, académicos y público en general, sin fines de lucro, apolítico, de derecho privado, y sin propósitos confesionales. Es una empresa privada totalmente independiente del gobierno central y del municipal.

Está integrada por aproximadamente 300 socios, entre ellos, entidades importantes del quehacer económico nacional, como son: empresas industriales, comerciales, constructoras, turísticas, de servicios, instituciones financieras, asociaciones profesionales, universidades, así como personas individuales.

En 1993, se constituye como un Organismo No Gubernamental, que lo acredita como institución cultural, con capacidad para desarrollar proyectos, investigaciones, solicitar recursos a nivel nacional e internacional.

Dentro de sus funciones podemos mencionar:

- Gestionar y asegurar la debida atención de las autoridades y de la ciudadanía a los problemas del Centro Histórico.
- Incentivar todo tipo de gestión, o trabajo a favor de la recuperación y preservación de este Centro, así como apoyar toda acción que permita o se oriente a este fin.

Tiene como objetivos:

[320] Una experiencia interesante en este sentido es el centro histórico de Quito, que a partir de la vivienda ha logrado revertir en esta última década la situación de abandono en que se encontraba. El Centro Histórico de Quito se caracterizaba porque la vivienda se había degradado paulatinamente, desarrollándose paralelamente el fenómeno de los "conventillos" y la pérdida de sus habitantes de origen, albergando solamente a los más pobres dentro de condiciones da habitabilidad muy difíciles para ellos. Ver Contreras Flores, Hugo. Rehabilitar el Centro Histórico a partir de la Vivienda. El caso de Quito, en *"Seminario Patrimonio y Gestión. Hacia el diseño de un modelo de gestión apropiado para Valparaíso"*. Unidad Técnica del Patrimonio de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Facultad de Arquitectura de la Universidad de Valparaíso, octubre de 1999, Valparaíso, Chile.

- Crear conciencia en la colectividad sobre los valores del centro Histórico.
- Alentar la organización y constitución de grupos culturales, civiles, gremiales, interesados en recuperar el Centro Histórico.
- Promover iniciativas y actividades que contribuyan a difundir los valores estéticos, culturales e históricos para su recuperación.
- Velar por el mejoramiento de la calidad de vida del poblador y usuario del Centro Histórico.
- Gestionar normas que permitan mejorar el ordenamiento urbano y la preservación del patrimonio.
- Promover ante las autoridades ediles o gubernamentales los incentivos que estimulen la intervención del inversionista privado.
- Colaborar con la autoridad municipal e instituciones públicas y privadas para conseguir la recuperación del Centro Histórico.
- Realizar por sí o con terceros estudios, investigaciones, obras.
- Promover el turismo a Lima.
- Obtener fondos para su financiamiento.

66. Campaña "Adopta un Balcón".

Hemos señalado que uno de los ejes del Municipio Metropolitano para la recuperación del centro histórico es la Intervención Inmobiliaria. Labor que se traduce en el mantenimiento, conservación, restauración y puesta en valor de los inmuebles monumentales que están situados al interior del centro histórico.

Uno de los elementos o tipologías constructivas más característicos del centro histórico de Lima, y que incluso ha identificado a la ciudad misma y al Perú virreinal son sus balcones de estilo barroco, por lo general tallados en finas maderas y de una materialidad y visibilidad de real belleza.

Por medio de la campaña "Adopte un balcón" se ha logrado la recuperación de 100 balcones, de los 300 existentes en centro histórico, el primer ejemplo de inversión privada. Campaña que ha logrado reunir en sus últimos años cerca de US $ 1.000.000 para efectos de recuperación.

Los inversionistas del sector bancario y turístico internalizan sus inversiones en la zona a través de la mayor afluencia de público y la vitalidad recuperada, lo cual ya significa un avance en materia de gestión patrimonial de centros históricos.

67. Centro Histórico de Cusco. Municipio de Cusco. [321]

Cusco está situado al interior del macizo cordillerano de Los Andes, en lo que se denomina cordillera Oriental del Perú. Su entorno natural es sobrecogedor y se caracteriza

[321] La denominación vernacular de la ciudad es Qosqo.

por un clima lluvioso cordillerano. Es la capital regional, departamental, provincial, y distrital. Alberga una amplia vida administrativa, cultural, económica y turística. Sus coordenadas son 13.31º latitud sur y , 71.59º longitud oeste.

La ciudad de Cusco, exhibe la superposición de culturas con una nitidez asombrosa. Su centro histórico, uno de los más antiguos de Iberoamérica constituye un testimonio excepcional de la implantación de una ciudad republicana sobre una ciudad colonial española y de ésta sobre una ciudad prehispánica.

La importancia geopolítica del asentamiento de Cusco data desde la época de la América precolombina, pues constituía la capital del Imperio Inca, siendo el equivalente sudamericano de la potencia urbana que irradiaba en el caribe y mezoamérica la capital azteca de Tenochtitlán (donde actualmente se emplaza Ciudad de México). [322]

Esta ciudad fue ocupada por los españoles en el año 1533 y había sido trazada por órdenes del Inca Pachacuti, que gobernó entre los años 1438 y 1471. Alcanzó su apogeo como centro administrativo, religioso y político del Imperio Inca durante el reinado del Inca Hayna Capac. Al ser ocupada en 1553 los españoles construyeron los conventos, iglesias y viviendas coloniales sobre los palacios y templos incas, y la urbanización española siguió el trazado de las calles indígenas.

En la actualidad la ciudad de Cusco ocupa un lugar de excepción en el concierto latinoamericano. Su belleza arquitectónica, sus plazas rodeadas de portales coloniales, sus innumerables iglesias, la supervivencia de los cimientos incaicos, el rico componente humano que contiene la historia, las tradiciones orales de casi mil años, y su cercanía con la ciudad sagrada de Machu Pichu, la convierten en el punto álgido de encuentro de todos aquellos que la construyen más allá de un mero destino turístico. [323]

Jurídicamente también se encuentra en una situación de excepción, pues la misma Constitución la declara en su artículo 49 como "capital histórica de la República"[324], declaración que se manifiesta en un conjunto de particularidades que han permitido a los agentes intervinientes, asumir la tarea de protección del centro histórico, desde una perspectiva local basada en un criterio de autonomía municipal.

---

[322] La ciudad incaica es la primera en mostrar evidencias materiales en el centro histórico y en los barrios suburbanos y cerros vecinos, aunque el sitio elegido por su fundador estaba ya ocupado cuando Manco Capac y sus hermanos llegaron hace ocho siglos aproximadamente, según las tradiciones incaicas. Hardoy, Jorge. Ob. cit, p. 379.

[323] Desde la Estación de Ferrocarriles de Cusco inicia su travesía el tren *Cusco - Aguas Calientes.* Luego de una zigzageante ascensión desde el valle hacia la montaña el tren se interna por acantilados verdes y neblinosos. En el kilómetro 88 - Estación Ollantaytambo - los aventureros inician el recorrido a pie del camino del Inca hasta la ciudad escondida y sagrada de los Incas. Se llega a Machu Pichu luego de arduos cuatro días de recorrido físico y espiritual, en el que la estrecha senda se mezcla con vertientes, cuevas y una vegetación exuberante en alturas que llegan a sobrepasar los 5.000 mts. sobre el nivel del mar. Carrasco Guzmán, Antón. *"Bitácora de viaje"* Apuntes de viajes. 1999.

[324] Artículo 49: La capital de la República del Perú es la ciudad de Lima. Su capital histórica es la ciudad de Cusco.

De esta manera con fecha de Junio de 1992, se dictó el Código Municipal para la protección de la Ciudad Histórica de Cusco (CMQ), por medio de la Ordenanza Municipal Nº 02 A/MQ-SG-02, que entre sus considerandos señala:

"Que, por Ley Nº 7688 y a mérito de la Declaración del XV Congreso de Americanistas, se le reconoce como Capital Arqueológica de Sudamérica, mientras que por Ley Nº 23765 el Qosqo es declarado Patrimonio Cultural de la Nación, títulos estos que califican su condición de Ciudad Histórica; sujeta a protección especial que la Municipalidad tiene la obligación de asumir en primera instancia; de conformidad a sus atribuciones consignadas en los incisos 1), 3) y 4) del Art. 255 de la Constitución Política del Estado"[325]

Que, son funciones municipales aquellas que corresponden al Acondicionamiento Territorial y la Vivienda, así como la de Promoción, Aseguramiento, Conservación y Custodia del Patrimonio Cultural Local y la Defensa y Conservación de los Monumentos Arqueológicos, Históricos y Artísticos; la Restauración del Patrimonio Histórico y el cuidado de su conservación, a mérito de lo que establecen los artículos 65 y 67 de la Ley Orgánica de Municipalidades Nº 23853.

Que, la Municipalidad de Qosqo ha elaborado un CÓDIGO MUNICIPAL destinado a promover la protección de la ciudad Histórica del Qosqo, generando una relación armónica entre el Centro Histórico, su medio natural y las otras áreas de la ciudad. Asimismo, para mantener la síntesis de los aportes culturales de cada época de su historia; evitar su deterioro y propiciar la revitalización de las estructuras físicas de valor cultural, rescatando usos existentes adecuados, para generar el desarrollo de la ciudad."

Este Código Municipal, que no es otra cosa que una ordenanza que sistematiza toda las disposiciones técnico - legales existentes en la materia. En su Exposición de Motivos dispone que está: "destinado a regir sobre la protección de esta ciudad en concordancia a lo que señala la Carta Internacional para la Protección de Ciudades y Distritos Históricos que define como CIUDAD HISTÓRICA a todo grupo de edificios de que consten los, y cuya unidad e integración con el paisaje les otorgue un valor arqueológico, histórico, artístico, arquitectónico, urbanístico o científico, y como PROTECCIÓN todas aquellas acciones necesarias para preservación de una ciudad histórica o distritos históricos, incluyendo las acciones de identificación, restauración, rehabilitación, mantenimiento, y revitalización e dichas áreas" [326]

Este cuerpo normativo de carácter técnico - legal rige, regula controla y orienta los usos y funciones así como las acciones e intervenciones que se proyecten o ejecuten en el ámbito geográfico de las zonas identificadas y que definen la ciudad.

---

[325] Actuales 1), 3) y 4) del artículo 192 de la Constitución Política de Perú de 1993.
[326] Esta Carta Internacional fue acordada en Washington, en el año 1987, por la Asamblea General de ICOMOS.

Está compuesto por una Exposición de Motivos, siete Libros y Disposiciones Transitorias.

El Libro Primero "Disposiciones Generales" contempla los objetivos, alcances, competencias y definiciones aplicables, zonas, delimitaciones y tipologías de los ambientes urbanos. Destaca en este libro primero la acuciosa tarea de definición de conceptos que se catalogan en el capítulo IV del Titulo Primero. Se definen innumerables conceptos, al modo que lo hace nuestra Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) pero con un alcance específico a las interpretaciones y finalidades del CMQ. Se define con claridad conceptos como Ambiente Monumental, Área de apoyo monumental, Bien Cultural Inmueble, Centro Histórico, Ciudad Histórica, Conjunto Histórico, Patrimonio Arquitectónico, Preservación, Refacción, etc. Llama la atención que el CMQ recoge las definiciones acordadas en reuniones internacionales como el Coloquio de Quito y la Asamblea de ICOMOS de Washington del año 1987. Especialmente en lo que a centros históricos y protección. Asimismo dentro de las definiciones se señala un concepto de propiedad. Se le define como: *"El poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar ¡un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la Ley"*, los cual nos otorga un claro sentido de como debe entenderse el concepto de propiedad en la interpretación de las disposiciones de este Código municipal. Técnica legislativa inteligente de los concejales cusqueños, pues de esta manera la especialidad y orientación de la definición, permite adecuar la aplicación de las normas de protección y así reducir al mínimo aceptable la posibilidad de conflicto con los intereses particulares que se pudieren ver afectados por disposiciones prohibitivas o de carácter proteccionista. El legislador peruano ha querido manifestar expresamente en este cuerpo normativo que la propiedad en el interés de esta ley debe ejercerse en armonía con el interés social.

El Capítulo V del Titulo primero de este Libro contempla una serie de principios generales de interpretación. En este sentido, se señala que:

- La Protección de la Ciudad Histórica de Qosqo, es de Interés general y utilidad pública.
- La Ciudad debe considerarse como una globalidad, como un todo coherente de equilibrios intersubjetivos.
- La protección no debe realizarse basada en enfoques aislados.
- Las intervenciones deben basarse en principios científicos y de máxima responsabilidad.
- Existe una vinculación a nivel sistémico entre el centro histórico, la ciudad y el medio geográfico. Vinculación que debe siempre ser parte de toda planificación.
- El sentido y respeto a la identidad y el hábitat, configurar un valor cultural, social que debe ser protegido.

- La Protección de un inmueble monumental de cualquier época comprende sus aires, el suelo en el que se asienta, el subsuelo y su área de apoyo monumental. [327]
- Los Inmuebles de la época virreinal y republicana asentados sobre estructuras o fragmentos de construcciones prehispánicas o de la etapa de transición, conforman una sola unidad inmobiliaria indivisible.

El Libro Primero en su Título Segundo "De las Zonas", en su artículo 16 establece que: "Las zonas sujetas al presente Código Municipal, de acuerdo a su valoración cultural y natural son las siguientes:

* ZONA MONUMENTAL
* ZONA CIRCUNDANTE A LA ZONA MONUMENTAL
* ZONA ARQUEOLÓGICA
* ZONA ECOLÓGICA
* ZONA DE TRANSICIÓN

La ZONA MONUMENTAL es el área correspondiente al Centro Histórico, lugar donde tuvo origen la ciudad. En esta zona se han superpuesto distintas épocas de la historia, dejando como testimonio inmuebles de valor histórico - artístico de la época prehispánica, etapa de transición, épocas virreinal, republicana y contemporánea, que integrados conforman espacios o ambientes urbanos (plazas, plazuelas, calles), que aún conservan su trazo, volumetría y expresión formal primigenios. La zona se caracteriza por concentrarse en ella la mayoría de los inmuebles y ambientes urbanos de carácter monumental. [328]

La ZONA CIRCUNDANTE a la Zona Monumental, de conformidad al artículo 18 del CMQ, es el medio urbano de la zona monumental, el cual está ligado históricamente a ella. En esta zona existen inmuebles y vestigios de valor histórico artísticos, ubicados de manera aislada. A semejanza que la regulación del Centro Histórico de ciudad de México se ha empleado el criterio histórico arquitectónico, delimitando un área de protección central y otra circundante, de conformidad a épocas históricas definidas en los cuales se configuran los tres elementos que ya hemos definido en el apartado 26: antigüedad, homogeneidad y concentración de edificios.

Para efectos de delimitar esta zona monumental, se han usado criterios netamente urbanísticos, específicamente el criterio de la vialidad estructurante**,** que consiste en la fijación de los límites de un centro histórico siguiendo el trazo de determinadas calles o avenidas de tránsito rápido, autopistas o similares. Esto en razón del efecto de borde que

[327] Podemos apreciar la concepción de monumento histórico integrado a un entorno urbano.
[328] Artículo 17 Código Municipal para la protección de la Ciudad Histórica de Cusco. Sin embargo este criterio de identificación y delimitación de la zona monumental no es estricto, puesto que en el artículo 24 del mismo cuerpo normativo se contemplan cinco áreas situadas territorialmente aisladas de la zona monumental central que *también constituyen zona monumental*. Se trata de sectores aislados que por sus especiales características arquitectónico urbanas han sido incluidos en el ámbito de protección de la Zona Monumental, no obstante no encontrarse en continuidad territorial con éste.

generan las vías estructurantes de la ciudad. Borde que como ya señalamos, les confiere y significa el rol de frontera, límite y traspaso.[329]

El artículo 29 define los grados de protección a que serán sometidos las respectivas áreas. Catalogando tres grados.

- Grado de Protección Rigurosa.
- Grado de Protección Restrictiva.
- Grado de Protección Tolerante.

El *Grado de Protección Rigurosa*, es aquél por el cual deben conservarse los valores culturales y naturales, evitando acciones e intervenciones que atente contra su naturaleza, condición y ubicación. Este grado se aplica a la Zona Monumental, donde deben conservarse la trama urbana, los inmuebles y ambientes monumentales existentes. Este grado de protección comprende la zona arqueológica y la zona ecológica.

El *Grado de Protección Restrictiva* se aplica a la Zona Circundante de la Zona Monumental, que funciona como una zona de amortigüamiento, en la cual se controlan las acciones e intervenciones en razón de la posible afectación a la adyacente Zona Monumental, existe una mitigación del régimen de protección rigurosa, pues se entiende que los sistemas urbanos se comportan como unidades interconectadas y construidas a partir de la continuidad y no de la segmentación.

Por ultimo, el *Grado de Protección Tolerante* se aplica en la Zona de Transición y en el se aplican normas generales en cuanto a volumetría y usos, en razón de la posible afectación al contexto urbano.

Esta graduación de la protección tiene importancia a efectos de dilucidar la aplicación del CMQ en los casos de conflictos o límites difusos de las diversas zonas. Para los casos en que la línea de límite que define una zona atraviesa un ambiente urbano (plaza, plazuela, calle), divide una manzana o un predio.

Así, el artículo 33 señala: “Si la línea de límite que define una zona, pasa por un ambiente urbano, las manzanas que se encuentren frente a dicho límite deben regirse por lo normado para la zona de mayor protección aplicable”

Agrega el artículo 34: “Si la línea de límite que define una zona, divide una manzana, toda ella se rige por lo normado para la zona de mayor protección aplicable.

Y finalmente, el artículo 35 señala: “Si la línea de límite que define una zona, divide un lote, predio, inmueble o parcela, prevalece para los mismos, lo normado para la zona de mayor protección aplicable.”

El CMQ a partir de la catalogación de los Ambientes Urbanos (Plazas, Plazuela-Plazoleta, Alameda - Paseo, Calle, Pasaje - Callejón) y su relación con las Tipologías de los Inmuebles (Arquitectónica, Religiosa, Residencial, de Servicios, Educativa, de Producción, Comercial, Institucional, etc.) los clasifica en: Ambientes Urbanos Monumentales y

[329] Así se puede apreciar en el artículo 24 del CMQ.

Ambiente urbano no monumental. Definiremos aquél que resulta de interés para esta investigación:

Ambientes Urbanos Monumentales: Aquel que posee armonía y unidad en cuanto a volumetría y tratamiento formal en las edificaciones que lo conforman, existiendo entre ellas un número considerable de inmuebles monumentales, entendiéndose como tales los señalados en artículo 43 del presente Código. Es decir, todo inmueble que pertenece a principios del siglo XX y épocas anteriores, y los de época contemporánea que posean alguno de los siguientes valores: histórico, artístico, o histórico - artístico. [330]

Los Inmuebles Monumentales, en cualquier zona que se encuentren, según el porcentaje de elementos primigenios que mantengan vigentes, se clasifican en ÍNTEGROS, PARCIALES y FRAGMENTARIOS.

El Libro Segundo contempla exclusivamente normas dedicadas a la zona monumental, correspondiente al Centro Histórico de la ciudad de Cusco. Se divide en dos títulos, a través de los cuales se regulan los aspectos más relevantes del sistema de protección que consagra el CMQ. Así:

I. Régimen de *Inmuebles* en Zona Monumental.

II. Régimen de *Ambientes Urbanos* en Zona Monumental.

I. *Régimen de los Inmuebles en Zona Monumental*: Este régimen está fundado en la función que cumplen los inmuebles monumentales dentro de esta zona y su específica estructuración funcional, el CMQ establece una primera distinción entre Inmuebles:

a) Inmueble Polarizador: Aquel que se identifica como polo de atracción.
b) Inmueble con Portales: Aquel que conforma espacio público polarizador. De función mixta.
c) Inmueble Residencia. Aquel de función predominantemente privada. Casa - patio, Chalet, o Edificio de departamentos.

Luego el CMQ establece los Usos y Funciones de estos Inmuebles, atendiendo la regulación a criterios generales, distinguiendo entre inmuebles monumentales y no monumentales.

- Inmuebles Monumentales y No Monumentales: los artículos 47 a 60, establece el uso mixto, con predominio de uso de residencial de baja densidad. Los nuevo usos se permitirán siempre que complementen el equipamiento urbano, y conserven el carácter y equilibrio de la zona. El uso artesanal y de talleres, está permitido cuando no genere contaminación acústica ni ocasione deterioro material. En esta zona el Municipio

[330] Valor Histórico: cuando el inmueble está vinculado a un personaje de la historia o cultura, a un acontecimiento de la historia general o de la arquitectura, o cuando constituye un aporte significativo a la ciencia o tecnología. Es de valor artístico: cuando el inmueble o parte de él, posee cualidades estéticas intrínsecas, o conforma un Ambiente Urbano o Rural Monumental, a cuya armonía y unidad contribuye. Si reune ambos valores se dice que posee un valor histórico - artístico.

controla y restringe la actividad comercial, a efectos de evitar que su predominio afecte el carácter de la zona.

Se prohiben absolutamente usos y funciones centralizadoras de alcance regional o metropolitano ya sea industriales, comerciales, recreativas y cualquier otra que genere gran afluencia de publico, conflicto con la estructura urbana, transporte de grandes volúmenes de carga, contaminación ambiental, vibraciones que sobrepasen el límite permitido. Excepcionalmente en la Avenida del Sol se permiten usos y funciones de nivel metropolitano.

Se prohiben la instalación y funcionamiento de depósitos y bodegas, o lugares de expendio de sustancias tóxicas, inflamables o combustibles.

Los usos existentes a la dictación del CMQ no compatibles con lo dispuesto deben ser erradicados de la Zona Monumental.

- *Criterios Específicos para Inmuebles Monumentales*: Los artículos 55 a 62 establecen que deben conservarse los usos originales de estos inmuebles, y en caso de autorizarse usos nuevos estos: no deben menoscabar los valores culturales que son inherentes al Inmueble Monumental, debe ser compatible con su tipología arquitectónica y no debe alterar su organización espacial .

Cuando se asignen nuevos usos primará: lo comunal sobre lo turístico. Lo público sobre lo privado y lo utilitario sobre lo estético.

En los casos de inmuebles vinculados a un personaje histórico se preferirá un uso cultural relacionado a dicho personaje.

Los Inmuebles Polarizadores deben conservar su función pública. Los simples deben tener uso integral, se permite más de un uso, siempre que no sean simultáneos. Los Inmuebles Polarizadores complejos admiten varias funciones simultáneas, las que pueden ser independientes, aun con accesos diferenciados, siempre que no se desvirtúen los espacios. Se recomienda una sola administración o administraciones coordinadas.

Los Inmuebles con portales deben mantener su función mixta. El uso comercial hacia los portales que enfrentan un Ambiente Urbano debe mantenerse.

Los inmuebles de uso residencial deben mantener dicha función. El CMQ da reglas para su acondicionamiento para usos artesanales o de talleres, siempre que se mantengan los espacios comunes. En los primeros pisos de los edificios de departamentos que colindan con el exterior se permite el uso comercial de tiendas, oficinas, talleres artesanales. Siempre que estos usos no produzcan contaminación, humedad, vibraciones, emanaciones molestas, tóxicas, combustibles o explosivas. Se prohiben expresamente los siguientes usos: comercio industrial, depósito de materiales de construcción, de carga pesada, o de sustancias inflamables, militar (cuartel, comisaría, arsenal y otros establecimientos militares o policiales); estacionamiento colectivo, taller de metal mecánica o de reparación de vehículos.

La normativa en comento es de carácter restrictivo en los usos posibles de autorizar en Inmuebles Monumentales, como vimos estos siempre deben orientarse al carácter de la Zona. El artículo 56, que regula la asignación de nuevos usos otorga a la administración pública una regla de interpretación al establecer la prelación: Uso comunal por sobre lo turístico. Lo Público por sobre lo privado y lo utilitario por sobre lo estético. Cuestión que de antemano resuelve los posibles conflictos de intereses. La norma es clara en esos referentes. Pero no obstante, el conflicto sigue subyaciendo en el cruce de intereses. Así entre lo comunal y lo turístico cual preferimos. O entre lo privado y lo utilitario.

Podemos interpretar que los usos comunal, público y utilitario son coherentes y que conforman la regla general a preferir, por sobre el uso turístico, privado y estético. Estudiando la solicitud de nuevo uso en cada caso particular atendido el criterio publicista de la norma.

El Capítulo III se refiere a las Acciones e Intervenciones en los Inmuebles situados en Zona Monumental y contempla:

1. Principios Básicos para acciones e intervenciones: Podemos reseñar los siguientes principios considerados en el CMQ:

a) Urgencia y eficiencia administrativa. La actividad pública se orientará preferentemente y con rigor en aquellos inmuebles deteriorados, con el objeto de lograr “el estado de eficiencia requerido”
b) Integración con el medio: En la proyección y ejecución de acciones o intervenciones en los inmuebles existentes o en obras nuevas se exige capacidad de integración con el medio. Debe lograrse el equilibrio y homogeneidad que permitan conservar el carácter y escala comunitaria de la Zona Monumental. El medio debe ser condicionante previa de cualquier diseño. Esta normativa no impide la creatividad de arquitectos y diseñadores.
c) Cientificidad del proceso: Los procedimientos empíricos deben ceder ante los científicos. El personal responsable estar constituido por profesionales y técnicos especializados.
d) Reversibilidad del proceso: En todas las etapas de intervención, desde el diseño hasta la ejecución, debe tenerse en consideración este criterio. Que se traduce en la posibilidad de revertir el proceso de intervención si se constata que éste altera el equilibrio y el carácter de la zona monumental.
e) Protección integral del inmueble: Se prohibe toda intervención de tipo fachadista, que demuela total o parcialmente elementos primigenios situados en sus interiores. No se protege solo el aspecto exterior del inmueble sino también su espacialidad interior y todos y cada uno de sus elementos primigenios.
f) Materialidad y técnica constructiva: En las intervenciones de los Inmuebles deben utilizarse de preferencia materiales determinados: Piedra, adobe, quincha, madera,

teja, cal, etc. En lo posible deben emplearse materiales que otorguen una mayor vida útil a la intervención, como es el caso del adobe estabilizado, e igualmente técnicas que garanticen una mayor y mejor resistencia. Se deja abierta la posibilidad de uso de nuevas técnicas y materiales cuando la expresión formal de ellos no altere la unidad arquitectónica del inmueble sino que refuerce su integridad. Se incentiva la búsqueda de nuevas técnicas, materiales, recursos y alternativas, como un ejercicio de conocimiento profundo.

g) Diferenciación de elementos nuevos y primigenios: En los Inmuebles monumentales deben diferenciarse los elementos nuevos de los originales de carácter testimonial. Podrá usarse diversas técnicas. Datar con siglas o epígrafes, texturas, etc.

Los principios reseñados corresponden al sustrato fundamental de la protección del Centro Histórico de Cusco. Estos criterios, unidos a los antes señalados: grados de protección y clasificación de los Ambientes urbanos, se traducen en las normas técnicas que establecen limitaciones o rangos de morfología como veremos luego.

El poder público urbanístico de la administración municipal de Cusco, en especial para su Centro Histórico, ha debido establecer con rigor la actividad de control y fiscalización para hacer cumplir sus objetivos. Los principios de eficiencia, reversibilidad y protección integral requieren de un componente preventivo - represivo que se implementa por medio de un sistema de inspecciones periódicas y fijación de multas, y retiro de elementos arquitectónicos o de diseño por el mismo Municipio a costa del responsable de la infracción.

2. *Criterios para la conservación de la Morfología Urbana*: los artículos 72 a 96 establecen las normas técnicas en lo que se refiere a: Topografía, Volumetría, Techos, Fachadas, y Acabados en Fachadas.

Los inmuebles deben adaptarse a la conformación topográfica de la Zona, prohibiéndose la ocupación y construcción de bloques de grandes áreas.

De esta manera, la planificación, diseño y construcción de un megamercado o centro comercial, mall o shoping center, como los existentes en Chile es absolutamente inviable. [331]

[331]Sin desconocerse el aporte al consumo, accesibilidad de servicios de conjunto y los beneficios que se traspasan al consumidor final en los almacenes de grandes espacios y plantas libres, éstos se han constituido arquitectónicamente como monumentos al feísmo de dimensiones elefantiásicas. La escala humana ha desaparecido para transformar al espacio en un contenedor de consumidores. Desde este punto de vista, las intervenciones de estas cadenas comerciales nacionales o multinacionales, en zonas resguardadas por normativas de protección y resguardo, o derechamente en centros históricos, se traducen en un grave conflicto de los intereses de estos inversionistas, por lo general propietarios del predio que pretenden implementar como centro comercial, y los principios normativos, de protección y normas técnicas. Por otro lado el control de la administración pública para el cumplimiento de estos fines suele verse afectado por la falta de medios de coerción y sanción. Usualmente suelen implementarse soluciones eclécticas de permisividad parcial que

La Volumetría dice relación con las normas referidas a organización espacial interior de los inmuebles, alineación de volúmenes, altura de edificación y sobreestructuras. De estas normas destacamos la que señala que la alineación de los volúmenes de fachadas exteriores debe mantenerse, permitiendo una mayor integración de las nuevas edificaciones y evitando así ruptura de espacios. Esta norma ha permitido una continuidad visual y urbana del Centro Histórico de Cusco a nivel de conjunto coherente y funcional.

La normativa de alturas es rigurosa y contempla la modificación, reubicación, o incluso la erradicación de todo elemento que atente contra la armonía del contexto.

La disposiciones que regulan las techumbres son claras en términos de exigir uniformidad de materialidad e integración por color y textura.

Los elementos de las fachadas deben tener dimensiones en correspondencia con la escala humana. [332]

Los muros deben ser planos y homogéneos en toda su longitud y niveles, deben estar desprovistos además de entrantes y salientes (marquesinas, voladizos, etc.). Debe predominar el muro lleno sobre los vanos, con una superficie máxima para vanos de un 20% se la superficie total de la fachada exterior. En ellos debe predominar la verticalidad, solo se permiten ventanas cuadradas, cuando estas no perturben el medio.[333]

Se regulan los balcones, elemento característico de las fachadas del Centro Histórico de Cusco, como único elemento volumétrico que puede implementarse en el nivel superior de las fachadas, debiendo cumplir con los siguientes requisitos:

a) Tener carácter de caja o elemento suspendido y no de volumen pesado. Por ello se aconseja para su diseño, usar la madera como material estructural, y madera, vidrio o fierro, como materiales para los demás componentes.
b) Sobresalir del muro de fachada como máximo 1.20 metros.

Por ultimo, se señala, que las fachadas deben estar desprovistas de cualquier elemento móvil adosado (vitrinas, paneles, toldos, etc.) y/o decoración que desvirtúen el carácter de Zona Monumental, así ellos sean colocados de manera temporal.

Respecto al acabado y recubrimiento de las fachadas se ordena que todas deben recubrirse, excepto aquellas constituidas por piedra. Quedando prohibido, respecto a los Inmuebles Monumentales anteriores al siglo XX, el retiro del recubrimiento a menos que se pruebe en forma fehaciente que dicha fachada fue concebida originalmente para no llevar recubrimiento.

---

incorporan requisitos de tipo fachadista y que por lo general terminan abriendo la interpretación de la norma a soluciones cada vez más alejadas de la misma. (Nda)

[332] La escala humana se relaciona con la proporción de los espacios y áreas ocupadas por el ser humano en la vida diaria. Tiene su correlato en arquitectura y en urbanismo, y asimismo en el diseño de los espacios públicos y los Centros Históricos.

[333] La normativa fija incluso la forma de los vanos: que no podrá ser poligonal de más de cuatro lados, circular o cualquiera otra forma extraña al medio. Artículo 86, del CMQ.

3. Tipos de Intervención en Inmuebles en Zona Monumental: Los artículos 97 a 213 del CMQ reglamentan en forma acuciosa esta materia, fijando los Criterios básicos de Intervención y los tipos de Intervención.

Es en este sub-capítulo en donde se manifiesta el carácter público de estas normas y el poder de la administración en torno al acondicionamiento del derecho de propiedad respecto a las finalidades del mismo cuerpo normativo.

Pudiendo ordenarse demoliciones totales o parciales en los casos establecidos y según los procedimientos que el mismo CMQ establece.

Podemos mencionar como criterios básicos de Intervención:

a) Todo inmueble contemporáneo construido en Zona Monumental en épocas anteriores, deben ser demolidos, no permitiéndose su reconstrucción.
b) Los Inmuebles no monumentales que no se integran volumétricamente deben demolerse parcialmente a fin de recuperar el equilibrio perdido.
c) Los Inmuebles no monumentales cuya expresión formal no se integra deben ser intervenidos.
d) En los Inmuebles Monumentales debe conservarse y consolidarse con métodos científicos la organización espacial y los elementos primigenios.
e) La remodelación parcial es admitida para adaptar inmuebles a la vida contemporánea, siempre que se plantee de acuerdo al principio de reversibilidad.
f) Los Inmuebles Monumentales íntegros deben tener un proceso de conservación y restauración y revitalización en la totalidad de sus áreas.
g) Los Inmuebles Monumentales que se mantienen parciales deben tener un proceso de conservación y restauración en las áreas primigenias y de reconstrucción, remodelación u obra nueva en las áreas con alteraciones irreversibles y que no se integren.
h) Los Inmuebles Monumentales que se mantienen fragmentarios deben tener un proceso de consolidación, conservación e integración de sus elementos primigenios, y a nuevas obras derivadas de la eliminación de las alteraciones irreversibles que atenten contra el monumento.
i) Toda destrucción total o parcial de un Inmueble monumental obliga a la restauración y restitución de las características primigenios del mismo, usando en la medida de lo posible, los elementos originales que puedan ser rescatados.

Los **Tipos de Intervención** en los Inmuebles ubicados en la Zona Monumental son:

a) Subdivisión: Todo proceso de desmembración de un inmueble, lote, predio o parcela. Todas las subdivisiones deben ser autorizadas por la autoridad pública. Según el uso del bien opera en distintos grados. Para el caso de los terrenos baldíos, solo será autorizada cuando los sublotes resultantes del fraccionamiento tengan una superficie mínima de 120 mts2. Para el caso de las edificaciones de uso residencial solo serán aceptadas cuando las

partes resultantes de la subdivisión tengan un mínimo de 45 mts2 de área útil.[334]. En los inmuebles monumentales sólo se permite la subdivisión de la propiedad cuando esta se entiende como una adaptación funcional de los espacios internos al uso contemporáneo, en dos o más inmuebles; pero manteniendo la indivisibilidad espacial y la preservación de la concepción urbanística - arquitectónica primigenia del inmueble, así como la conservación de los bienes de uso u servicio común, en cuyo caso deben sujetarse a las normas para los inmuebles residenciales.

b) Anexión: Consiste en la fusión de más de un inmueble, lote, predio o parcela a otro colindante, a fin de constituir una nueva unidad inmobiliaria. Todos los casos de anexión deben ser autorizados por la administración pública. Se permite en los siguientes casos:

1. Cuando un terreno baldío subdividido para fines de anexión, queda por lo menos con las condiciones mínimas señaladas por el CMQ (120 mts2 de superficie y 8 metros de frente)
2. Cuando la edificación subdividida para fines de anexión, queda por lo menos con el área mínimo de 45 mts2 de área útil según dispone el art. 109.
3. Cuando el propietario de la planta baja de una edificación desea adquirir la planta alta que es de otro propietario, y viceversa.

c) Mantenimiento: Es el conjunto de operaciones necesarias para conservar en buenas condiciones un bien inmueble o mueble. Abarca exámenes periódicos y tratamientos de limpieza, refacción y pintado.

La reglamentación del mantenimiento es tan acuciosa que se comprenden los procedimientos de limpieza de todo tipo de partículas, desde polvo hasta el excremento de pájaros [335], asimismo se regula el tema de la vegetación se impide su plantación cercana a muros estructurales a fin de evitar las nocivas consecuencias de la humedad, cualquier tipo de vegetación que contravenga esta disposición debe ser eliminada o trasladada.

En materia de *refacción* se la define como la intervención que repara una construcción dañada, mejorando o renovando sus instalaciones, equipamiento y/o elementos constructivos, sin alterar la estructura ni el uso de la misma. No se autorizarán refacciones en inmuebles los monumentales no monumentales que no se integren al medio urbano. (Art. 123)

En los inmuebles monumentales no se autorizará ninguna refacción de acabados, sin el requisito de la presentación del certificado de prospección arquitectónica, en base a la cual la autoridad pública indicará los acabados más adecuados.

---

[334] Se entiende por área útil la zona libre de muros, sin considerar las circulaciones exteriores.

[335] El sedimento que ocasiona el excremento de pájaros es altamente dañino para todo tipo de construcciones y materiales, y ocasiona, si no se retira oportunamente, daños y filtraciones cuya reparación es onerosa y de complejidad técnica. La disposición es tan específica que señala que " lo más recomendable para los elementos de piedra, es el lavado con agua y jabón neutro, usando escobilla de fibra natural. Nunca se hará limpieza a base de chorro de arena o raspado" Artículo 121. CMQ.

Se incluyen disposiciones respecto al resane de bloques y juntas, la calidad y naturaleza del mortero utilizado. La protección de la humedad de los muros, la pintura de ellos, carpintería y otras respecto a los muros., zócalos y balcones.

Por ultimo, se indica que en los inmuebles monumentales necesariamente deben ejecutarse retrospecciones arquitectónicas en todos sus elementos. (muros, cielorasos, carpintería, etc.) a fin de verificar la existencia de pintura mural y conocer los colores primigenios de dichos elementos.

d) Obras de emergencia. Se denomina así a un tipo específico de obra que el CMQ enuncia. Así, cuando se encuentra comprometida la estabilidad y/o solidez de algún elemento estructural, en el interior o exterior de un inmueble, debe ser consolidado y /o apuntalado para evitar un deterioro mayor o su pérdida. Quien realice esta acción deberá comunicarlo en un plazo no mayor de tres días hábiles ante la entidad encargada de la administración pública, a fin de evaluar la acción y de ser necesario, asesorar para corregirla con métodos más adecuados.

e) Obras provisionales: Son aquellas que tiene esencialmente el carácter de reversibilidad. Los materiales y características de los elementos (cercos, techos, casetas, etc.) deben mimetizarse con el inmueble y ambiente donde se hallen. El espacio ocupado en el frente de la construcción debe mantenerse limpio y evitar exponer a los transeúntes a peligros derivados de las acciones propias de la obra.

f) Remodelación: Es la intervención que tiene por objeto dar nuevas condiciones de habitabilidad a un inmueble, adaptando elementos y espacios a una función. No debe confundirse con la creación arquitectónica que reutilice los elementos (deteriorados o no) de un inmueble. [336]

La regulación de la remodelación está dirigida principalmente a los inmuebles monumentales, con un carácter conservativo estricto. Permitiéndose solo muros, altillos, apertura de nuevos vanos e instalaciones eléctricas y sanitarias, que se integren al modelo constructivo, que no cubran más del 50% de la superficie del ambiente, que no menoscaben la integridad de la edificación y limitándose al mínimo indispensable.

g) Ampliación: Es la intervención por la cual se incrementa el área de construcción a una edificación existente. Todas deben ser autorizadas por la autoridad pública. Deben utilizarse en ellas materiales y técnicas similares a las usadas en las edificaciones colindantes, en el caso de los Inmuebles Monumentales deben diferenciarse para evitar los falsos históricos.

La ampliación de inmuebles monumentales se autorizará siempre que se garantice la estabilidad estructural de los volúmenes primigenios; que los volúmenes nuevos logren

[336] Estos casos son: en áreas que no sean de uso común. En área libre al fondo del lote. En áreas que no pertenecen a espacios urbanos. En áreas con alteraciones irreversibles y en áreas destinadas a ser demolidas, en razón de las alteraciones irreversibles y siempre que nos ea posible la reconstrucción. Art. 150 CMQ.

integrarse a los patrones de organización espacial y en los casos que expresamente se detallan.

h) Conservación y restauración: La conservación es la intervención que tiene por objeto prevenir las alteraciones y detener los deterioros en su inicio, a fin de mantener un bien (mueble o inmueble) en estado de eficiencia y en condiciones de ser utilizado.

La Restauración es un proceso operativo técnico - científico multidisciplinario, que siguiendo una metodología crítico - analítica tiene por objeto conservar y revelar los valores estéticos e históricos de un bien (mueble o inmueble) o ambiente. Se fundamenta en el respeto de los elementos antiguos y el testimonio de los documentos auténticos, se detiene ahí donde comienza lo hipotético.

La normativa del CMQ en la materia es rigurosa y da un gran énfasis al criterio científico de la conservación. Lo cual queda evidenciado en el articulado del CMQ, al requerir constantemente informes de arqueólogos, historiadores, químicos, ingeniero, restaurador, según corresponda a la naturaleza de la conservación que se implementa o al carácter del bien objeto de esa protección.

i) Retrospección arquitectónica: Se trata de una operación técnica, que consiste en el corte estratigráfico de los elementos arquitectónicos, a fin de descubrir, analizar y determinar características no visibles del elemento. Se trata de una "cirugía" arquitectónica realizada por especialistas y con objeto diagnóstico o de investigación.

Deben emplearse todos los medios que la ciencia y la tecnología permitan y registrar las diversas etapas de esta operación en documentos escritos, gráficos y fotográficos, a efectos de permitir intervenciones posteriores, si son necesarias.

Debe ser autorizada por la autoridad competente.

j) Prospección arqueológica: Es asimismo que la anterior, una operación técnica que consiste en la exploración sistemática de la superficie y/o subsuelo, con la finalidad de analizar y/o descubrir evidencias culturales de períodos anteriores.

Puede realizarse exclusivamente con fines de investigación o como parte del proceso de restauración. La ley exige que sea dirigida por un arqueólogo y ejecutada por técnicos especializados en la labor., debiendo documentarse de la misma manera, y para el mismo objeto, que la anterior. Asimismo que la retrospección arquitectónica deben emplearse los medios científicos y tecnológicos más modernos de que se disponga.

Los propietarios y usuarios de terrenos donde se ubiquen sitios arqueológicos o inmuebles monumentales, no pueden oponerse a la ejecución de prospecciones debidamente autorizadas.

Las Prospecciones Arqueológicas además deberán someterse a lo establecido por el Reglamento de Exploraciones y Excavaciones Arqueológicas (Resolución Suprema Nº 559 -85 -ED)

k) Revitalización: Operación destinada a dar o crear nuevamente vitalidad a un inmueble o conjunto urbano-arquitectónico, asignándole nuevos usos o manteniendo los existentes.

Se trata de la denominada puesta en valor, *revival*, *agiornammento,* o puesta en obra, y que puede ser de carácter parcial o total, según si comprenda la integridad del inmueble o solo una parte de éste. El principio rector en la materia es que al adaptar los recintos a la vida contemporánea, dicho adaptación no debe menoscabar el inmueble y se realicen de conformidad a lo dispuesto en los artículos 140 a 144.[337]

l) Demolición: Es la destrucción planificada total o parcial, de una construcción. está prohibida expresamente la demolición de parcial o total de los inmuebles monumentales. Solo se permitirá la demolición de las alteraciones irreversibles que no puedan lograr integrarse con la edificación primigenia.

Incluso la demolición de inmuebles no monumentales en Zona Monumental deberá ser expresamente autorizada por la autoridad competente. Las demoliciones autorizadas que se practiquen deberán verificarse por métodos no violentos, a efectos de no ocasionar deterioros en los inmuebles intervenidos ni en los de su entorno mediato o inmediato.

m) Obra Nueva: Es toda construcción ejecutada sobre terreno libre, no perteneciente a otro inmueble y cuyo diseño no es reproducción de otro. El artículo 210 del CMQ dispone que la capacidad creativa de los diseñadores y constructores, debe lograr conservar de la mejor manera la armonía, escala y carácter de la Zona Monumental. Debiendo excluirse los criterios de individualismo y protagonismo, predominando el criterio de la integración de las edificaciones de diseño contemporáneo, pues se reconoce en éstos la expresión de la cultura urbana, arquitectónica e histórica de la región.

Toda obra nueva deberá ser autorizada por la autoridad competente y debe sujetarse a las normas establecidas tanto en el CMQ, el Reglamento Nacional de Construcciones y demás disposiciones reglamentarias, en todo lo que no se oponga a lo dispuesto en el CMQ (Art. 211)

n) Excavación: Es todo tipo de movimiento de tierras que implique excavaciones, debiendo ser autorizado o supervisado por la autoridad competente, pues accidentalmente pueden encontrarse vestigios arqueológicos. De no contar con esta autorización, o supervigilancia en su caso, la excavación será considerada ilícita y se aplicarán las sanciones correspondientes.

o) Traslado: Queda prohibido el traslado de bienes culturales inmuebles.

II. *De los Ambientes Urbanos en Zona Monumental:* Entendido como los espacios públicos ubicados en esta zona y que comprenden: el pavimento, la vegetación, las

[337] Condiciones establecidas para la Remodelación de inmuebles en el Centro Histórico, bajo los principios de protección jerárquica del bien, integración al medio, materialidad, y reversibilidad.

instalaciones públicas, y el mobiliario urbano. Se establece que su uso debe hacerse de acuerdo a la tradición cultural de Cusco, y asimismo con las siguientes limitaciones:

a) Se prohibe la ubicación y funcionamiento de establecimientos de expendio de combustibles y aquellos que brinden servicios (zapaterías, reparaciones de vehículos, confección de llaves, comidas y bebidas) y de naturaleza fabril o industrial.
b) Se prohibe la ubicación y funcionamiento de paraderos iniciales o finales de transporte urbano de pasajeros (ómnibus, colectivos, triciclos y otros)
c) Se prohibe la circulación en vehículos de carga pesada y de aquellos que generen vibraciones peligrosas y que produzcan contaminación ambiental (ruidos, gases, etc.)
d) Se prohibe el estacionamiento de cualquier clase de vehículo privado o público, salvo los de servicio público de emergencias.

Este Título establece normativa respecto a los requisitos de los Avisos y publicidad en los Ambientes urbanos, la señalización de los servicios, del tránsito. Respecto a los tipos de intervención se estará a lo dispuesto para los inmuebles en Zona Monumental en aquello que le sea aplicable.

El CMQ establece un estricto régimen de Licencias, certificaciones y autorizaciones municipales (Arts. 663 a 776), y asimismo un detallado régimen de sanciones (arts. 792 a 812). Entre las sanciones que podemos destacar están:

a) Multa que será fijada para cada caso por la autoridad competente,
b) Cancelación definitiva de la autorización, licencia y/o concesión otorgadas,
c) Suspensión y/o cancelación de la autorización, licencia y/o concesión otorgadas,
d) Suspensión, clausura o erradicación del uso y/o actividad que dio origen a la infracción,
e) Reparación de los daños ocasionados por el uso y/o actividad que dio lugar a la infracción,
f) Realización de las acciones e intervenciones necesarias, siguiendo las normas científicas y técnicas adecuadas, para volver a su condición y estado primigenio a los elementos inmuebles o ambientes urbanos alterados, deteriorados o destruidos. Estas intervenciones serán realizadas por los propietarios o usuarios y, en defecto o renuncia, por la Municipalidad respectiva, la cual cobrará a los propietarios o usuarios los gastos y recargos de ley por la vía coactiva.
g) Imposición de actividades u obligaciones compensatorias en favor del desarrollo de la Ciudad, teniendo en consideración los planes de desarrollo y renovación urbana,
h) Decomiso de los bienes empleados en el uso o actividad que originó la infracción y,
i) Decomiso de las partes accesorias y/o integrantes de los inmuebles, ambientes o sitios alterados en la acción o intervención que origina la infracción.

En relación al Régimen de Licencias, Responsabilidad y Sanciones del CMQ, volveremos en profundidad, al analizar la normativa nacional. [338]

68. Venezuela. Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural.

El Sistema de Venezuela está integrado por la ya citada Constitución de 1999; la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio; la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística; la Ley Orgánica de Régimen Municipal; la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público; la Ley Orgánica de Turismo; La Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural y la Ley que Regula el Subsistema de Vivienda y Política Habitacional y sus Normas de Operación y las Ordenanzas Municipales.

De este sistema destacamos, el texto de la CPV y la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural del año 1993. (LPD)

Como ya señalamos, la CPV consagra una disposición amplia en este sentido. El artículo 99 del texto constitucional venezolano de 1999, señala como derecho fundamental del pueblo los "valores de la cultura". La constitución ha empleado esta forma para referirse a los bienes culturales, siendo coherente con las declaraciones acordadas en el Coloquio de Quito de 1977. Estos bienes culturales serán fomentados y garantizados por el Estado a través de la creación de la normativa, financiamiento y condiciones políticas necesarias. Especialmente: "*El Estado garantizará la protección y preservación, enriquecimiento, conservación y restauración del patrimonio cultural, tangible e intangible, y la memoria histórica de la Nación"*

Los bienes que constituyen el patrimonio cultural de la Nación son inalienables, imprescriptibles e inembargables. La Ley establecerá las penas y sanciones para los daños causados a estos bienes.", disposición ubicada en el Título III *"De los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes"***,** Capítulo VI. *"De Los Derechos Culturales y Educativos".*

Por su parte la LPD establece normativas precisas referidas a los Centros Históricos y con caracteres que la distinguen de otras de su tipo, veamos:

1. Amplio espectro de protección: En su Titulo I "del Patrimonio Cultural" Capítulo I "Disposiciones Generales", establece los lineamientos generales de la legislación de protección de centros históricos en Venezuela. Así, el artículo 1 señala que: *"Esta Ley tiene por objeto establecer los principios que han de regir la defensa del Patrimonio Cultural de la República, comprendiendo ésta: su investigación, rescate, preservación, conservación, restauración, revitalización, revalorización, mantenimiento, incremento, exhibición, custodia, vigilancia, identificación y todo cuanto requiera su protección cultural, material y espiritual"*

[338] Capítulo III de esta investigación.

Los objetos de la protección, como se puede apreciar, son de amplio espectro, de esta manera los actos e intervenciones que la ley cobija son extensos, lo que por un lado permite una vasta protección e interpretación, por otro lado puede significar la desprotección de los intereses de los particulares que se pudieren ver afectados por alguna acción o intervención que en su objeto de proteger el patrimonio cultural, signifique una limitación de su derecho de dominio, situación que la ley, en su artículo tercero, salva.

2. Interés público de doble faz: La defensa del Patrimonio Cultural de la República es obligación prioritaria del Estado y de la ciudadanía y se declara de utilidad público e interés social la preservación, defensa y salvaguarda de todas las obras, conjuntos y lugares creados por el hombre o de origen natural, que se encuentren en el territorio de la República, y que por su contenido cultural constituyan elementos fundamentales de la identidad nacional de Venezuela. (Art. 2)

3. Indemnizabilidad: El artículo 3 establece una norma interesante para nuestro estudio pues cuando la preservación de bienes que integren el Patrimonio Cultural de la República, implique una limitación que desnaturalice los atributos del derecho de propiedad, su titular podrá reclamar al Estado la indemnización correspondiente. En estos casos, para efectos de determinar la indemnización, se seguirán los criterios establecidos en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social.

Su existencia se justifica toda vez que la normativa de protección es amplia en cuanto a su objeto y a las acciones que comprende, entonces es imprescindible garantizar a los particulares, propietarios de los bienes afectados por una declaración de protección, que su derecho de dominio, de ser afectado, será debidamente indemnizado conforme a la legislación general en la materia.

4. Imprescriptibilidad: El Patrimonio Cultural de la República es inalienable e imprescriptible en los términos de esta Ley. (Art. 4)

5. Competencia orgánica.

Corresponderá oficialmente al *Instituto del Patrimonio Cultural* todo cuanto atañe a la defensa del Patrimonio Cultural prevista, con las excepciones que la misma Ley establece.

6. Catálogo Legal:

El Patrimonio Cultural de Venezuela para los efectos de esta Ley, está constituido por los *bienes de interés cultural* así declarados que se encuentren en el territorio nacional o que ingresen a él, quien quiera que sea su propietario conforme a lo señalado seguidamente:

1. Los bienes muebles e inmuebles que hayan sido declarados o se declaren monumentos nacionales;
2. Los bienes inmuebles de cualquier época que sea de interés conservar por su valor histórico, artístico, social o arqueológico que no hayan sido declarados monumentos nacionales;

3. Los bienes muebles de valor histórico o artístico, propiedad del Estado o de otras personas jurídicas de carácter público, que se encuentren en museos nacionales, estatales o municipales o en otros lugares públicos o privados, incluidos los de valor numismático o filatélico;
4. Los bienes muebles de cualquier época que sea de interés conservar por su excepcional valor histórico o artístico;
5. Las poblaciones y sitios que por sus valores típicos, tradicionales, naturales, históricos, ambientales, artísticos, arquitectónicos o arqueológicos, sean declarados dignos de protección y conservación. *Los centros históricos de pueblos y ciudades que lo ameriten y que tengan significación para la memoria urbana;*
6. Los testimonios históricos y sitios arqueológicos vinculados con el pasado;
7. El patrimonio vivo del país, sus costumbres, sus tradiciones culturales, sus vivencias, sus manifestaciones musicales, su folklore, su lengua, sus ritos, sus creencias y su ser nacional;
8. El patrimonio documental y bibliográfico, archivos, bibliotecas, fototecas, mapotecas, fonotecas, videotecas, cinematecas y demás instituciones de igual naturaleza; tutelados actualmente por organismos específicos sin desconocer la titularidad de dichos organismos sobre los mismos;
9. Los objetos y documentos de personajes de singular importancia en la historia nacional, sus creaciones culturales trascendentes;
10. Las obras culturales premiadas nacionalmente;
11. La estatuaria monumental y las obras de arte de los cementerios.
12. El entorno ambiental o paisajístico - rural o urbano - requerido por los bienes culturales, muebles o inmuebles para su visualidad o contemplación adecuada,
13. El patrimonio arqueológico y paleontológico donde quiera que se encuentren; y
14. Cualquier otro bien de interés cultural que amerite ser declarado como tal.

Como se aprecia, este catálogo de bienes es detallado y encierra en sentido amplio bajo los numerales 1, 2, 5, 6 y 12, aquellos objetos que se entienden como parte y vínculo de un Centro Histórico, y en sentido estricto, de conformidad al numeral 5.

Distinguiendo entre:

a) Bienes inmuebles declarados monumentos nacionales.
b) Bienes inmuebles no declarados monumentos nacionales.
c) Poblaciones y sitios típicos.
d) Centros históricos. (segunda parte numero de numeral cinco)
e) Entornos urbanos vinculados a alguno de los anteriores.

7. Centros Históricos: El tratamiento específico de los Centros históricos en la LPD, se encuentra en el Capítulo V, a propósito de las poblaciones y sitios que por sus valores

típicos, tradicionales, naturales, históricos, ambientales, artísticos, arquitectónicos o arqueológicos sean declarados objeto de protección y conservación

Así, será el Instituto del Patrimonio Cultural el que podrá declarar que determinadas poblaciones, sitios y centros históricos, en su totalidad o en parte, por sus valores típicos, tradicionales, naturales, ambientales, artísticos, arquitectónicos o arqueológicos y demás bienes establecidos en el artículo 6° numeral 7 de esta Ley, queden sometidos a la preservación y defensa que la Ley establece.

Los trabajos de reconstrucción, reparación y conservación y las construcciones nuevas a realizarse en una población, sitio o Centro histórico, requerirán la autorización previa del Instituto.

Para efectos de tramitar la autorización a que se refiere la ley, los interesados deberán acompañar la correspondiente solicitud de los planos y especificaciones del proyecto de la obra que se piense efectuar.

Si en la ejecución de la obra autorizada no se llenaren las condiciones señaladas, el Instituto del Patrimonio Cultural tendrá facultad para exigir que se modifique la misma o se restituya al estado anterior.

En las poblaciones, sitios y centros históricos establecidos en los artículos 31 y 32, el Instituto del Patrimonio Cultural, regulará, con la colaboración de las autoridades competentes, todo lo relativo a la colocación de anuncios, avisos o carteles y a la ubicación de garajes, estacionamientos de vehículos, expendios de gasolina y lubricantes, kioscos, templetes o cualesquiera otras construcciones, ya sean permanentes, temporales o provisionales, conforme a las exigencias establecidas en esta Ley.

El Instituto elaborará un censo de las poblaciones y sitios que por sus valores típicos, tradicionales, naturales, históricos, artísticos o ambientales así lo requieran; y levantarán, igualmente, planos de los mismos en los cuales deberá demarcar las zonas de protección.

Los programas de planificación y desarrollo que se proyecten en esas zonas, deberán hacerse del conocimiento del Instituto del Patrimonio Cultural.

La Ley venezolana establece una distinción entre los monumentos nacionales (número 1 del artículo 6) y los restantes numerales.

La declaratoria de un bien cultural como Monumento nacional es atribución del Presidente de la República en Consejo de Ministros. Los bienes restantes, numerales 2 a 14 del artículo 6, serán declarados como tales por el Instituto del Patrimonio Cultural. [339]

Sin embargo, la declaratoria de sitios de patrimonio histórico-cultural o arqueológico, como áreas bajo régimen de administración especial, se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, pero el control de la

[339] Art. 13 Ley de Defensa y Protección del Patrimonio de Venezuela.

ejecución de los planes de éstas lo ejercerá el Instituto del Patrimonio Cultural. Estableciendo un carácter mixto de regulación.

La LDP regula con detalle lo referente a los monumentos nacionales individuales y los bienes, que sin estar afectos a una declaración en tal sentido, igualmente se encuentran protegidos por la Ley

8. Régimen de Sanciones: El Título VI, "De las Sanciones" establece fuertes sanciones a quienes infringen las disposiciones de la ley, puesto que quedan obligados a una participación activa en pro de la defensa, rescate y conservación del Patrimonio Cultural de la República todos los ciudadanos que habiten en su territorio. (art. 44)

Será penado con dos (2) a cuatro (4) años de prisión quien destruya, deteriore o dañe cualesquiera de los bienes establecidos en los artículos 2° y 6° de esta Ley.

El que por haber obrado con imprudencia o negligencia; o bien con impericia en su profesión, arte o industria; o por inobservancia de esta Ley, de sus reglamentos, normas, órdenes escritas o disposiciones oficiales ocasionen algún daño a esos bienes, será sancionado con la mitad de la pena anterior. (Art. 45)

Quienes en búsqueda de bienes arqueológicos o paleontológicos realicen exploraciones o excavaciones no autorizadas, serán sancionados con la pena prevista en el artículo que antecede. (Art. 46)

Las demás infracciones a la Ley y a sus Reglamentos que no constituyan delito, serán sancionadas con multa de cinco mil (5000) a diez mil (10000) días de salario mínimo urbano. La sanción será impuesta por el Ministerio de Hacienda, a solicitud del Instituto del Patrimonio Cultural. (Art. 47)

Finalmente, la ley dispone que las sanciones por ella previstas, tendrán prelación sobre las que pudiera establecer la Ley Penal del Ambiente, para los delitos y faltas aquí contemplados. (Art. 48)

69. Centro Histórico de Ciudad Bolívar.

Ciudad Bolívar se encuentra situada en la ribera del caudaloso río Orinoco, en el interior de Venezuela, en las coordenadas 8.08º Latitud Norte, y 63.33º Longitud Oeste. Posee un clima tropical de sabana selvática, de intensa pluviosidad y humedad.

Para la regulación del centro histórico de Ciudad Bolívar se ha desarrollado un Plan Especial en desarrollo y cumplimiento de la citada LPD, el cual debemos enmarcar al interior de un proceso polifacético y proyectado en el tiempo. [340]

Desde 1976, por un decreto emitido por la *"Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación"* en Gaceta Oficial, el conjunto urbano ubicado en el centro tradicional de Ciudad Bolívar posee un área

[340] Vásquez, Ileana. Pérez G, Francisco. Araque P, Orlando. *"Ciudad Bolívar: Centro histórico, legislación y gestión"*. Encuentro Cultural de las Américas: La Gestión del Patrimonio Cultural de los Centros Históricos y su importancia Social, Política y Económica. ICOMOS Venezuela, febrero 2002.

reconocida como “Monumento Histórico Nacional”. Este sector ha sido generalmente denominado “Cuadrilátero Histórico”.[341]

El conjunto referido presenta características particulares que lo convierten en uno de los centros con mayor interés en ese país. Entre ellas podemos mencionar su emplazamiento, sobre una colina que limita con el majestuoso río Orinoco, la trama urbana, que se desarrolla sobre fuertes pendientes y su interesante arquitectura - colonial y republicana - que mezcla rasgos de las arquitecturas tradicionales venezolana y caribeña. Esta última, debido al intenso intercambio comercial que existió con las Antillas. Por otro lado, Ciudad Bolívar tuvo un papel protagónico en la historia patria venezolana, sobretodo durante el siglo XIX.

Por esta razón, el análisis de la historia de los ordenamientos de Ciudad Bolívar nos otorgará una visión de fondo respecto a la historia legislativa de Venezuela en la materia. La abogada CLAUDIA SILVA OROPEZA[342], destaca la labor de la Procuraduría del Estado de Bolívar, habida cuenta que la Historia de este Estado data de tiempos inmemorables, destacándose referencias históricas valiosísimas como el Discurso del Congreso de Angostura, el fusilamiento de Piar, todos ellos, acontecimientos sucedidos en Ciudad Bolívar, y recogidos en su Casco Histórico.

Se desprende de este planteo, la importancia que trasciende a las reminiscencias históricas del Estado Bolívar, y el interés de las instituciones públicas en su conservación.

A continuación señalaremos de manera referencial los Decretos emitidos por la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación y ratificados por el Poder Ejecutivo del Estado Bolívar: [343]

1. **Primer Decreto Nacional**: Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 31.017 del 7 de Julio de 1976, donde la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación, declara Monumento Histórico de la Nación, el Cuadrilátero Histórico de Ciudad Bolívar, determinado por: Norte: Calle Bolívar, entre las esquinas que forman las calles Constitución e Igualdad. Sur: Calle Amor Patrio, entre las esquinas que forman las calles Constitución e Igualdad. Este: Calle Igualdad, entre las esquinas que forman las calles Bolívar y Amor Patrio, entendiéndose incluidos los inmuebles ubicados a ambos lados de la calle. Oeste: Calle Constitución, entre las esquinas que forman las calles Bolívar y Amor Patrio.

[341] En este sentido cabe recordar que la LDP de 1999 establece en su artículo 14 que son monumentos nacionales los bienes inmuebles o muebles que sean declarados como tales en virtud de su valor para la historia nacional o por ser exponentes de nuestra cultura; y que mantendrán su condición de monumentos nacionales los bienes que hubieren sido declarados como tales *con anterioridad a esta Ley* Por esta razón el centro histórico de Ciudad Bolívar, si bien debería estar catalogado de conformidad al numero 5 del artículo 6 de la ley de 1999, por estar afectado por una declaratoria de Monumento Nacional anterior a la dictación de aquella conserva su carácter siéndole aplicable lo dispuesto al numeral 1 del artículo 6 de la ley vigente.

[342] Silva Oropeza, Claudia. “La Procuraduría General del Estado de Bolívar y su Centro Histórico” en: Encuentro Cultural de las Américas: La Gestión del Patrimonio Cultural de los Centros Históricos y su importancia Social, Política y Económica. Febrero año 2002.

2. Segundo Decreto Nacional: Gaceta Oficial de la República de Venezuela Nº 31.536 del 26 de julio de 1978, donde la Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico de la Nación amplía el espacio delimitado en el decreto anterior, quedando el área de la ciudad comprendida dentro del polígono siguiente: Norte: partiendo del punto de intersección de la calle Libertad con el Paseo Orinoco hacia el Oeste a lo largo del mismo hasta la esquina que comunica con la avenida Guzmán Blanco e Iglesia de Santa Ana. Desde este punto sigue hasta encontrar la calle Carabobo. Sigue a lo largo de la calle Carabobo, hacia el Sur, hasta la plaza Miranda esquina calle Lezama. Desde esta esquina llega hasta la próxima, con la calle Constitución y, hacia el Norte, con la calle Progreso. A lo largo de la Calle Progreso hacia el Este hasta la mitad de la manzana o cuadra que da sobre la Avenida Cumaná. Desde este punto sube hacia el Norte, hasta la mitad de la manzana que tiene su frente Norte sobre la calle Bolívar. Desde este punto, seccionando las manzanas llega hasta la calle Libertad, hasta llegar hacia el Norte, al punto de partida del Polígono, en la intersección con el Paseo Orinoco.

Nota: En mayo de 1990, el Ejecutivo Regional, solicitó a la mencionada Junta Nacional, ampliar los límites del Centro Histórico, como monumento de la Nación a objeto de que sus áreas adyacentes de gran valor histórico y ambiental sean resguardadas y protegidas de acuerdo a lo estipulado en las Ordenanzas Municipales. Esta petición se hizo considerando que importantes inmuebles como las Galerías ubicadas en las calles Anzoategui, Urica, Roscio y Piar, quedaban al margen del sector declarado Monumento Histórico Nacional. Entre ellas la del Antiguo Cine América.

3. Tercer Decreto Nacional: Gaceta Oficial Nº 34.634 de la República de Venezuela del 14 de Enero de 1991, donde la Junta Nacional amplía el espacio delimitado, declarando Monumento Histórico Nacional de Ciudad Bolívar el área dentro del polígono siguiente: Norte: partiendo del punto de intersección de la calle El Pilar con el Paseo Orinoco continuando a lo largo del mismo e incluyendo el área determinada el Mirador hasta la esquina con calle Anzoátegui desde este punto y a lo largo de la misma hasta la intersección con la calle Piar continuando por la misma hasta la esquina de la calle Bolívar con Avenida Cumaná, siguiendo a través de éste hasta su empalme con la calle Democracia, siguiendo hasta el cruce de la misma con el Paseo Gáspari y luego continuando por la calle el Pilar hacia el Norte al punto de partida del polígono, en la intersección con el Paseo Orinoco.

Al respecto, cabe destacar que el Ejecutivo Regional representado por el Gobernador Antonio Rojas Suárez, en fecha 23 de Octubre de 2001, emitió Decreto N° 158, el cual constituye la primera fase de un proceso evolutivo al cual se ha abocado la Gobernación del Estado Bolívar, cuyo objetivo es el rescate y conservación del patrimonio histórico y cultural de la Región Guayanesa, siendo dicho Decreto del tenor siguiente:

---

[343] Esta información ha sido extractada del estudio de Silva Oropeza. Ob. cit.

4. Decreto Regional: Gaceta Oficial del Estado Bolívar Extraordinaria N° 151, de fecha 29 de Octubre de 2001, mediante el cual se procedió a reformar el artículo primero del Decreto N° 134 de fecha 08 de Abril de 1976, a los fines de ampliar los linderos de área urbana conocida como Casco Viejo de Ciudad Bolívar igualándose por consiguiente, al último Decreto emitido por la Junta Nacional.

A pesar del acercamiento que se ha logrado en ésta situación jurídico–cultural, SILVA OROPEZA, señala algunos aspectos que deben considerarse en la regulación del centro histórico de Ciudad Bolívar:

1. Estructurar un sistema de penas y sanciones a las infracciones a esta regulación
2. Rescate de Bienes culturales
3. Creación de un archivo clasificador de los bienes afectos a protección.

En primer término, se propone replantear las normas que sobre penas y sanciones existen actualmente en la delicada área del patrimonio cultural. Se persigue derechamente la penalización como forma de protección.

Otro punto que está en la agenda actual de Ciudad Bolívar, es el rescate de bienes inmuebles que siendo propiedad del Estado, y que representando valores patrimoniales históricos, no pueden ser objeto de las restauraciones de urgente necesidad debido al grave estado de deterioro en que se encuentran, por cuanto están sujetos a figuras jurídicas que hacen inoperante su conservación. [344]

Otro aspecto a destacar, sería la clasificación de bienes mediante la creación de un archivo, a los efectos de lograr el correspondiente control y registro de dichos bienes, específicamente en materia de Patrimonio Histórico, tal y como esta contemplado en la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural y en legislaciones extranjeras.

Actualmente, y a través de la Procuraduría General del Estado Bolívar, se están desarrollando estos procedimientos, de rescate y clasificación de bienes**,** y es posible realizar estos seguimientos ya que previamente se ejecutó un proyecto en la Dirección de Bienes - que aunque aún no concluido - ha permitido crear un archivo de todos los bienes inmuebles propiedad del Estado Bolívar (en el cual están incluidos los bienes del casco histórico), respaldado por toda la documentación existente.

La Administración de Ciudad Bolívar, con un fuerte liderazgo de la Procuraduría General del Estado ha iniciado en el año 2002 un proceso de corrección y revisión de los mecanismos legales necesarios para llevar a cabo la preservación de los centros históricos situados en su ámbito territorial. Se ha tomado especial atención a los Tratados y Pactos Internacionales suscritos por Venezuela, y la legislación integral en materia cultural del

[344] Nos referimos a casos de declaratorias individuales de Monumentos Nacionales con anterioridad a la ley de 1993. Pudiéndose mencionar entre algunos de ellos Casa Casalta. A todo evento, es de destacar que quedan casos de Inmuebles en vías de ser rescatados, entre los cuales podemos señalar el Mirador Angostura, así como dos bienes Inmuebles que se pretenden destinar a un significativo fin como lo es la construcción de la Sala de Conciertos Antonio Lauro, así también, podríamos mencionar la Casa de los Tres Niveles, y otros. Silva Oropeza, Ob. cit.

país. De la misma manera se esta revisando la Legislación comparada concerniente a la materia, lo cual resultó muy interesante, en vista que en países como España y México, existen grandes adelantos que nos permiten visualizar ideales a implementar en nuestros proyectos.

Ahora bien, según los tratadistas venezolanos los efectos que se han derivado de esta declaratoria y sus subsecuentes ampliaciones han sido significativos, pero no suficientes, para asegurar una efectiva conservación y revitalización del centro histórico de Ciudad Bolívar. Como se puede apreciar, se han sucedido, en diferentes periodos, varias estructuras administrativas creadas especialmente para la preservación de sus bienes culturales.

Estas estructuras administrativas han abordado el fenómeno desde los problemas urbanos y arquitectónicos, hasta otros aspectos de interés, como la capacitación profesional, lo cual llevó a crear una "Escuela Taller", a través de un Programa de Cooperación Internacional establecido con el Gobierno Español. Como señala VÁSQUEZ: "por parte del Estado ha faltado propiciar la continuidad de estos esfuerzos, y ampliar más los criterios en el enfoque de la gestión. Esto ocurre no solamente en el de Ciudad Bolívar, sino también en los demás centros históricos del país. Sin embargo, hoy podemos ver con satisfacción el resurgimiento del interés por avanzar en este sentido" [345]

VÁSQUEZ señala que: "Tanto la ley vigente para el momento de las declaratorias en cuestión, como la actual, presentan algunas incoherencias relativas a las intervenciones en los centros históricos. Tampoco se ha desarrollado en consecuencia una política del Estado a este respecto, por lo cual las actuaciones han sido casi de exclusiva competencia de las autoridades regionales o locales" [346]

En lo que concierne a la Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural muchos de sus enunciados son muy generales, otros particularizan demasiado en aspectos que corresponderían a una reglamentación más específica o de alcance local. Según esta Ley vigente, con relación a los centros históricos, poblaciones y sitios "que por sus valores típicos, tradicionales, naturales, históricos, ambientales, artísticos, arquitectónicos y arqueológicos sean declarados objetos de protección y conservación" (artículo 31), el Instituto del Patrimonio Cultural debe asumir las siguientes responsabilidades:

1. Registrar y delimitar las áreas protegidas (artículo 34).
2. Autorizar cualquier intervención a realizarse en estas poblaciones, sitios y centros históricos (artículo 32).
3. Regular, en colaboración con las autoridades competentes, una serie de actividades comerciales y las construcciones que generen (Art. 33).
4. Supervisar los programas de planificación y desarrollo (artículo 34).

[345] Vásquez y otros, Ob. cit. p. 2.
[346] Vásquez y otros, Ob. cit. p. 2.

Estas responsabilidades, en su conjunto, no son acciones que logren asegurar totalmente la conservación de los asentamientos urbanos de valor. Además, para su ejecución se necesita un cúmulo de recursos – económicos y técnicos - con que el Instituto del Patrimonio Cultural no cuenta en la actualidad. Con relación a esto, es conveniente resaltar que en Venezuela existen mas de quince centros históricos declarados, y alrededor de ciento veinte centros urbanos inventariados por su interés patrimonial. Por otro lado, es de hacer notar que el articulado de la Ley vigente no contempla ninguna iniciativa tendiente al proceso de revitalización, restauración, o puesta en valor.

70. Ciudad patrimonial universitaria de Caracas. (UCV)

La ciudad capital de Venezuela, agobiada por los problemas de las grandes metrópolis latinoamericanas ha enfrentado respecto de sus barrios históricos, el desafío de la protección legal más allá de los límites del Derecho Urbanístico. Uno de sus barrios históricos más importantes está constituido por la Ciudad Universitaria, recientemente declarada patrimonio mundial.

Señalamos este caso por la especialidad que conlleva el eje estructural del análisis, basado en la comunidad y la participación de los agentes involucrados. No se trata en estricto rigor de un centro histórico, sino más bien de un barrio histórico con una funcionalidad determinada por el uso predominante del suelo, y su historia particular. Sin embargo, por tratarse de una zona territorialmente extensa y situada al interior de un núcleo urbano resulta interesante el análisis de las perspectivas que se plantean en un estudio de campo al respecto. [347]

La ciudad Universitaria de Caracas, de la Universidad Central de Venezuela (UCV) conforma un conjunto patrimonial de inmenso valor en el cual se sitúan una variedad de edificios, parques, monumentos y relaciones de valor histórico arquitectónico y artístico. Se encuentra protegido y resguardado por el Consejo de Preservación y Desarrollo de la UCV.

Este Consejo a promovido instancias de preservación y resguardo en las cuales la participación comunitaria es el centro del proceso, basadas en los acuerdos de Cracovia y en las directivas de ICOMOS.

En la Carta Internacional para la Conservación de Poblaciones y Áreas Urbanas Históricas ICOMOS (1987), el tema de la participación se profundiza y sé específica más directamente al acotar que la actuación de las comunidades es imprescindible en la conservación de las áreas históricas, por ser sus habitantes los protagonistas esenciales del

[347] Velasco, Fabiola "Patrimonio, Comunidad y Participación en la Ciudad Universitaria de Caracas Patrimonio Mundial" Consejo de Preservación y Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela. Documentos del Encuentro Cultural de las Américas: La Gestión del Patrimonio Cultural de los Centros Históricos y su importancia Social, Política y Económica. Febrero año 2002.

proceso. En tal sentido proponen incorporar programas informativos desde la edad escolar.[348]

Asimismo, en la última carta sobre Principios para la Conservación y Restauración del Patrimonio Construido (CRACOVIA 2000), la presencia de las comunidades forma parte del eje central del documento. Principio fundamental es que las comunidades son las responsables de la identificación del patrimonio y de la gestión de este, situación que ya no recae solamente sobre el juicio crítico de los expertos profesionales y autoridades. Se hacen señalamientos sobre conceptos intangibles como el de la "memoria colectiva", que implican la necesidad de conservar los valores propios de su patrimonio.

"La pluralidad social implica una gran diversidad en los conceptos de patrimonio concebidos por la comunidad entera; al mismo tiempo los instrumentos y métodos desarrollados para la preservación correcta deben ser adecuados a la situación cambiante actual, que es sujeto de un proceso de evolución continua."[349]

En este sentido, las acciones de preservación de la Ciudad Universitaria de Caracas (CUC) parten del supuesto de que es más efectivo programar, gestionar, invertir e intervenir el patrimonio cultural, cuando la comunidad maneja la información básica de la importancia de ese patrimonio, que como parte de su identidad cultural y como miembro activo de una comunidad, tiene la responsabilidad de mantener y dejar como herencia a las generaciones futuras como legado cultural.

Es así como se crea la necesidad de los programas de promoción y apropiación como estrategias de difusión en los planes de conservación del patrimonio cultural de la Ciudad Universitaria Patrimonio Mundial. Una gestión informativa y participativa contribuye en la continuidad de los procesos de intervención sobre el bien patrimonial.

El Consejo de Preservación y Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (COPRED) [350] tiene entre sus políticas estructurar programas de promoción y apropiación que constituyen ejes transversales de cada una de las acciones que emprende, a través de distintos mecanismos de difusión. Estos programas son continuos y varían de acuerdo a cada situación y escenario, que además persiguen cumplir con los siguientes objetivos:

---

[348] ICOMOS (1987) Carta Internacional para la conservación de áreas urbanas históricas. *Artículo 3*. La participación y el compromiso de los habitantes son imprescindibles para conseguir la conservación de la población, o áreas urbanas históricas y deben ser estimuladas. No se debe olvidar que dicha conservación concierne en primer lugar a sus habitantes. *Artículo 15*. Para asegurar la participación activa e implicar a sus habitantes, se debe realizar un programa de información desde la edad escolar. Deberán facilitarse las acciones de las asociaciones para la conservación y adoptarse las medidas financieras apropiadas para asegurar la conservación y restauración.

[349] Carta de Cracovia. Año 2000.

[350] El Consejo de Preservación y Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela (COPRED), es una instancia ejecutiva, adscrita al Rectorado. Como gestor de la conservación de la Ciudad Universitaria de Caracas Patrimonio Mundial y de toda su planta física, formula políticas e instrumentos que plantean la fusión armónica con los programas de docencia, investigación y extensión, en función del adecuado manejo del patrimonio edificado, cultural y ambiental.

- Promover la preservación, enriquecimiento y desarrollo sustentable de los bienes de valor cultural y ambiental de la UCV, asegurando su funcionalidad dentro de la dinámica universitaria, sin poner en riesgos sus valores esenciales.
- Gestar procesos de apropiación de los valores culturales ambientales del patrimonio de la UCV por la totalidad de los integrantes de su comunidad (profesores, estudiantes, empleados, obreros y egresados)
- Difundir el valor de los bienes culturales y ambientales.

Los programas de promoción y apropiación se orientan en primera instancia a la valorización y preservación de la imagen de la CUC Patrimonio mundial y en segundo término a la proyección del COPRED como instancia rectora, planificadora y gestora de la preservación y desarrollo de la planta física de la UCV, con la intención de captar fondos, fortalecer la institución y difundir los proyectos que se están gestando, a tiempo que permite establecer una plataforma de apoyo económico, público y privado, a fin de permitir el desarrollo de estudios y obras orientados a la preservación de los bienes patrimoniales de la UCV.

Se han definido dos espacios de acción, uno a lo interno dirigido a toda la comunidad universitaria y otro a lo externo enfocado al país y al ámbito internacional.

Como estrategia inicial de la gestión 2000-2001, los planes se dirigieron principalmente a la comunidad universitaria, con el desarrollo de campañas internas de difusión orientadas fundamentalmente a los estudiantes. Estas fomentan la vinculación diaria con los espacios en los se trabaja y se estudia, generando con ello una comprensión del entorno edificado y de su aporte a la diaria calidad de vida. Esta acción pretende contar con una participación activa de la comunidad universitaria y sus usuarios en la conservación de los espacios, edificaciones y obras de arte que se han logrado recuperar y los que a futuro se intervendrán.

Comenzar desde adentro de la comunidad universitaria con los planes de apropiación, hacer énfasis en mantener informada a la comunidad universitaria, responde a sólidas razones que se enlazan a los planes estratégicos de los proyectos de promoción a futuro

El accionar de COPRED está incorporado al plan latinoamericano “VIGIAS DEL PATRIMONIO CULTURAL” siguiendo los pasos de la exitosa experiencia adelantada por la Dirección de Patrimonio Cultural de Colombia, instancia asesora de esta iniciativa. Este programa propone una convocatoria abierta en los ámbitos local, nacional y regional, dirigida tanto a personas ya organizadas al servicio de la comunidad, así como a individuos interesados en la valoración del Patrimonio Cultural, a fin de conformar grupos de trabajo que garanticen la continuidad de las propuestas institucionales, con el fin de participar activamente en los planes de preservación del patrimonio universitario.

71. Análisis general de los casos estudiados. Visión global de un objeto local.[351]

Según hemos visto, las normativas de protección de los Centros Históricos, en los sistemas analizados, suelen ser de diversos niveles. Desde el nivel Estatal, como es el sistema de Venezuela, y por excelencia en el caso Cubano, hasta el nivel local - municipal como en el sistema Peruano, con mixturas y normativas superpuestas en los sistemas mexicano y español.

Estas relaciones dependen de la estructura administrativa, política y económica de los diversos países. Desde ya observamos que la potencia política y financiera y la capacidad técnica de los poderes locales es decisiva en el resultado de las normativas de protección.

Destacan desde este punto de vista los casos de los centros históricos de Ciutat Vella, Ciudad de México y Cusco. Tres casos en los cuales encontramos ordenanzas flexibles y novedosas que incorporan modernos principios de gestión administrativa junto a las clásicas manifestaciones del poder público urbanístico.

En primer lugar debe destacarse la potencia argumental de estos tres casos. El fuerte sustrato conceptual y público de los sistemas de protección implementados, principalmente basados en principios de actuación de la administración, tales como:

a) La protección de los Centros Históricos es un asunto de interés social y de utilidad pública.

b) El rasgo social de la propiedad es indiscutible y debe armonizar con el interés social comprometido.

c) La administración debe considerar a la ciudad se como una globalidad, como un todo coherente de equilibrios intersubjetivos.

d) Los usos de suelos y tipologías constructivas protegidas están claramente señalados en las respectivas ordenanzas municipales.

e) Los planes de protección y planificación urbanística especiales para los centros históricos son de naturaleza flexible. La revisabilidad de los planes es un principio fundamental.

Tanto el Ayuntamiento de Barcelona y el Distrito de Ciutat Vella, El Fideicomiso del Centro Histórico de ciudad de México y la Municipalidad Distrital de Cusco, han implementado sistemas de gestión público-privada de los centros históricos a objeto de:

1. Evitar los procesos de tugurización, ya sea a través de políticas de habitabilidad y conservacionismo privado.

2. Minimizar el rango de conflicto debido a la naturaleza restrictiva de las normativas de protección de los centros históricos.

---

[351] Para una visión de conjunto puede verse esquema sinóptico **"ANEXO I"** que se adjunta al final de esta investigación.

3. Incentivar a los particulares a internalizar los beneficios de la reactivación de los centros históricos.

4. Implementar procedimientos técnicos de actuación a través de patentes, licencias y recepciones de obras. Procedimientos de corrección, control y autotutela de los objetivos buscados, así el caso de las demoliciones. Y procedimientos de intervención urbanística en los centros históricos, tales como cesiones, servidumbres públicas y expropiaciones.

5. Establecer normas de disciplina y sancionatorias para el caso de infracciones a la normativa.

En los casos estudiados, se produjo primeramente, lo que podemos ubicar cronológicamente en una época de 30 o 40 años atrás, un proceso de calificación, identificación y catalogación de los Centros Históricos, sus componentes monumentales inmuebles, los espacios públicos y los usos de suelo. Labor de contenido que ayudó en la mayoría de los casos a elaborar la tarea del continente: la definición de los límites del centro histórico.

Estos ordenamientos tienen en común su antecedente directivo en Constituciones culturales o de garantía de los derechos de tercera vía, incluyendo en forma expresa en los textos de sus cartas constitucionales declaraciones de protección y resguardo al patrimonio cultural o patrimonial de cada nación. Las Constituciones políticas de España (1978), Perú (1979) y Venezuela (1999) pueden adscribirse a este nivel de protección.

En lo material podemos constatar que todos los ordenamientos estudiados proyectan su protección en dos ámbitos:

a) *Protección de los bienes individuales situados en el centro histórico.*

b) *Protección del centro histórico propiamente tal.*

Veamos:

a) LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES INDIVIDUALES SITUADOS DENTRO DE LOS LÍMITES DEL CENTRO HISTÓRICO reviste gran importancia pues de ella se desprende el Régimen Jurídico de los inmuebles, de suma importancia para la calificación de la estructura predominante en un centro histórico. Las normativas, en general, abarcan la protección de:

- Bienes muebles.
- Bienes inmuebles.
- Monumentos, estatuas y fuentes.
- Jardines y parques.
- Obras de arte.
- Otros: elementos o piezas de los inmuebles (Volutas, cornisas, accesorios, etc.)

De esta manera se estructura un marco individualizado de protección para cada uno de estos bienes, no obstante siempre existir una distinción marcada, por obvias razones, entre los bienes inmuebles y los demás tipos de bienes.

En Sevilla y Barcelona la protección de jardines y parques, así como en la Ciudad Universitaria de Caracas, es vital en la concepción del centro histórico. En Lima, Cusco y Ciutat Vella la protección de los elementos o piezas accesorias de los inmuebles es sinónimo de restricciones y sanciones en aquellos casos que su retiro o modificación altere el carácter primigenio del inmueble. En este caso, nos encontramos ante bienes muebles cuyo valor estriba en la anexión y adherencia permanente a una edificación de carácter protegido.

Así también tenemos el caso de bienes muebles cuya protección no depende de su vínculo a un bien inmueble, en el caso de Cusco, por ejemplo, se establece una detallada protección de las obras de arte y de las pinturas murales situadas en cualquier lugar de la ciudad protegida, incluso si se tratare de un edificio susceptible de demolición (Inmueble no situado en zona monumental sin declaración de afectación) debiendo conservarse el muro en el cual consta la obra, similar situación dispone la normativa del centro histórico de Ciudad de México. [352]

Se configura así un régimen tanto para muebles (distinguiendo si están o no vinculados a un bien inmueble) como para inmuebles. Pudiendo nosotros distinguir las siguientes categorías.

1. Bienes muebles autónomos o independientes.
2. Bienes muebles dependientes o accesorios.
3. Bienes Inmuebles.
4. Jardines y parques.
5. Monumentos, estatuas y fuentes.

RÉGIMEN DE LOS BIENES INMUEBLES.

Nos abocamos a su análisis pues el régimen de los bienes inmuebles protegidos suele ser el más preponderante en estos ordenamientos. Su importancia dentro de la trama y estructura del centro histórico los convierte en los conformadores del mismo. Tanto en Sevilla, Ciutat Vella, Quito, Cuenca, Oaxaca, Ciudad de México, Lima, Cusco, Ciudad Bolívar y otros casos, se establecen fuertes protecciones a los *bienes inmuebles* cuyas características anotamos:

a) *Respecto al origen de estas protecciones:* por regla general proviene de normativas municipales o locales, ya que es ahí donde se origina la necesidad de resguardo, sin embargo, al tiempo de establecerse estos resguardos, a nivel nacional o Estatal se dictan leyes generales de protección que vienen a acotar estas ordenanzas locales, muchas veces,

[352] En ambos casos, Cusco y Ciudad de México, la protección y resguardo del patrimonio artístico que pudiere hallarse, se encuentra ligado a la regulación detallada de las prospecciones y hallazgos arqueológicos y a las intervenciones arquitectónicas en bienes inmuebles protegidos. Ambas escuelas pictóricas, el Cusqueño y el Muralismo mexicano, son testimonio y fundamento de esta protección.

dejándolas en la obsolescencia o estableciendo procedimientos en abierta contradicción. Como se señala en el punto siguiente.

b) *Catalogaciones y calificaciones:* Así, por un lado las ordenanzas locales, y por otro, las disposiciones de carácter nacional o estatal, establecen procedimientos de catalogación y clasificación de los bienes inmuebles atendiendo a criterios disímiles. Así, la importancia para lo historia local de un inmueble puede no interesar para la historia nacional.

En todo caso, se busca una coordinación de criterios. Tanto para la catalogación y archivo de bienes, como para su calificación.

La catalogación reviste importancia al momento del análisis cuantitativo de los bienes que se verán beneficiados por la protección. Los organismos competentes tienen la obligación de confeccionar y mantener al día los catastros detallados de estos bienes, con el objeto de poder establecer políticas de gestión y manejo focalizadas y asimismo mantener un control detallado de su estado de conservación. En este sentido, la Ordenanza de Ciutat Vella incorpora en su artículo 7, las fichas de catalogación urbanística como documentos del Plan Especial, otorgándoles valor normativo.

La Calificación de los inmuebles es de relevancia al momento de determinar el régimen jurídico aplicable, el de licencias, autorizaciones, responsabilidades y sanciones. Esta calificación determina los grados de intervención y la regulación de éstas por la Administración Pública.

Así. en el caso de Buenos Aires, y a raíz de la primera aplicación de la norma para las Áreas de Protección Histórica (APH) de la ciudad ; se estableció la primera catalogación de edificios y los grados de intervención admisibles, posibilitando con ello su resignificación e incorporación a la vida urbana; la norma estableció las reglas de juego y los parámetros de valoración, haciendo posibles las inversiones privadas, necesarias para su recuperación. La parte de ella referida a edificios, fue extraída de normas que estaban en aplicación en otros países y se trató de, salvo ciertas modificaciones de adaptación a la idiosincrasia local, mantener los mismos criterios ya experimentados; en cambio el aspecto referido al espacio público fue materia nueva. Así, cuando en la norma se debió establecer cómo catalogar y definir los niveles de valor en los espacios públicos, se debió recurrir a la concurrencia de tres factores: [353]

a) Calidad espacial,
b) Presencia (en cantidad y calidad) de elementos legibles de valor patrimonial y
c) Uso social pleno.

Especialmente el último factor, *el uso social pleno*, permitió justificar la intervención municipal. Según la norma, si bien estaba abierta a aplicaciones futuras, las

primeras áreas definidas fueron el casco histórico de la ciudad, esto es, la *Avenida de Mayo* y los históricos barrios de *San Telmo* y *Montserrat*, en las cuales hubo una casi inmediata inversión privada que posibilitó, y posibilita aún, la rehabilitación de buena parte del conjunto, mejorando sus condiciones de vida y reactivando notablemente el comercio y el turismo tras un poco más de una década de aplicación. Sin embargo, el sólo anuncio de intención de aplicar la norma fomentó el aumento de las plusvalías en los inmuebles y la expulsión de la población local; situación que, aunque valorada en términos económicos como positiva determinó la destrucción del tejido social. En este caso tampoco hubo un seguimiento serio que permitiera obtener conclusiones válidas para prever y actuar en situaciones semejantes.

Visto este caso ejemplar, puede estimarse que uno de los puntos claves al estimar la operatividad y eficacia de las normativas de protección de centros históricos es el del Régimen Jurídico Urbanístico de los inmuebles, aplicable según su calificación.

Vimos como el CMQ establecía distintos regímenes para los Inmuebles Polarizadores, con Portales y Residencial, asimismo el Plan de Sevilla; atendiendo ambos a criterios de carácter arquitectónico funcionales, distinguiendo como en cada tipología le eran aplicables distintas normativas de intervención. [354]

c) *Régimen de Licencias y Autorizaciones:* Como ya vimos, las distintas categorías de bienes inmuebles traen aparejadas más o menos rigurosos regímenes de Licencias o autorizaciones. Mientras la protección dispuesta es más exhaustiva, las autorizaciones y licencias están provistas de procedimientos y reservas más resguardadas, por lo general de doble instancia y con posibilidad de recursos y reclamabilidad ante los organismos superiores que las normativas establecen.

d) *Régimen de sanciones:* Asimismo las sanciones establecidas en los diversos casos estudiados, se originan en :

1. *Incumplimiento* de las disposiciones de protección; en el cual se comprenden los simples errores administrativos, la no agregación de ciertos documentos que deben acompañar las solicitudes de licencias o autorizaciones, la ausencia de ciertos avisos a la Administración Pública, etc. Que traen aparejadas multas de menor cuantía a beneficio fiscal o suspensiones temporales de licencias.
2. *Infracción* de las disposiciones: las cuales pueden revestir carácter simple o grave. Las simples consisten en la falta de autorización para ejecutar intervenciones menores, el retiro no autorizado de ciertas piezas o el traslado de obras sin autorización del organismo competente. Las infracciones graves están constituidas principalmente por la

[353] Ibáñez, Edgardo. “Estructura territorial del patrimonio cultural en la ciudad de Buenos Aires” Argentina. Documentos del Encuentro Cultural de las Américas: La Gestión del Patrimonio Cultural de los Centros Históricos y su importancia Social, Política y Económica. Febrero año 2002.

[354] La Planificación, como veremos más adelante, se caracteriza por establecer normativamente patrones de desigualdad urbanística. Siendo los estándares urbanísticos aplicables a cada zona establecida por el Plan el ejemplo más claro de esto.

venta o enajenación del dominio o de cualquier otro derecho real respecto del inmueble, sin la correspondiente notificación a la Administración (Ciutat Vella), la demolición del inmueble (Cusco, Barcelona, Ciudad Bolívar, Ciudad de México, etc.), el traslado no autorizado de piezas y bienes muebles dependientes del inmueble, las intervenciones arquitectónicas que alteren en forma considerable el carácter que le imprime su condición de bien cultural, etc.

Las infracciones simples tienen impuestas sanciones como multas de mayor cuantía a beneficio fiscal, suspensiones temporales de larga data hasta la cancelación definitiva de la autorizaciones, licencias y/o concesiones otorgadas, la suspensión, clausura o erradicación del uso y/o actividad que dio origen a la infracción, y la reparación de los daños ocasionados por el uso y/o actividad que dio lugar a la infracción, a costa del infractor.

Las infracciones graves dan derecho a la Administración Pública a imponer alguna de las sanciones antes señaladas aumentadas, la realización de las acciones e intervenciones necesarias a efectos de volver el inmueble a su carácter original, e incluso la expropiación del bien objeto de protección, en la mayoría de los casos sin derecho a indemnización compensatoria. [355]

Importante es señalar que en los últimos tiempos ha adquirido relevancia en este sentido la tendencia a penalizar las infracciones y los atentados a este tipo de bienes jurídicos tutelados. Así es como al amparo de la supuesta lesión de bienes como la ordenación urbanística o el interés superior de la comunidad se han tipificado delitos contra este tipo de bienes; así el caso del Código Penal Español vigente, que en su Título XVI, agrupa bajo un mismo tipo penal los delitos contra la ordenación urbanística o territorial, el medio ambiente y el patrimonio histórico. [356]

b) LA PROTECCIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO PROPIAMENTE TAL está enfocada desde la conceptualización que data del Coloquio de Quito de 1977, al cual adscriben gran parte de los ordenamientos en la materia. Es decir como "Todos aquellos asentamientos humanos vivos, fuertemente condicionados por una estructura física proveniente del pasado, reconocibles como representativos de la evolución de un pueblo"

[355] Se resguarda su carácter de sanción, en este caso. Aunque por regla general la expropiación se emplea como mecanismo de resguardo no sancionatorio, asimismo sin derecho a indemnización compensatoria., por lo general como un mecanismo de planificación, a excepción del caso de Venezuela en que la indemnizabilidad está contemplada.

[356] Es un tópico repetido entre arquitectos, urbanistas y otros profesionales de la ordenación territorial, la afirmación de que es imprescindible establecer fuertes y ejemplarizadoras sanciones contra aquellos que no cumplan con las directivas urbanísticas, sean municipales o nacionales. Se piensa, con una visión muy particularista, que la penalización de aquellas conductas – que en sí es nada menos que la criminalización de ellas – sería "poner el cascabel al gato" en esta materia. La única cura para el gran mal. En contra de esta tendencia criminalizadora, puede verse nuestro estudio *"El bien jurídico tutelado en los delitos contra el patrimonio arquitectónico"*. A favor, García Díaz, Fernando. *"Delitos contra el patrimonio cultural en América Latina"*. En "La Semana Jurídica", año 1, Nº 33, pp 5 y 6. Santiago de Chile, año 2001 y Silva Oropeza, Claudia. Ob. cit. p. 4.

Como tales se comprenden tanto los asentamientos que se mantienen íntegros, desde aldeas a ciudades, como aquellos que a causa de su crecimiento, constituyen hoy parte o partes de una estructura mayor, que es el caso que estudiamos, el de los centros históricos urbanos.

De esta manera, en las normativas de planeamiento, ordenación, regulación y conservación de los centros históricos podemos distinguir los siguientes aspectos:

- Constituyen un régimen urbanístico de excepción de mayor rigurosidad que el régimen general.
- Están delimitados territorialmente.
- Su administración recae en una autoridad u órgano con ciertas competencias
- Le es propia una determinación especial de los usos del suelo.
- Conllevan un régimen especial de Licencias y cargas urbanísticas.

Analicemos ahora, uno a uno estos aspectos:

1. *Constituyen un régimen urbanístico de excepción:* Ya habíamos reseñado este carácter. Ahora, a la luz de los casos estudiados podemos apreciar que a través de Decretos y Ordenanzas locales o municipales se establecen regímenes de excepción al Plan General Urbanístico, que tienen como carácter su mayor rigurosidad técnica respecto a éste.

En los casos estudiados es a través de un Decreto, por lo general del ejecutivo Nacional, estatal o provincial, que se declara cierta área o zona territorial con el carácter de centro histórico, área histórica protegida, o similar. Este Decreto rara vez fija los límites del área protegida, o si lo hace, su mención es referencial por lo cual debe ser completado por una ordenanza o reglamento local, como ocurrió en los casos de Lima, Ciudad de México y Sevilla. En el caso de Ciutat Vella la delimitación territorial ya se encontraba establecida por el ordenamiento urbanístico (PMCU).

Estos Decretos, junto con "declarar" que cierta zona constituye un barrio o centro histórico, le hacen aplicable ciertas disposiciones. Estos Decretos de diversa índole, se dictan con o sin sujeción a una normativa vinculante, llámese Ley Nacional de protección o similar. Así pueden enmarcarse dentro del mandato operativo de una Ley de aplicación general como es el caso de Lima, Cusco o Chile, o proceder de iniciativas estrictamente locales o provinciales, que luego son "refrendadas" por Administración nacional. [357]

Las Ordenanzas respectivas, establecen luego los límites de estos centros históricos, así como las características de su edificación en términos conservacionista, los usos de suelo permitidos, y demás regulaciones.

2. Delimitación territorial: Los límites del Centro Histórico son determinados, sino por el Decreto declaratorio, por la Ordenanza respectiva.

[357] Pudiendo existir incluso sistemas mixtos de declaratorias locales y nacionales. En el caso chileno, la coexistencia de la LGUC y la LMN, como se verá en el capitulo III ocasiona esta situación.

Para la definición de los límites del centro histórico la mayoría de los ordenamientos se inclinan por el criterio histórico - arquitectónico quizá por que sea el criterio más completo y consensuado entre los arquitectos y actores políticos involucrados en los sistemas. Detallando para esto los polígonos, en base a avenidas estructurales o accidentes geográficos (ríos o colinas) en forma estricta.

Territorialmente los Centros Históricos protegidos representan variadas dimensiones, Desde los extendidos como los de ciudad de México con 9.1 Km.2, y el de Cuzco; la Habana Vieja, Sevilla, y Ciutat Vella que oscilan entre las 450 hectáreas y los más reducidos y acotados, como los casos de Ciudad Bolívar, Cuenca, Olinda y Valparaíso, como se verá más adelante, que no sobrepasan las 200 hás.

Por lo general se encuentran insertos en la trama de un conglomerado mayor. Por lo cual los ordenamientos de protección se vinculan estrechamente con la normativa urbanística y asimismo con la orgánica de la administración urbanística. En este sentido, están provistos de aquellas manifestaciones limitatorias del dominio que el derecho urbanístico - normativa esencialmente de cargas públicas - requiere para cumplir sus objetivos. Lo que se manifiesta en los Regímenes de Licencias, autorizaciones, certificaciones, permisos de construcción, en el régimen de responsabilidades y en las facultades sancionadoras de la Administración Pública.

3. Autoridad, Órgano y Competencias: De la misma manera, son las Ordenanzas las encargadas de determinar la competencia de uno o más órganos respecto de esta zona protegida. Por regla general es el Municipio, o Ayuntamiento, el organismo competente (Sevilla, Barcelona, Lima, Cusco) en otros casos, el Decreto u Ordenanza crea un organismo u oficina especializada competente en la materia (Ciudad de México, Ciudad Bolívar, La Habana, Valparaíso), e incluso en estos casos, se distribuyen las competencias según los ámbitos de acción: Prospectivo y de estudios, normativo y reglamentario, fiscalizador y sancionador, ejecutor, revisor, administrativo, etc. así nos encontramos con una tensión polar entre una administración de competencias concentrada, o exclusiva y otras disgregada o compartida. Y en ambos casos pudiendo ser de carácter nacional (o regional) o municipal. Es lo que el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA denomina sistema de tensiones.

Hemos tratado ya las estrechas vinculaciones existentes entre los órganos de la Administración Pública urbanística y los centros históricos. Pues bien, "los órganos con responsabilidades urbanísticas se mueven en un sistema de tensiones - y normalmente de opciones que subyacen en todo el problema de la organización del urbanismo. Estas tensiones pueden articularse alrededor de seis pares dialécticos de conceptos: función pública versus función privada; competencia municipal *versus* competencia estatal (o regional); competencias exclusivas *versus* competencias compartidas; órgano colegiado *all-embracing versus* órgano monocrático sectorializado; organizaciones generales *versus*

organizaciones específicas *ad hoc* o por operación; gestión burocrática *versus* gestión participativa y democrática." [358]

Reseñemos dos casos distintos: Ciudad de México y Ciutat Vella en Barcelona.

Así en Ciudad de México los ámbitos normativos y reglamentario corresponden al Ejecutivo Federal, los relativos a la ejecución y administración del centro histórico al Fideicomiso del Centro Histórico, los prospectivos y de estudios a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal de México, quien también sirva a las funciones de sanción y fiscalización. Estamos aquí en presencia de competencias compartidas de nivel estatal y municipal, con un órgano colegiado creado especialmente para el fin (Fideicomiso del Centro Histórico) un órgano monocrático como es la Secretaría del Ejecutivo. Con un marcado carácter de función pública y de gestión burocrática. [359]

En el caso de Ciutat Vella, es el Ayuntamiento de Barcelona el que reúne sobre sí los ámbitos de protección, puesto que desde la prospección y estudios, hasta la labor sancionadora le corresponde en su totalidad, solo registra ciertas intervenciones expresamente reguladas en la Ordenanza de parte de la Subcomisión de Urbanismo del Municipio de Barcelona y el Consejo de Distrito. Como vemos, se trata de competencias concentradas o exclusivas ejercidas por el Municipio de Barcelona representado por su Ayuntamiento y los otros órganos que consagra la Carta Municipal. Se trata de un caso de función pública con gran tendencia a la gestión privada, con una gestión participativa expresamente dispuesta por los Planes Generales y Especial.

Pero estas tensiones a las que refiere GARCÍA DE ENTERRÍA, contienen en la observación práctica de las administraciones de los Centros Históricos matices mucho mayores, como iremos observando en el desarrollo de esta investigación aun cuando desde ya podemos anotar ciertas tendencias:

a) *Función pública versus función privada:* Aún cuando la función urbanística es esencialmente pública, desde hace un par de décadas el lento retiro del Estado en ciertas actividades y la progresiva incorporación de los particulares en ellas, ha permitido que éstos últimos asuman y ejecutan tareas urbanísticas. A través de sistemas de licencias y concesiones de obra pública, podemos señalar que el sector privado es un co-gestor del urbanismo de este siglo.

Entonces, ¿podremos proyectar este influjo del sector privado a la función protectora del patrimonio del Estado sobre los centros históricos, como un correlato de su influjo en el urbanismo?

Pensamos que no, que aún el sistema de protección se encuentra en su fase de búsqueda y consolidación, en la cual el sector público está asumiendo esta función como

---

[358] García de Enterría, Eduardo. "Los Principios de la organización del urbanismo" Revista de Administración Pública Nº 87. Madrid, 1987, pp.301-339.

[359] En la actualidad en el Centro Histórico de ciudad de México se está innovando hacia una gestión participativa como se señaló en el apartado 63.

privativa en razón del general respaldo constitucional que supone el resguardo de los centros históricos. Entendemos que tras esta protección está el concepto de la sustentabilidad cultural, que no puede por ningún motivo delegarse. El Planeamiento y la protección de los Centros Históricos constituye una función pública, lo que no obsta que en muchos casos, para su gestión y desarrollo, se incorpore a agentes privados, en administraciones mixtas a fin de propiciar la participación y la diversidad de planteamientos, más vías de financiamiento y recursos multisectoriales, y la confluencia de diversas visiones en la búsqueda de soluciones a problemas globales. Los casos de Ciutat Vella, Quito, Lima, Buenos Aires y Curitiba son buenos ejemplos de estas gestiones mixtas. [360]

b) *Competencia municipal versus competencia estatal (o regional):* Sin duda alguna, en este tópico es donde la normativa de protección de centros históricos se manifiesta en su máxima expresión.

Como una manifestación de la evolución del Derecho Urbanístico las normativas de protección tienen una tradición de competencia municipal.

GARCÍA DE ENTERRÍA nos dice: "La tradición del Derecho Urbanístico, especialmente durante todos los siglos en que su contenido se ha expresado en las Ordenanzas de construcción y policía urbana es que la competencia pública urbanística, como algo propio de la ciudad, corresponde a los municipios"[361]

Los Municipios originariamente nacieron con competencias urbanísticas por excelencia, aunque posteriormente estas competencias se estatizaron como consecuencia de la pérdida de autonomía de los poderes locales. El caso de la Ley de Suelos española de 1956 es una manifestación clara de este hecho. El traslado o sustracción de competencias municipales ha significado como señala la doctrina "que el urbanismo como competencia pública ha sido estatalizado". Esta situación ha ocurrido en todos los sistemas estudiados.

Sin embargo, y a pesar de las razones que puedan esgrimirse en favor de la estatalización de las competencias sobre la ciudad, podemos decir que este traslado de poderes, atribuciones y funciones, no ha sido absoluto, puesto que asimismo en todos los sistemas estudiados (España, México, Perú y Venezuela y Chile) y en aquellos que se tuvieron a la vista (Cuba, Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay) se mantiene y aún, se revitaliza, la competencia municipal. Configurándose de este modo, un sistema de competencias concurrentes.

Así en los casos de Sevilla y Barcelona, en aplicación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones la Junta de Andalucía y la Generalitat de Cataluña concurren y comparten competencias con los Ayuntamientos respectivos en

[360] El Centro Histórico de Quito, en Ecuador, es resguardado y administrado por la Empresa del Centro Histórico de Quito, sociedad mixta que funciona con capitales públicos y privados. Estructuralmente se trata de una sociedad con un directorio de designación mixta.
[361] García de Enterría, Eduardo. Ob. cit, p. 305.

materia de protección de los Centros Históricos. En ciudad de México, el Ejecutivo Federal, el Municipio Metropolitano y el Fideicomiso trabajan en conjunto.

Incluso existen casos en que el Municipio es el principal gestor de la protección que se dispensa a los Centro Histórico, así Lima, Cusco, Ciudad Bolívar y Montevideo.

c) *Competencias exclusivas versus competencias compartidas*: Visto este tema, a propósito de la preeminencia de las competencias municipales; las competencias exclusivas se manifiestan en materias locales de índole municipal, en lo que se refiere al otorgamiento de Licencias y permisos de construcción, intervenciones y medidas de protección. Por su parte, las compartidas con órganos de la administración superior (Regional, Provincial o Estatal) son aquellas que tienen que ver con el establecimiento de políticas de la macro ordenación del territorio y de la relación del centro histórico con el núcleo urbano en el cual se encuentra inserto y los otros componentes territoriales adyacentes.

Valga aquí la distinción que suele hacerse por algunos estudiosos entre Ordenación territorial y Urbanismo. En esta distinción, anotan los autores, existe una clara relación de parentesco pero no de igualdad de objeto. Así mientras al urbanismo le interesa todo aquello que está dentro de los límites de la ciudad, a la Planificación Territorial le preocupa todo aquello relativo a los entornos, tierras agrícolas, carreteras, conexiones interregionales, etc. [362] Esta tendencia que deslinda el urbanismo funcional de la ciencia del Ordenamiento territorial es solo perceptible en la teoría, puesto que debido a la íntima conexión territorial de macrozonas, ciudades y connurbaciones esta distinción, a nivel de los órganos y sus competencias, la construcción de super carreteras, el tráfico comercial - todo ello como requerimiento económico de la ciudad contemporánea - esta distinción se hace imperceptible. La ciudad parece extenderse hoy, más allá de lo que antes fueran sus límites.

La tendencia actual es diversa, y dependerá de las dimensiones territoriales del centro histórico que se protege y del hecho de estar sujeto a una o más administraciones. Así para el caso del Centro Histórico de La Habana, en Cuba, la Oficina del Historiador, de carácter nacional a través del Plan Maestro se encarga de establecer las políticas y regular la normativa aplicable. En cambio en los casos españoles existen competencias compartidas con órganos del ejecutivo estatal.

d) *Órgano colegiado all-embracing versus órgano monocrático sectorializado:* Una vez establecida la competencia cabe señalar cuál será el órgano encargado de llevarlas a cabo. Si será un órgano de amplias competencias, un “super ministerio” como algunos tratadistas

[362] En este sentido Ríos Álvarez, Lautaro. *Ob. Cit.* p. 113.

han propuesto o un órgano con competencias focalizadas de carácter monocrático. Ambos son solo extremos de esta tensión. [363]

La idea del "super órgano" de amplísimas competencias y facultades, ha sido largamente debatida a propósito de las competencias urbanísticas, siendo implementada en algunos países y para ciertas materias cuya coordinación intersectorial no ha permitido manejar los asuntos de forma eficiente. Así, en el Reino Unido se ha creó el *Departament of Environment*, sustentado en la idea del "all-embracing ministry", un super ministerio que abarca toda clase de funciones relacionadas con el Medio Ambiente, reuniendo sobre sí las antiguas competencias de los ministerios de Transportes, Obras Públicas , Vivienda y Régimen Local. [364] [365]

Un órgano de estas características en lo relativo a los centros históricos no se ha implementado en ningún lugar del planeta, y suponiendo que algún día así sea, este debería reunir competencias en materia de Obras públicas, Vivienda, Transporte, Vialidad, Régimen Municipal, Cultura y Educación, por nombrar solo las funciones más relevantes.

Por otro lado, la tendencia en la materia ha demostrado que los órganos colegiados de carácter sectorial suelen ser más eficaces en el cumplimiento de los objetivos de las normativas de protección de centros históricos. Sin embargo, estos polos dialécticos que nos plantea GARCÍA DE ENTERRÍA, nos serán de relativa utilidad, pues al tenor de lo observado, la regulación de la materia debe asumirse por fases o ámbitos, debido a sus especiales caracteres, así:

1. Fase de estudio y prospección.
2. Fase de búsqueda de objetivos y diseño normativo.
3. Fase normativa propiamente tal.
4. Implementación de órganos
    a) Órgano fiscalizador de la norma.
    b) Órgano ejecutor.
    c) Órgano sancionador.
4. Fase de aplicación.
5. Fase de reforma o revisión.

De esta manera, nos encontraremos con diversos órganos según la fase y la función a cumplir. De ahí que el principio de la coordinación administrativa sea de relevancia en la materia. [366]

---

[363] *"All embracing"* puede traducirse como "abrazando todo", que nos da la idea de un órgano que abarca todas las competencias en la materia.

[364] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 177.

[365] En nuestro país esta idea ha sido propuesta por diversas instancias y en diversas épocas. Se ha propuesto, en este sentido, la creación de la Alcaldía Mayor de Santiago, asimismo que la Intendencia de Santiago debe cumplir el rol de all-embracing, etc. La problemática urbanística de las diversas comunas del Gran Santiago, requiere no obstante, propuestas fundadas en estudios que incorporen las múltiples variables del fenómeno y no solamente la aquella político administrativa.

[366] Profundizaremos este desglose de fases y funciones al estudiar el caso chileno, en el Capítulo III.

e) *Organizaciones generales versus organizaciones específicas ad hoc o por operación:* El nivel de tecnificación de las organizaciones es en la materia de relevancia. Precisamente, y en forma paradojal a lo establecido a propósito de la estatalización de competencias tradicionalmente municipales, podemos constatar que a menor nivel de competencias, la posibilidad de tecnificación es igualmente menor.

Debido al alto grado de especialización que requieren los funcionarios que diseñan, ejecutan y fiscalizan este tipo de normativas, es difícil que los órganos de administración local (municipios, ayuntamientos, consejos comunales) cuenten con un número idóneo o de carácter estable, por lo que el diseño al interior de éstos, de organismos específicos de especial dedicación, debe comprenderse en relación a la capacidad financiera de dichos órganos comunales.

Ahora bien, como los presupuestos suelen ser mayores en los niveles superiores, es ahí donde se cuenta con el grado de especialización técnica que se requiere para resolver los problemas de administración y desarrollo en los centros históricos, por lo que los órganos locales rara vez cuentan con este tipo de órganos especializados.

Podemos apreciar que la mayoría de los ordenamientos, al amparo de leyes nacionales de protección patrimonial o similares, establecen Organismo Generales y abstractos, abocados a una pluralidad de funciones y de misiones así, El Instituto Nacional de la Cultura en Perú, el Instituto del Patrimonio Cultural en Venezuela, el Ministerio de la Cultura en Cuba, o el Consejo Nacional de Monumentos, en nuestro país. Sin embargo, la operatividad de las normativas tiende a la coordinación con un organismo especializado, de diversa índole (público, privado o mixto) descentralizado territorial y funcionalmente, y con asiento en el mismo centro histórico, así los casos de Ciudad de México (Fideicomiso del Centro Histórico), Quito (Empresa del Centro Histórico) La Habana (Oficina del Plan Maestro) y Valparaíso (Unidad Técnica del Patrimonio de la Municipalidad de Valparaíso) [367]

En este sentido los ordenamientos de protección de centros históricos, por su fuerte vinculación con la legislación urbanística revisten como apunta GARCÍA DE ENTERRÍA las dos fórmulas: “Por una parte, se residencia en organizaciones generales, Estado, regiones, provincias, municipios, entes institucionales permanentes con competencias no localizadas en un territorio concreto. Por otra, se especializan entidades para el tratamiento de problemas urbanísticos particulares y específicos. Este último sistema suele imponerse como una necesidad técnica, bien cuando deben incorporarse intereses individuales o colectivos también específicos en una gestión determinada, bien cuando la operación

[367] Como se verá en su oportunidad en cada caso, los órganos específicos tienen diversa configuración, orgánica y dependencia. Cada caso ilustra la diversidad.

urbanística a realizar es especialmente compleja y su gestión requiere una especificación no compatible con su conjunción en una actuación genérica y difusa" [368]

f) Gestión burocrática versus gestión participativa y democrática: Sin duda alguna, esta tensión es la que actualmente rasga más vestiduras en el ámbito de la protección de centros históricos urbanos, y tiene relación con la participación de los interesados o agentes involucrados en el diseño de políticas, normativas y desarrollo del centro histórico como parte integrante del conglomerado urbano.

GARCÍA DE ENTERRÍA señala: "Indudablemente el urbanismo actual es una técnica cada vez más compleja, que exige a sus servicio a unos equipos de expertos perfectamente preparados y con dominio de una pluralidad de técnicas. En algún modo, esta exigencia condiciona las propias reglas de distribución de competencia, en el sentido de que sólo aquellas Administraciones con capacidad suficiente para soportar esos equipos técnicos está justificado que reciba la competencia pública respectiva. " [369]

Los autores distinguen tres tipos de participación:

1. Participación *uti cives*.
2. Participación *uti dominus.*
3. Participación *uti gestor*.

La primera dice referencia con el derecho ciudadano y su intervención en la administración local, distinguiendo si esta participación sea indirecta (a través de los órganos de representación popular) o directa (sistemas de información pública, avisos, y posibilidad de realizar correcciones o modificaciones a los planes) o si está dirigida a:

a) Formación de Planes e instrumentos de protección.

b) Fiscalización de la observancia de la normativa.

En ambos casos el agente actúa en abstracto, como ciudadano en ejercicio de un poder formal concedido por el Estado de Derecho. Por lo general las legislaciones establecen acciones públicas consagrando en forma amplia el interés para recurrir ante la autoridad.

La segunda se aplica a aquellos *propietarios* afectados por la normativa, es decir se trata de personas o agentes a los cuales la decisión administrativa les trae consecuencias, beneficios y/o cargas urbanísticas que están compelidos a cumplir. Pues los propietarios del suelo o edificaciones en una zona ordenada por un Plan Especial de protección, reciben del mismo Plan, una efectividad directa sobre sus propiedades. Por lo mismo, estos propietarios tienen una posición jurídica singular y distinta a la que común de cualquier ciudadano.

El agente actúa como propietario (*uti dominus*) y es reconocido por la administración en ese sentido. Otorgándole, además de los derechos y deberes de los *ciudadanos* ciertos específicos a su categoría.

---

[368] García de Enterría, Eduardo. Ob. cit. p. 327-328.
[369] García de Enterría, Eduardo. Ob. cit. p. 329.

Por ultimo la participación uti gestor es aquella que otorga a los gestores en la formación o ejecución de los Planes. Estos gestores podrán revestir el carácter de personas naturales o jurídicas, por lo general de derecho privado, y tendrán la iniciativa de realizar estudios prospectivos, redactar planes especiales, diseñar proyectos de conservación, etc. sin perjuicio de que la autoridad competente tenga la libertad para aprobarlos o no.

Esta calificación de los tipos de participación nos será de gran utilidad en cuanto analicemos este tópico a propósito del manejo, y gestión de los centros históricos. [370]

4. Determinación de los Usos del suelo: Los sistemas analizados tienen en común el establecer claramente, y a modo de Plan Especial, calificaciones urbanísticas de suelo, parcelación y ocupación territorial para las zonas declaradas históricas.

Enmarcados en el principio general de la Zonificación, ya reseñado al comienzo de esta investigación, establecen para los centros históricos determinaciones claras respecto de los usos de suelos, predominando, por su carácter no invasor ni dañino, el uso residencial en todas sus formas, el uso institucional público en carácter de servicios, el uso institucional privado en el mismo carácter y restringiéndose gradualmente el uso comercial a cierto tipo de establecimientos hasta la prohibición del uso industrial o fabril en todas sus manifestaciones, debido a su carácter de contaminante.

Cabe destacar, en este punto, que la ciudad de Barcelona dispone de un conjunto normativo actualizado en materia ambiental urbana. Se trata de las Ordenanzas: del Uso del Paisaje Urbano en la ciudad de Barcelona. (OUPA) BOP 146/1999, General del Medio Ambiente Urbano. (OMU) BOP 143 anexo I /1999, BOP 57, 160 y 181 /2000, sobre Actividad de Intervención Integral de la Administración Urbana de Barcelona. (OAIIAU). BOP 113 / 2001, y sobre Evaluación Ambiental Verificada. (OEAV) GM 18. 10-06-2003. [371] Este conjunto normativo complementa y da forma eficaz a las prohibiciones de uso de suelo en el Centro Histórico de Ciutat Vella, reforzando lo dispuesto por la OCV.

El régimen de uso de suelo incluye asimismo el de subdivisión, parcelación y número máximo de viviendas en centro histórico. En general se establecen normativas que permitan un uso pleno del centro histórico, en lo que respecta claro a los usos permitidos, de manera de estimular la habitabilidad de estas zonas. Teniendo presente que uno de los grandes problemas de la mayoría de los casos estudiados es el fenómeno de la expulsión de los habitantes originarios de los centros históricos. Así las normativas de Ciutat Vella,

[370] Ver apartado 83.

[371] Dictada en cumplimiento de la Ley 3/1998: se trata de una ley sectorial medioambiental que tiene por objeto establecer diferentes procedimientos de intervención en las actividades, tanto de los particulares como del sector público, que puedan tener incidencia en el medio ambiente, en la seguridad y en la salud de las personas. Regula por tanto, un régimen de autorizaciones, de licencias ambientales y de comunicación, evaluación, verificación, control y revisión , al que deben someterse dichas actividades.

Ciudad de México y de las Áreas Históricas de San Telmo y Montserrat, en Buenos Aires, han generado una resignificación de la zona y por ende un "repoblamiento" de área. [372]

La norma busca configurar un cuadro de atracción inmobiliaria para nuevos residentes y asimismo estimula la refacción o puesta en obra del interior de los edificios históricos de gran espacialidad. Puesto que éstos, se encontraban en su mayoría abandonados y en regular o pésimo estado de conservación. Sus propietarios originales tiempo ya habían emigrado hacia zonas de la ciudad con mayores plusvalías, dejando estos inmuebles en franco proceso de tugurización. Por lo general se emplean las plantas bajas como locales de servicios u oficinas, permaneciendo el resto en desuso y claro deterioro.

Buscan aumentarse los porcentajes de ocupabilidad, los índices de reparcelación y ocupación, a efectos de favorecer su uso óptimo residencial e incluso de servicios y actividades culturales. Se resguarda sin embargo, el carácter de los edificios a través de una regulación inversamente proporcional entre los metros cuadrados del inmueble y el porcentaje de ocupación. [373]

En este aspecto el régimen de alturas, línea de edificación, profundidad, y ancho de vial, establecido en las normativas es eminentemente conservacionista.

Las regulaciones sobre alturas son estrictas e intentan consolidar la línea de edificación existente en el centro histórico, sin alteración alguna. Por tanto se prohibe expresamente la construcción y ejecución de obras que alteren dichas disposiciones. Así, la autorización de la licencia de construcción o remodelación de un inmueble situado en un centro histórico que conlleve características de mayor altura de la original es una hipótesis imposible.

En el mismo sentido, las normas sobre materialidad de la construcción y fachadas tienen el mismo objeto. Conservar y consolidar la fisonomía particular del centro histórico, no en el sentido cosmético o fachadista, como a veces se dice, sino porque ésta contiene una forma de habitabilidad que debe conservarse. Por tal razón, estimamos que las normativas sobre usos de suelo, reparcelación y porcentaje de ocupación deben ser tratadas con tanta o mayor relevancia que las relativas a fachadas y materialidad de las obras. [374]

---

[372] Se trata de atraer a nuevos residentes al centro histórico, sin embargo, la expulsión de los originarios residentes es un efecto no deseado que se produce por la modificación de los modos de vida y el encarecimiento del valor del suelo y de los servicios básicos.

[373] A menor metraje: mayor porcentaje de ocupación. A mayor metraje: menor porcentaje de ocupación. Nunca bajando del 50 %.

[374] Se corre el peligro de diseñar planes cosméticos y que transformen a la ciudad histórica en un museo de bellas fachadas pintadas, con interiores sin vida ni actividad. Particularmente en Chile, la desorientación y falta de criterios uniformes en la protección de los inmuebles históricos, ha tenido como consecuencia la autorización de demoliciones, construcciones y remodelaciones contrarias a los criterios de conservación y consolidación del patrimonio arquitectónico. Especial mención merece, por encontrarse situada dentro del área objeto de protección patrimonial de Valparaíso, y declarada patrimonio de la Humanidad, la remodelación de la *Torre Grace*, que actualmente ocupa la Compañía Sudamericana de Vapores, la cual exhibe, incrustado en su base y fachada monumental un bloque vidriado inconexo con el carácter arquitectónico y urbano de la zona protegida. Estas intervenciones, si bien ponen en valor inmuebles que con seguridad hubieran corrido otra suerte (como el caso del *Edificio Cousiño*, Monumento Histórico Nacional también situado en Valparaíso)

5. Licencias y cargas urbanísticas: El Régimen de Policía Administrativa lleva consigo el de las Licencias, reservas y limitaciones a los propietarios o usuarios de los bienes objeto de protección; dicha característica es cuestionada en los ordenamientos vigentes en los diversos países, puesto que en razón del principio de reserva legal del dominio, por lo general amparado en la Constituciones Políticas, no se condice que éste fundamental derecho sea limitado, restringido o "regulado" en específico por normativas de rango inferior, tales como ordenanzas, reglamentos, e incluso decretos federales o municipales. [375]

La cuestión adquiere relevancia puesto que el conflicto de intereses descrito en el párrafo anterior, es el que ocasiona el atascamiento de los sistemas debido a los constantes requerimientos y recursos de los particulares, sea ante los órganos jurisdiccionales o administrativos, en permanente cuestionamiento de la legalidad o constitucionalidad de las normas de planeamiento y protección de los centros históricos.

De esta manera, el ejercicio de las facultades de la Administración Pública a efectos de cumplir sus finalidades de protección y resguardo de los centros históricos urbanos, se manifiesta desde las restricciones al ejercicio del dominio, pasando por las prohibiciones que para algunos configurarían verdaderas expropiaciones encubiertas, hasta las expropiaciones propiamente tales con derecho a indemnización (Venezuela) o sin ésta (España)

Así, tenemos que las normativas de protección constituyen técnicamente una carga urbanística, y como tales, entran en conflicto con el ejercicio del derecho de propiedad, como se vio en apartados anteriores.

Derechamente, la mayoría de los ordenamientos resuelven la no procedencia de indemnizaciones por estas cargas, con excepción de Venezuela, lo que viene en significar que, si existe un particular al cual se le está limitando extrínsecamente su derecho por la vía de la protección patrimonial, éste no cuenta con resguardo alguno, más que los recursos o remedios procesales de nivel general urbanístico o contencioso administrativo que el ordenamiento jurídico del país establezca.

Un sistema en que el problema se da en un sentido distinto al de la indemnizabilidad es el caso de Italia, en el cual, estando vigente el principio de la no indemnizabilidad de las cargas urbanísticas, el problema se radica en la temporalidad de las cargas singulares. La Administración ejerce sus potestades urbanísticas sin contraprestación, mas ellas no pueden imponer un gravamen perpetuo que constituya en forma oculta una verdadera expropiación.[376]

Las limitaciones más comunes se refieren a prohibiciones de edificar y restricciones a las acciones de los propietarios en los respectivos inmuebles. Se les impone el deber de

---

[375] Esta característica de los ordenamientos de protección de Centros Históricos es común a la de los ordenamientos urbanísticos. Un claro análisis puede verse en las publicaciones de Enrique Rajevic Mosler. Ob. cit.

[376] Letelier Wartemberg, Raúl. Ob. cit. p. 85.

conservación de los bienes objeto de protección, a su costa, en todo aquello que sea necesario para su mantención. Este deber comprende aquellas medidas que sean imprescindibles para la mantención estructural del inmueble, sus condiciones de seguridad publica, sanidad y salubridad. Se extiende desde el interior del edificio al exterior que colinda con el espacio público.

El deber de conservación en muchos casos impone la obligación de permitir el ingreso libre - o excepcionalmente remunerado - al inmueble de visitas técnicas, científicas o incluso con fines culturales o turísticos. [377]

Estas normativas imponen a veces limitaciones a la transmisión de estos bienes, pues junto a los deberes ya referidos, los propietarios o titulares de derechos respecto a estos bienes tienen la obligación de notificar a la Administración Pública la intención de enajenar el inmueble a efectos de que ésta ejerza su derecho de "tanteo" o iguala de oferta, asimismo para efectos de efectuar modificaciones en las fachadas, balcones, columnas, techumbres, pintura de fachadas, o arreglos en voladizos, cornisas o accesorios, deben someterse a un régimen más o menos acucioso de licencias y autorizaciones. Destaca, en este sentido por su detalle, el Código Municipal de Cusco, que establece autorizaciones específicas para cada tipología de intervención. [378]

Respecto a la *expropiación* las normativas estudiadas las reservan para casos puntuales, considerándola como una *"última ratio"* en la materia.

En Barcelona se ejerce como derecho del Ayuntamiento para el caso del incumplimiento del deber de conservación, en el caso de los edificios acogidos a protección en razón de su declaración de interés local.

La expropiación, operará simple y llanamente, cuando el propietario se encuentra en incumplimiento del deber de conservación.

El Art. 26.1 de la OCV dispone que: " El incumplimiento del deber de conservación habilita al Ayuntamiento para expropiar el edificio, con las condiciones que la legislación prevee para los bienes de interés nacional, de acuerdo con el artículo 67 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, de Patrimonio Histórico Catalán"

Es causa de interés social el incumplimiento del deber de conservación y la situación de peligro inminente del bien cultural de interés local, en las condiciones establecidas para los bienes culturales de interés nacional, de conformidad al artículo 67 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, de Patrimonio Histórico Catalán.

---

[377] Estos bienes, se incorporan en circuitos culturales y turísticos en Sevilla, Barcelona, Ciudad de México, y desde hace unos años Santiago y Valparaíso, en Chile. En nuestro país desde al año 2001 se instituyo por Ley el día 31 de mayo como Día Mundial del Patrimonio, en el cual los edificios históricos y museos, sean públicos o privados, deben abrir sus puertas y exhibir sus dependencias al público en forma gratuita.

[378] El incumplimiento del deber de conservación por parte del particular obligado, es sancionado en Barcelona con multas hasta la expropiación del bien objeto de protección.

En Venezuela está contemplada en la LDP como una forma en que la administración cumple su objetivo, regulada por las normas generales, contempla la indemnización correspondiente al particular expropiado.

En los otros casos solo está establecida en forma genérica, pero excepcional, en casos de ruina o urgente conservación.

Como hemos visto, las medidas de protección de centros históricos afectan los atributos del dominio; el uso, el goce y la disposición. Siendo gradual la afectación según el rigor de esta protección. Es decir, que es el uso el atributo más afectado e incluso restringido, luego el goce, y finalmente la facultad de disposición. Respecto a la expropiación diremos que no obstante acabar definitivamente con el derecho del propietario actuando como un modo de extinguir el dominio, como algunos autores entienden, para nosotros es el máximo poder de la administración en la protección de los centros históricos.

En aquellos centros históricos en los cuales la labor de catastro y catalogación ha arrojado como resultados un alto número de inmuebles de propiedad particular el sistema ha debido funcionar sobre la base de los acuerdos y estrategias mixtas de acción (caso de Ciutat Vella), en otros casos como un Ciudad Bolívar, el predominio del interés público y la expresa disposición de la LDP, permiten derechamente la expropiación en favor del ente fiscal o municipal. En este caso el régimen de la indemnización está normado por la ley general.

Las Licencias, por otro lado, de conformidad a las normativas, junto con establecer el ámbito territorial de aplicación, los límites del centro histórico, y asimismo el régimen jurídico de los inmuebles monumentales ubicados al interior de la zona protegida, deben contener la regulación en forma detallada de los usos de suelos permitidos y prohibidos, condiciones de parcelación o subdivisión, altura de edificación, ancho de viales, voladizos y estructuras salientes, normativa sobre publicidad y avisos, tipos de intervenciones, modificaciones, rediseño, etc., como ya hemos señalado en el numeral anterior.

&

Como hemos visto en estos cinco puntos, esta normativa especial en lo urbanístico le permite a los centros históricos conservar la fisonomía que los caracteriza, y que obviamente se ha estructurado sobre su misma realidad. De ahí la importancia de la labor de catalogación y estudio de campo que precede a todo proyecto de ordenamiento en la materia.

Luego de lo cual la Administración Pública, los interesados, la comunidad, sociedad civil y los particulares que se vean afectados por una declaración deberán determinar el criterio que legitima y proyecta la preservación, tarea la más de las veces difícil y que muchas veces entrampa el proceso efectivo de rescate y revitalización de los centros históricos urbanos.

Veremos a continuación, los principales criterios que permiten a los ordenamientos revisados, estructurar sus acciones de catalogación, calificación, protección, fomento, desarrollo, intervención y gestión de centros históricos urbanos, indicando en casa caso para que acción - o acciones - en particular, es empleado cada criterio. Distinguiendo si la aplicación se hace sobre los bienes individualmente protegidos o sobre el conjunto histórico a proteger.

a) Criterio Arquitectónico. (estético - funcionales)
b) Criterio Histórico - Cultural.
c) Criterio Técnico - Jurídico.

72. Criterios Arquitectónicos. (Estético - funcionales)

Los criterios arquitectónicos son aquellas normas que implican una valoración de alternativas relacionadas con las escuelas, estilos o propuestas arquitectónicas que se pretende proteger. De esta manera, el influjo de ciertas corrientes estéticas y arquitectónicas representativas de una época es utilizado como criterio orientador especialmente en las fases de catalogación y calificación, tanto de los bienes monumentales como del centro histórico mismo. Cobra relevancia igualmente como principio rector de las acciones e intervenciones en los bienes protegidos.

Par analizar este criterio distinguiremos respecto a su aplicación a los bienes individuales y respecto a los centros históricos, tal como lo hicimos en el apartado 71.

En relación a los inmuebles suelen seleccionarse aquellos inmuebles producto de escuelas arquitectónicas representativas de un estilo determinado y puro, renacentista, barroco, gótico o contemporáneo. Estableciendo en las fichas de catalogación el estilo y año de construcción del inmueble. Su estado de conservación y otros datos de interés, como el arquitecto y/o constructor, la materialidad predominante y los aspectos más importantes de su espacialidad.

Esta información estilística del inmueble es asimismo funcional, puesto que de su estructura podrán colegirse sus usos preferentes, aceptados y en su caso, prohibidos. El estado de conservación de éste es el que sirve de referente al marco regulatorio individual y a las futuras intervenciones que se tengan a la vista.

Con respecto a los centros históricos, este criterio es de vital importancia al momento de definir categorías o conjuntos sujetos a protección, por lo general establecido en base a épocas constructivas, arquitectos relevantes o remodelaciones que abarcaron zonas determinadas de la ciudad, manzanas, lotes o avenidas.

73. Criterios histórico - culturales.

La recepción y acogida de los centros históricos respecto a la historia local, regional o nacional brinda jerarquía a las zonas protegidas. Muchas veces les otorga reconocimiento incluso internacional, como en los casos de La Habana o Cusco.

Así es como este criterio atiende principalmente a dos aspectos:

1. Sitios vinculados a algún hecho relacionado con la historia o la cultura patria local, regional o nacional.
2. Sitios vinculados a algún personaje de la historia o la cultura patria local, regional o nacional.

Tenemos entonces que la vinculación histórico-cultural de un lugar puede producirse en razón de hechos o personajes. Ambas catalogaciones tendrán su apoyo en los archivos de la historia que se intenta proteger.

Hemos visto como en la construcción del concepto de "lo patrimonial" y "lo antiguo" en Sudamérica imperó un criterio selectivo, elitista y acientífico; sustentado en referentes patrios oficiales impuestos por la oligarquía de turno, en resguardo de la autoconstrucción de una historia que destacara ciertos hechos y ciertos personajes, lo que trajo como consecuencia el olvido y destrucción de tantos otros sitios y edificios, en ese entonces irrelevantes, o que fueron entendidos en aquellas épocas como "olvidables".

Hoy en día existe consenso en que la determinación de los hechos y personajes histórico-culturales que se vinculan a un sitio histórico deba partir de un proceso plural de investigación, así como de una transversalidad que cubra desde lo local vernáculo hasta lo nacional y global.

74. Criterios Técnico Jurídicos.

Son aquellos principios de decisión de carácter jurídico que informan las normativas de protección de centros históricos. Les hemos denominado técnico - jurídico pues por lo general, por la naturaleza de las materias reguladas, se encuentran complementados con criterios de orden técnico correspondientes a la construcción, la arquitectura, la restauración, la historia u otra ciencia a las cuales se recurre en estas normativas. Se trata de normas técnicas que se han juridizado.

La juridización de estos criterios técnicos - o tecnológicos - no implica que estos se difuminen en el sistema y el lenguaje del derecho. Por tal razón estos ordenamientos contienen dentro de sí directivas de carácter técnico que es preciso entender bajo los significados y sentidos de la ciencia o arte a la cual pertenecen.

Así, podemos constatar un desplazamiento positivo de instituciones provenientes del urbanismo y del Derecho Urbanístico que se emplean con rigor y eficacia técnica para la vocación de los centros históricos. Estas instituciones, sean conceptos o procedimientos, fueron los primeros en ser utilizados por las administraciones públicas nacionales en el análisis legislativo que debieron enfrentar los problemas - y por ende las soluciones - de los centros históricos y conjuntos históricos monumentales.

El Planeamiento o Planificación urbana como una forma de protección de los centros históricos es sin duda uno de los primeros soportes en este proceso. El Estado, en

ejecución de su rol planificador asume esta tarea en función de la satisfacción de necesidades a resolver dentro de una área territorial delimitada, definida en función de ciertos criterios legislativamente consensuados, cuáles son los objetos a proteger con dicha planificación.

Los objetivos del Plan, en este caso, definen al cuerpo normativo.

Este tipo de criterio es utilizado en todos los ordenamientos estudiados. Cada uno, con más o menos detalle se explicita en forma acuciosa.

Podemos citar desde conceptos y principios, herramientas, hasta los procedimientos propios del urbanismo que han sido incorporados por estas normativas, y asimismo los conceptos y principios, las herramientas y procedimientos autónomos de las normativas de protección de centros históricos.

Entre los primeros podemos mencionar los conceptos de Plan General, Plan especial, Competencias concurrentes, Participación, Estatalización de competencias, Operatividad local. Etc. Dentro de las herramientas: La Zonificación, Uso de suelos, Reparcelación, Régimen de alturas y viales, porcentajes de edificabilidad, porcentajes de habitabilidad, Licencias, autorizaciones, sanciones, etc. Y en cuanto a los procedimientos: de información y aprobación de Planes, Régimen de Licencias y certificaciones, tramitación de expedientes y permisos de obras, Reclamos, expropiaciones, multas.

La normativa de Protección de Centros Históricos, por su parte, ha logrado autonomía conceptual y de principios, así: El concepto de Centro Histórico, los conceptos de inmuebles patrimonial y/o monumental, la protección y los actos que ella conlleva, la revisabilidad de los planes, la flexibilidad de las normativas, la diversidad de visiones prospectivas, los organismos de función específica, el desarrollo de la gestión privada uti gestor, las compensaciones tipo uti domine. En cuanto a sus herramientas: la catalogación de inmuebles por tipología, la delimitación del centro histórico, el derecho de tanteo de las administraciones, el deber de conservación, las intervenciones específicas, la restauración, la puesta en valor, demoliciones, etc. Y en cuanto a los procedimientos: Aprobaciones de expedientes, sanciones, expropiaciones especiales, comisiones multidiciplinarias, etc.

75. Criterios de ICOMOS. [379]

ICOMOS, en su labor de aunar criterios y servir de apoyo al establecimiento de normativas en la materia en las diversas instancias de protección, a señalado ciertos criterios guías. Criterios que emanan de la Convención Internacional celebrada en París en

[379] ICOMOS es la sigla del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (International Council on Monuments and Sites), organismo auxiliar de la UNESCO para la gestión de bienes culturales, en el marco de la Convención del Patrimonio Mundial. A ICOMOS le corresponde evaluar técnicamente todas las postulaciones de bienes mixtos y culturales a ser inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial.

1972 sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, suscrita en UNESCO, y suscrita por nuestro país. [380]

Los seis criterios de valor universal de bienes culturales son:

i) El bien representa una obra maestra del genio creador del hombre;

ii) El bien testimonia un intercambio de influencias considerable, durante un período concreto o en un área cultural del mundo determinada, en los ámbitos de la arquitectura o la tecnología, las artes monumentales, la planificación urbana o la creación de paisajes;

iii) Es un testimonio único, o por lo menos excepcional, de una tradición cultural o de una civilización viva o desaparecida;

iv) Es un excepcional ejemplo de un tipo de construcción o conjunto arquitectónico o tecnológico, o de paisaje, que ilustra uno o varios períodos significativos de la historia humana;

v) Es un ejemplo excepcional de formas tradicionales de asentamiento humano o de utilización de las tierras, representativas de una cultura (o de varias culturas), especialmente cuando son vulnerables debido a mutaciones irreversibles;

vi) Está directamente asociado con acontecimientos o tradiciones vivas, ideas, creencias u obras artísticas y literarias que tengan un significado universal excepcional (el Comité considera que este criterio debería justificar una inscripción en la Lista sólo en circunstancias excepcionales, y cuando se aplique de manera concomitante con otros criterios).

76. Otros Criterios.

a) Integración. En el caso de las normativas que regulan el centro histórico de Ciutat Vella en Barcelona, llama la atención la integración de los subsistemas ambiental, urbanístico y de protección patrimonial. Esta integración de valoraciones es la propuesta que en España está comenzando a tomar forma a partir de la doctrina de los sistemas, que mencionábamos al comienzo de esta investigación.

Hemos señalado la relación existente entre el urbanismo y la ordenación territorial, y respecto de la cual algunos autores advierten que deben mantenerse a distancia. Sin embargo, el confluir acelerado de las realidades que ambas terminologías incluyen obliga a un tratamiento, a lo menos, coordinado.

El entendimiento entonces de las normativas de protección de Centros Históricos, de Urbanismo, de Ordenamiento Territorial y de Medio Ambiente es un imperativo categórico, no sólo para la ciudad de hoy, sino para la sustentabilidad de la vida planetaria.

b) Participación: Como se verá en el apartado 83, lo que en principio pudo haberse entendido como un mero criterio orientador de la actividad pública de protección de sitios y centros históricos se ha convertido en un principio fundamental en la materia.

[380] Publicada en el D.O. con fecha 12 de mayo de 1980, como Ley de la República de Chile.

La participación de los interesados / afectados se evidencia en la actualidad como una condición sine qua non, para la legitimidad, validez, eficacia, eficiencia y operatividad de las normativas en comento.

77. Conflicto de intereses. Incentivos a los particulares y normativas compensatorias.

Como hemos venido repitiendo, las normativas de protección han traído aparejados constantes reclamos de ilegalidad por parte de los propietarios de los bienes raíces afectados, ya sea por una declaratoria del bien individualmente considerado, o por una declaratoria de centro histórico en la cual quedan comprendidos dichos bienes.

Como apreciamos en el apartado 71, las normativas de protección de centros históricos imponen restricciones al ejercicio del derecho de propiedad que suelen significar importantes limitaciones, ya sea en el atributo del uso, del goce o de la disposición, e incluso derechamente la expropiación del derecho.

Así, tanto el dominio como otros derechos reales constituidos sobre el bien, se ven afectados por este tipo de declaratorias, inclusive los poseedores de estos bienes. [381] Lo cual es inmediatamente percibido por los particulares quienes, en forma legítima se ven compelidos a recurrir a las instancias jurisdiccionales y administrativas a efectos de "corregir" o derechamente invalidar estas afectaciones.

Esta situación que describimos, constituyó en sus comienzos uno de los caracteres del Derecho Urbanístico y, actualmente, evidencia con claridad los requerimientos que una normativa de protección de centros históricos urbanos precisa para cumplir con sus objetivos

Analicemos pues, los puntos en conflicto primero, para luego adentrarnos en los incentivos correctores y normativas compensatorias que hemos podido observar en los sistemas y casos estudiados.

1. CONFLICTO DE INTERESES:

a) Por un lado está ***el interés público comprometido***, al cual ya hemos aludido en los apartados 33 a 41 de esta investigación. Bajo las denominaciones de: "interés social", "bien público", o "beneficio de la comunidad", los distintos sistemas lo consagran como fundamental en el espíritu y aplicación de estas normativas, y que además de ser un soporte programático de las normas, valida y da legitimidad a los procedimientos sancionatorios y expropiatorios. [382]

[381] Expresamente en las ordenanzas de Ciutat Vella y Cusco.

[382] El art. 37. 3 de la LPHE señala: "Podrán expropiarse por *causa de interés social* los inmuebles que impidan o perturben la contemplación de los bienes afectados por la declaración de interés cultural o den lugar a riesgo para los mismos" Este motivo de expropiación podrá ser utilizado por los ayuntamientos, dando cuenta a la Administración de éste propósito, que tendrá prioridad en el ejercicio de esta potestad. Asimismo, el Art. 26.1 de la Ordenanza de Ciutat Vella señala: " El incumplimiento del deber de conservación habilita al Ayuntamiento para expropiar el edificio, con las condiciones que la legislación prevé para los bienes de interés nacional, de acuerdo con el artículo 67 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, de Patrimonio Histórico

Hemos visto como en todos los sistemas estudiados junto con declaraciones de rango constitucional de mayor o menor explicitud, pero todas en vigor, existen Leyes de carácter nacional y/o Federal (Regional o provincial) que desarrollan dichas disposiciones constitucionales. Establecen conceptualizaciones claras del objeto patrimonial a proteger, disponen procedimientos y organismos encargados. No queda así, ninguna duda que tanto el planeamiento como la protección de lo centros históricos constituye un deber del Estado, y asimismo, una función pública.

El Estado, actualmente y como entelequia jurídica, brinda protección a estos bienes. Los reconoce como valorados y valorables. El influjo organizador no obstante venir de los organismos y coloquios internacionales, consolidó referentes y valoraciones vernaculares que el Estado hoy en día ha incorporado a su catálogo de protección junto a otros derechos de caracteres individuales.

El derecho, y también establecido por algunas Constituciones como deber, de conservar y proteger y disfrutar de los centros históricos se traduce en un conjunto de autonomías públicas que le otorgan fisonomía:

1. Autonomía de principios y conceptos.
2. Autonomía normativa.
3. Autonomía orgánica y procedimental.

Fundada ya la idea que al Estado, al reconocer un objeto como válido, le corresponde su protección, será cuestión de criterio legislativo la estructuración de ésta, y que por supuesto variará según la conformación política y económica del Estado legislador.

Además, y no menos importante su consideración como neta legislación de función pública le hace revestir los caracteres de una normativa de cargas públicas, tal como la legislación urbanística, y por lo tanto existe un preeminencia absoluta del interés o bien público por sobre el interés particular del derecho afectado.

A la normativa de protección de Centros Históricos no le interesa el propietario sino en cuanto cumpla a cabalidad con los deberes que ésta le impone direccionando su interés en forma preferencial hacia la protección y conservación de estos bienes.

Podemos llegar a decir que, en la materia, se ha abierto un nuevo campo al publicismo furibundo, y que asimismo en virtud de éste, podrían abrirse las puertas al abanico de discrecionalidades y arbitrariedades que esto por lo general supone a nivel de las administraciones. Ya el profesor RÍOS nos dice como la doctrina ha hecho gravitar el concepto de Derecho Urbanístico en torno al derecho de propiedad citando al profesor CARCELLER FERNÁNDEZ, quien prefiere hablar de “legislación urbanística” y que la define como “el conjunto de normas jurídicas que estructuran una rama de la

---

Catalán ” Es causa de *interés social* el incumplimiento del deber de conservación y la situación de peligro inminente del bien cultural de interés local, en las condiciones establecidas para los bienes culturales de interés nacional, de conformidad al artículo 67 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, de Patrimonio Histórico Catalán.

Administración Pública, y, por sí mismas o a través del planeamiento que regulan, definen el contenido del derecho de propiedad según su calificación urbanística y disciplinan la actividad administrativa encaminada a la urbanización y a la edificación" [383]

MARTÍN MATEO, en el mismo sentido ha señalado que la propiedad "es un artificio económico que ha estado ausente de las relaciones sociales durante la mayor parte de ka existencia histórica de ka humanidad. No obstante el nuevo Derecho del Urbanismo afecta frontalmente a los mejores acuñados y más respetados conceptos. La noción del derecho subjetivo, del interés legítimo, la distinción entre acto y norma, el contraste entre derecho público y el privado, van a quedar sustancialmente afectados" [384]

El autor español constata este cambio radical en la forma de concebir el derecho de propiedad, y lo hace en el año 1974, y asimismo describe las alteraciones que la legislación urbanística, de la que la normativa de protección de centros históricos es parte vinculada, introduce en los *"básicos soportes estructurales"* de la propiedad privada. Así la *seguridad jurídica* quedará sujeta a lo que él denomina "labilidad de las situaciones dominicales" y la "prevalencia de los intereses colectivos". La *igualdad* sufre "serias dificultades para su aclimatación al urbanismo" , rama por esencia de desigualdades. No en vano el autor trata los Planes reguladores bajo el epígrafe "La discriminación planificada". Por último, la *libertad,* entendida como "la más amplia gama de posibilidades de disfrute y de transmisibilidad" de los atributos del dominio, se menoscaba jurídica y materialmente. El suelo urbano es producto de la administración. Es la Administración Pública la que le otorga tal carácter quedando el goce de éste condicionado por la misma administración, sino también su disponibilidad. "La transmisibilidad queda sujeta, actual o virtualmente a las previsiones urbanísticas que pueden imponer transmisiones coactivas tanto en dirección a la Administración como a otros particulares predeterminándose a la par los precios a satisfacer u obtener, al margen de los criterios del mercado." [385]

Autores franceses van más allá e incorporan la noción de utilidad pública en la definición de lo que ellos llaman "Derecho del Urbanismo". LOUIS JACQUIGNON, entre ellos, lo define como "el conjunto de reglas a través de las cuales la colectividad, en nombre de la utilidad pública, y los titulares de derechos de propiedad en nombre de la defensa de los intereses privados, deben coordinar sus posiciones y acciones respectivas en vista del acondicionamiento de la ciudad" [386]

ROBERT SAVY, por su parte señala "que el derecho del urbanismo está hecho esencialmente de limitaciones administrativas a las prerrogativas que el propietario tiene o deriva del artículo 544 del Código Civil francés. Él no existe sino oponiéndose a la

[383] Citado por Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 142.
[384] Martín Mateo, Ramón. *"El Urbanismo y las categorías jurídicas tradicionales"*. Revista de Derecho Urbanístico. Nº 39. Madrid. 1974. Citado por Ríos. Ob. cit. p 142.
[385] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 143.
[386] Lacquignon, Louis. "Le Droit de l' Urbanisme" Ed. Eyrolles, París. 1969. Citado por Ríos. Ob. cit. p. 145.

concepción civilista de la propiedad inmobiliaria; ya que el suelo es la materia prima del urbanismo. ” [387]

En los casos vistos observamos que el rol del particular en cumplimiento de las normativas de protección debe ser eminentemente obediente, dejándosele un nulo margen de libertad para determinar criterios, tipologías o parámetros de conservación.

En el caso de Cusco, los propietarios que pretendan intervenir una edificación, o parte de ella deben junto con acompañar un detallado expediente bajo la responsabilidad de un equipo multidisciplinario conformado por arquitectos y científicos conservacionistas, someterse a un estructurado procedimiento y a la fiscalización del Municipio de Distrito competente. No pudiendo iniciar ningún tipo de acondicionamiento, transformación o acomodo en el inmueble objeto de protección, sin antes recibir la Licencia o Autorización respectiva.

En el Centro histórico de Ciudad de México deberán presentarse los proyectos ante el Fideicomiso del Centro Histórico, quien dentro de sus atribuciones coordina ante los particulares y las autoridades competentes la ejecución de acciones, obras y servicios que propicien la recuperación, protección y conservación del centro histórico.

En La Habana la Oficina del Plan Maestro tiene la atribución exclusiva de autorizar y proponer modificaciones e intervenciones de protección en la propiedad inmobiliaria y en el casco histórico.

En Ciutat Vella el deber de conservación que recae sobre el propietario es de tal amplitud y extensión que su mero incumplimiento acarrea sanciones pecuniarias e incluso la expropiación en favor del Ayuntamiento u otra entidad, sin derecho a indemnización alguna. (Art. 26.1 de la Ordenanza de NN.UU de Ciutat Vella)

En los hechos, el propietario de un bien que ha sido afectado por una declaración patrimonial, se debe comportar como un “administrador privado” ante la Administración Pública quien regula los actos materiales y jurídicos del dominio.

Si bien esta situación alcanza con fuerza a los inmuebles debido al Régimen Jurídico que les es aplicable en los diversos casos estudiados, es de común ocurrencia que conjuntamente estos inmuebles catalogados como monumentales o históricos se encuentren ubicados en un área territorial declarada como sitio o centro histórico. De esta manera el peso de la normativa, la prevalencia del interés colectivo y la inestabilidad de las facultades dominicales del alicaído propietario, se manifiestan con mayor evidencia.

La normativa de centros históricos impone además un conjunto de prerrogativas que vienen en agregar un grado de incertidumbre en su condición de propietario, haciendo su derecho más variable aún.

---

[387] Savy, Robert. “ Droit de l’ Urbanisme”. Prensas Universitarias. París. 1981. Citado por Ríos Ob. cit. p. 145.

Sin embargo, el golpe más duro se ha dado ya a nivel de la propiedad inmobiliaria individual, puesto que en la regulación del espacio publico, de los espacios urbanos libres, de los parques, jardines y plazas, se justifica plenamente el predominio del interés colectivo por sobre el particular.

Pensemos por ejemplo en cierta zona de la ciudad que reúne los caracteres de barrio histórico, pero que aún no ha sido declarada como tal, y en la cual somos propietarios de un antiguo caserón de dos pisos, patio interior, galerías coloniales y fachada en regular estado de conservación. Por tratarse de una zona cuyo tejido social se ha deteriorado hemos trasladado nuestra residencia a una zona más segura y orgánica de la ciudad, sin embargo este edificio genera rentas periódicas a nuestro favor en base a ciertos locales comerciales allí instalados y una familia que reside en el segundo piso en calidad de arrendatarios.

Luego de la declaración de centro histórico se nos comunica que nuestro edificio ha sido catalogado y declarado como inmueble de carácter histórico por lo cual le es aplicable un Régimen Jurídico distinto al que antes tenía y excepcional respecto de otras zonas de la ciudad.

Al informarnos con más detalle constatamos que no podremos realizar modificaciones, ni pintura de fachadas, arreglos de techumbre, cambio de pilares estructurales, muros o vanos; modificaciones en el patio interior, e incluso ni siquiera instalar una antena de televisión satelital sin primero obtener las licencias y permisos correspondientes. Si bien no era algo que hacíamos con mucha frecuencia en nuestro edificio, pues prácticamente los arrendatarios se ocupaban de estas tareas, la ordenanza ahora vigente nos obliga a conservar en buen estado el edificio y por lo tanto a realizar dichas mejoras.

En virtud del deber de conservación nos abocamos a las tareas que la ordenanza encomienda y nos vemos en la obligación de subir el canon de renta a nuestros inquilinos para poder solventar los gastos que la tarea conlleva. Esto podría ocasionar que alguno de ellos decidiera no perseverar en el contrato.

En este contexto el cumplimiento de la normativa provoca alteraciones al ejercicio del dominio que veníamos detentando hasta antes de la ordenanza de protección. Pudiendo estimar, en un primer momento que ésta solo nos ha irrogado perjuicio. Sustrayendo de nuestro arbitrio ciertos atributos, limitando considerablemente otros, e imponiéndonos deberes que nos ocasionaron costos. La ordenanza ha modificado sustancialmente el contenido de nuestro derecho original, agregándonos obligaciones y restringiendo nuestro goce y disfrute del mismo.

Ahora bien, debido al impacto de la normativa en el centro histórico, el mejoramiento de los inmuebles, y la nueva regulación de uso de suelos, el sector aumentó su plusvalía, condiciones de salubridad y seguridad urbana; y luego de cierto tiempo se podrá subir en forma relativa las rentas de arrendamiento, el sector se valorizará con las

inversiones públicas y nuestro edificio adquirirá un valor agregado al encontrarse cerca de museos, teatros, centros culturales, universidades y servicios de excelencia; y aquello que un primer momento concebimos como solo un gasto podremos estimarlo en una inversión que se recuperará ampliamente.

En el caso descrito, nos situamos ente el impacto ideal de una normativa de protección, sin embargo, debemos anotar que por sí solas estas normativas - esencialmente públicas - generan en el propietario una percepción y una condición de manifiesto deterioro de su derecho.

b) Por otro lado, tenemos ***el interés del propietario, o titular de un derecho constituido sobre un bien o conjunto de bienes, que han sido afectados por una declaratoria o se encuentran ubicados al interior de los límites de un centro histórico urbano*** quien, por un acto unilateral de la Administración Pública se ve, de un momento a otro, "privado" de un margen importante de facultades sobre su dominio. Pudiendo, como se ha visto, llegar incluso a perder el bien sin indemnización alguna. [388]

Este publicismo furibundo, al que hacíamos referencia anteriormente, recae con toda su fuerza en el propietario. Pudiendo dañarle, deteriorando la calidad y extensión de su derecho, haciéndolo incierto, e incluso ocasionándole su pérdida definitiva.

Analicemos como puede operar la normativa de protección de centros históricos en relación al derecho de dominio del propietario.

Recordemos que las facultades inherentes al dominio pueden ser de carácter material o jurídico. Facultades materiales son aquellas que se realizan mediante actos materiales que permiten el aprovechamiento del objeto del derecho (uso, goce y consumo físico de la cosa). Son facultades jurídicas las que se realizan mediante actos jurídicos, entre los cuales se encuentran los actos de disposición, que para ser ejecutados requieren la facultad de disposición.

Antes de analizar cada una de las facultades que puede resultar alterada por la normativa de planeamiento y protección de centros históricos, presentamos algunas cuestiones metodológicas:

a) El análisis se presenta en forma separada por fines metodológicos y en razón de la clásica enseñanza del derecho de dominio, el cual debe concebirse como absoluto, exclusivo y perpetuo.

b) Debido a esta unicidad del derecho de dominio, en la práctica las limitaciones y restricciones al uso, goce y disposición jurídico-material de los bienes comprometidos suelen implementarse en conjunto y con una perspectiva de coherencia. De esta manera, no aparecen aisladas las unas de las otras. Confundiéndose las obligaciones respecto a los atributos.

[388] Que es lo que ocurre en la legislación de España, México, Perú y Cuba.

c) Los ordenamientos de protección recurren a la expropiación en variados casos, ya sea por la vía directa, en el cumplimento de los fines de la normativa, o por la vía indirecta como sanción ante el incumplimiento del deber de conservación. Dicho deber se traduce en que el titular cumpla con las prerrogativas, obligaciones y limitaciones que se le han impuesto en su derecho, tanto en el uso, el goce como la disposición jurídico-material de la cosa. En rigor, y muchas veces, las ordenanzas no distinguen si el incumplimiento se relaciona con el uso, el goce, o la disposición jurídica o material de la cosa.

Hechas estas precisiones previas, veamos ahora como puede resultar afectada cada una de estas facultades:

1. Respecto a la facultad de uso: El propietario no pierde el uso de la cosa. En caso de habitar y residir en el inmueble puede seguir haciéndolo con toda normalidad, sin embargo tiene ahora obligaciones respecto a dicho uso. Así, deberá usar la cosa conforme especifica el plan urbanístico de excepción que regula el uso del suelo en centro histórico. Ajustándose estrictamente a los usos permitidos por éste.

El propietario no podrá usar la cosa a su arbitrio, ya que la normativa en estudio, le ha restringido su derecho, variando sus caracteres y estableciendo cuáles usos le son permitidos, y cuales prohibidos. E inclusive, en el caso de los usos permitidos, deberá obtener siempre la correspondiente licencia o permiso, en el cual la Administración Pública le reconozca dicha facultad.

Los Planes Especiales de protección, como hemos visto, constituidos en su mayoría por Ordenanzas de carácter local (Ciutat Vella, Sevilla, Cusco, Ciudad Bolívar, Buenos Aires) establecen el régimen de uso de suelos a que deben ajustarse los inmuebles situados en zona de centro histórico.

El establecimiento y regulación del uso de suelos constituye un mecanismo ya de común utilización de la legislación urbanística y que consiste en el establecimiento -a través de un Plan urbanístico- de un conjunto genérico de actividades que son admitidas o restringidas en una determinada área predial, con el objeto de autorizar los destinos de los construcciones o instalaciones.

De esta manera, el propietario de un inmueble situado en zona declarada por la Ordenanza como centro histórico puede usar la cosa sólo en aquellos destinos que el Plan le permite. E incluso en esos casos, está obligado a contar con la correspondiente licencia o permiso que reconozca el estatuto jurídico aplicable a su propiedad y a las construcciones que en ella haga.

En los Centros Históricos estudiados los usos preponderantes son los destinos residencial, de servicios culturales, institucional, otros servicios, y comercial con restricciones. Los usos industriales, fabriles o de talleres, por regla general son prohibidos, salvo plausibles excepciones.

Interesante es el régimen establecido por la LPHE, aplicable también en relación al ejercicio de las facultades de goce del propietario, que asigna a cada inmueble luego de su declaratoria y catalogación en un Registro Nacional un *titulo oficial* que comprende y detalla el régimen jurídico aplicable al mismo y en el que se señalan todos los actos jurídicos y artísticos que sobre ellos se realicen.

Los titulares de estos bienes estarán obligados a:

- Permitir y facilitar su inspección por parte de los órganos competentes;
- Permitir y facilitar su estudio a los investigadores, previa solicitud razonada de estos;
- Permitir y facilitar su visita pública en las condiciones de gratuidad que se determinen reglamentariamente, al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señaladas. (El cumplimiento de esta obligación podrá ser dispensado por la Administración cuando se acredite causa justificada. Art. 13.2) ;
- Conservar, mantener y custodiar dichos inmuebles. Su utilización quedará subordinada a que no se pongan en peligro los valores que aconsejan su conservación.

La Administración, en uso de su potestad sancionatoria, podrá ordenar su conservación o mantenimiento por ejecución subsidiaria, cuando el titular incumpla estas obligaciones, previo requerimiento. Dicho incumplimiento será causal de interés social para la expropiación forzosa de dichos bienes.

2. <u>Respecto a la facultad de goce</u>: La facultad de goce es "la que habilita para apropiarse los frutos y productos que la cosa da." [389]

Es en virtud de esta facultad que el dueño de una cosa pasa a serlo de los productos o frutos que ella da. Valga entonces el análisis del profesor ALESSANDRI quien señala: "Nuestro Código Civil, sin embargo, como el Código Civil francés, justifica la adquisición de ellos por el modo de adquirir llamado accesión (Art. 643). Tal concepción, además de ser inútil, es falsa; la verdadera accesión es justamente lo contrario de la producción. En efecto, mientras en virtud de la primera o accesión continua una cosa pierde su existencia propia identificándose con otra, por la segunda, llamada accesión discreta, una cosa nueva adquiere existencia destacándose de aquella de que formaba parte." [390]

De esta manera la facultad de goce del propietario de un inmueble no es mayormente alterada por las normativas. En los casos estudiados las ordenanzas no restringen la facultad de percibir los frutos de estos bienes. Sin embargo, como vemos en el punto anterior, al restringir la facultad de uso indudablemente se ve menoscabada el goce y disfrute del bien, más aún, el goce y disfrute tranquilo y libre.

Lo anterior dice relación con las facultades complementarias del propietario respecto al bien. De conformidad a los ordenamientos civiles el titular puede ejercer actos para resguardar su dominio. Así por ejemplo tiene siempre la facultad de colocar la cosa en

[389] Alessandri Rodríguez, Arturo y otros. "Tratado de los Derechos Reales" Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1997, p. 52.

condiciones de que nadie perturbe el aprovechamiento de la misma. Así "El dueño de un predio tiene derecho para cerrarlo o cercarlo por todas partes, sin perjuicio de las servidumbres constituidas a favor de otros predios. El cerramiento podrá consistir en paredes, fosos, cercas vivas o muertas." [391] El propietario también tiene la facultad de individualizar la cosa mediante marcas u otros signos distintivos. En lo referente a los inmuebles, esta facultad se traduce en la determinación de los límites del predio, de forma que " todo dueño de un predio puede exigir que se fijen los límites que lo separan de los predios colindantes , y puede obligar a los respectivos dueños a que concurran a ello, haciéndose la demarcación a expensas comunes." [392]

Las ordenanzas estudiadas aminoran considerablemente estas facultades y garantías complementarias del dominio, por lo menos en lo referente al cercado o cerrado de los predios. Toda vez que en la mayoría de los casos, y debido al criterio arquitectónico funcional implementado en el resguardo de los edificios, estos cercos están absolutamente prohibidos (casos de Cusco y Ciutat Vella) o deben ser autorizados previa tramitación de proyecto de materialidad, calidad de la construcción, tipología constructiva, estilo, etc. Es más, en el caso de Ciutat Vella y Sevilla, la normativa de centros históricos protege la vista de jardines y parques privados, en estos casos los cercos sólidos están expresamente prohibidos.

3. <u>Respecto a la facultad de disposición material</u>: Esta facultad es la que habilita a su titular para destruir materialmente la cosa, transformarla o degradarla. Al decir de ALESSANDRI *destruir* es inutilizar, aniquilar o dejar en abandono la cosa. *Transformar* es variar la naturaleza de ella, su forma o su destino. *Degradar* la cosa es realizar obras que traen como consecuencia su desvalorización. [393]

Esta facultad representa en el concepto civilista la característica esencial del dominio. Los demás derechos reales, si bien autorizan a sus titulares a usar y gozar de la cosa ajena de forma más o menos completa, jamás otorgan el poder de destruirla o transformarla, de suyo imponen la obligación de conservar su existencia y substancia. [394]

Las ordenanzas que regulan la materia establecen limitaciones a esta facultad, de manera restrictiva y a veces prohibitiva. De manera que la transformación, degradación o destrucción del bien objeto de protección no es ya un atributo del propietario.

Las reglamentaciones de los centros históricos de Cusco, Sevilla, Ciutat Vella y Ciudad de México establecen diversas cortapisas al ejercicio de esta facultad material, lo que se manifiesta en:

---

[390] Alessandri Rodríguez, Arturo. Ob. cit. p. 53.
[391] Art. 844 del Código Civil chileno.
[392] Art. 842 del Código Civil chileno. Por medio de la acción de demarcación y deslindes.
[393] Alessandri Rodríguez, Arturo. Ob. cit. p. 53.
[394] El Usufructo, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 764 Código Civil chileno, es un derecho real que consiste en la facultad de *gozar de una cosa con cargo de conservar su forma y substancia*, y de restituirla a su dueño, si la cosa es fungible; o con cargo de volver igual cantidad y calidad del mismo género, o de pagar su valor, si la cosa es fungible.

a) La necesidad de Licencias y permisos para su realización.
b) Que los proyectos sometidos a tramitación estén ajustados a la norma.
c) La Supervigilancia en la ejecución de los proyectos, por parte de la autoridad competente.
d) La Prohibición de alteraciones a los inmuebles que menoscaben su valor originario.
e) La Prohibición expresa de demolición de inmuebles, y el establecimiento de fuertes sanciones.

Es decir, al propietario se le sustrae en forma absoluta este atributo material, quedando a merced del régimen de licencias y permisos controlado por la Administración Pública, para poder llevar a cabo estas facultades.

La situación descrita menoscaba con mayor potencia el derecho del propietario, quien es dueño de un inmueble pero no puede libremente efectuar reparaciones, ampliaciones, remodelaciones, sustracciones de partes en mal estado, derribo de partes ruinosas, o demolición total. Para cada una de estas acciones debe ajustarse a lo dispuesto por las ordenanzas respectivas.

Es cierto que ya las ordenanzas urbanísticas establecían para él reglas en materia de permisos y normativas técnicas de construcción. Ahora pues, estas disposiciones se han visto extremadas en su rigor, se han vuelto más rigurosas e imperativas que las anteriormente vigentes.

Esta confrontación entre el derecho de propiedad (consagrado en favor del particular) y el Plan urbanístico (general) o la Normativa de protección de centros históricos (Plan especial) ha sido recogida en modernos estudios de la cátedra nacional. [395]

Ya en materia urbanística el conflicto no es menor. "... difícil resulta encontrar en la totalidad de la legislación urbanística la concesión por parte del ordenamiento jurídico de derechos a los particulares de la forma que son entregados, por ejemplo, en la legislación civil. La normativa urbanística es esencialmente de regulación de cargas y deberes, que, con un objetivo determinado, se imponen en los diversos patrimonios. Desde imposibilidades de edificar hasta una determinada altura, obligación de construir en algunos supuestos, destinación gratuita de terrenos, son solo algunas de estas cargas. A ello deben sumarse las propias características de la normativa urbanística en el sentido de ser imperiosamente desigualitaria. Al ser inspirada por un planeamiento distinto y particular para cada zona geográfica, diversas son las diferencias que se pueden encontrar para una u otra propiedad"

"Otro elemento que acentúa este carácter desigualitario es que el planeamiento urbano, principal instrumento de regulación, es evidentemente discrecional, es decir se rige por una decisión comunitaria donde siempre se le dará prioridad a un determinado

[395] En este sentido: Martín Pucheu Muñoz, Raúl Letelier Wartenberg, Enrique Rajevic Mosler, y Luz Bulnes Aldunate. Véase bibliografía.

desarrollo en desmedro de otros. La misma división entre espacios urbanos y rurales, con las consecuencias que ello trae hace que propiedades separadas por metros estés sometidas a diversa regulación. La decisión discrecional de considerar como patrimonio cultural un espacio y no otro traerá también una desigualdad flagrante, la cual en muchos casos provocará escozor en el patrimonio del presuntamente perjudicado" [396]

LETELIER distingue entonces estos caracteres de la legislación urbanística: la desigualdad y la discrecionalidad. Ambos aplicables al plan de urbanización, y que modifican como se ha visto, el contenido del derecho de propiedad.

Pues bien, esta desigualdad y discrecionalidad en el caso de las normativas de planeamiento y protección de centros históricos se agudiza adquiriendo un potente rigor. Rigor que encuentra su justificación en la preferencia del interés colectivo de este tipo de normativas.

4. <u>Respecto a la facultad de disposición jurídica de la cosa</u>: Esta facultad dice relación con aquellos actos jurídicos de disposición que el titular de la cosa está en condiciones de efectuar en orden a desprenderse del derecho, enajenarlo, limitarlo o gravarlo.

En un sentido restringido, la facultad de disposición jurídica es el poder del sujeto para desprenderse del derecho que tiene sobre la cosa, sea o no en favor de otra persona, y sea por un acto entre vivos o mortis causa. Son formas de disposición la renuncia, el abandono, la enajenación. [397]

Como se ha observado de los textos de las ordenanzas estudiadas, las normas de protección de centros históricos e inmuebles monumentales establecen diversas restricciones a esta facultad.

Ejemplificador es el caso de la OCV que en su artículo 20 establece un derecho de tanteo en favor del Ayuntamiento de Barcelona. El derecho de tanteo, viene en significar el derecho preferente del Ayuntamiento para adquirir el bien inmueble histórico que el titular pretende enajenar. Este derecho de "tanteo" le permite a la Administración conocer el precio y la oferta en cuestión a objeto de igualarla o mejorarla. (*)

La Ordenanza catalana lo establece bajo el epígrafe *"Limitaciones a la transmisión".* Y en virtud del cual el Ayuntamiento de Barcelona podrá ejercer **EL DERECHO DE TANTEO** sobre las transmisiones onerosas de la propiedad o de cualquier derecho real sobre los bienes culturales de interés local, asimismo, podrá ejercer este derecho en forma subsidiaria sobre los bienes de interés nacional.

Así, los titulares de los bienes de interés local deberán informar en forma oportuna a la Administración su intención de transmitir dichos bienes o derechos constituidos sobre ellos. El Ayuntamiento, contados dos meses desde la notificación del titular, podrá ejercer

[396] Letelier Wartenberg. Raúl. Ob. cit. p. 80.
[397] Alessandri Rodríguez, Arturo. Ob. cit. p. 54

el derecho de tanteo. El cual podrá ser ejercido en beneficio de otras instituciones públicas o de entidades privadas sin fines de lucro, en las condiciones que en cada caso se determinen como más efectivas para garantizar la permanencia del bien.

Para el caso de *no notificarse la transmisión* (*o intención de transmitir*), o de *no formalizarse en las condiciones notificadas*, el Ayuntamiento podrá ejercer el derecho de retracto en las mismas condiciones que el derecho de tanteo.

Previamente a la formalización por escritura pública de la adquisición de bienes culturales de interés local, debe acreditarse el cumplimiento de las condiciones anteriormente señaladas. (Notificación al ayuntamiento, formalización, etc.)

Esta regulación para el centro histórico de Barcelona, viene en significar que el propietario no puede ejercer su facultad de disposición material libremente, toda vez que:

a) Debe notificar al Ayuntamiento su intención de transmitir el dominio o algún derecho real constituido sobre el bien objeto de protección.
b) Debe cumplir con las formalidades de la notificación. Que en la práctica se traduce en poner al entero conocimiento al Ayuntamiento de la transmisión onerosa que se pretende.
c) Debe cumplirse el plazo de dos meses, contados desde el ingreso de la notificación al Ayuntamiento, sin que éste se pronuncia en orden a ejercer el derecho de tanteo.
d) Al momento de verificar la transmisión deben contar estas circunstancias y formalidades en la Escritura pública en la que conste el título traslaticio.

Como se aprecia, la facultad es totalmente sustraída al particular, y según la doctrina se extiende no solo al concepto restringido de enajenación, sino a su amplia acepción, que comprende todo acto de disposición entre vivos por el cual el titular transfiere su derecho a otra persona o constituye sobre él un nuevo derecho real a favor de un tercero, nuevo derecho que viene a limitar o gravar el suyo ya existente. [398]

Es decir esta atribución de disposición jurídica, le permite a su titular hipotecar, prendar, constituir una servidumbre, o cualquier otra prohibición o limitación. [399]

Pues bien, todas las ordenanzas de protección de centros históricos afectan esta facultad del propietario. Queda la disposición jurídica de los derechos involucrados (dominio, y otros derechos reales, e incluso posesión y mera tenencia) notablemente disminuida como consecuencia de las facultades de la Administración Pública, lo que se manifiesta principalmente en:

a) Limitaciones a la transmisibilidad.
b) Limitaciones al establecimiento de hipotecas o gravámenes.
c) Prohibición de enajenaciones.
d) Prohibición de constitución de servidumbres.

[398] Alessandri Rodríguez, Arturo. Ob. cit. p. 54.

e) Establecimiento de servidumbres obligatorias en beneficio social.

Estas limitaciones dependerán del rigor de la política conservacionista implementada y asimismo del tipo de bien que se protege. Así, en todos los ordenamientos queda expresamente prohibida la enajenación de inmuebles históricos de relevancia nacional, estableciéndose por regla general el derecho preferente del Estado o la Administración para adquirir dicho bien.

Importante es señalar que el Patrimonio cultural e histórico, como concepto genérico en el cual ubicamos a los centros históricos, suelen ser declarados imprescriptibles e inalienables, (casos de Venezuela y España) de manera tal que no se podrá adquirir un inmueble patrimonial por vía de la usucapión, lo cual constituye de suyo una importante limitación a la transmisibilidad del dominio.

Debemos hacer referencia que en la normativa de protección de centros históricos la Administración Pública emplea todas aquellas instituciones que hemos estudiado en los apartados 35 a 38; aplicándolas especialmente al objeto protegido.

5. <u>La Pérdida de la cosa</u>: Está representada por el ejercicio del derecho de la Administración Pública de expropiar los bienes afectos a protección y opera fundamentalmente por dos vías.

***5.1. Directamente*:** Como forma de cumplir los objetivos de la normativa: La expropiación como vía directa puede ser implementada por el Estado para el estricto cumplimiento de los objetivos de la Ley, como ya se describió en apartado 12 de esta investigación. Opera fundamentalmente como una prerrogativa del Estado.

La Expropiación directa está establecida en algunos cuerpos normativos de protección patrimonial, tiene como objeto la protección del inmueble propiamente tal o de su entorno. Así la Ley de Patrimonio Histórico Español en su art. 37. 3 señala: "Podrán expropiarse por causa de interés social los inmuebles que impidan o perturben la contemplación de los bienes afectados por la declaración de interés cultural o den lugar a riesgo para los mismos" Este motivo de expropiación podrá ser utilizado por los ayuntamientos, dando cuenta a la Administración de éste propósito, que tendrá prioridad en el ejercicio de esta potestad.

La Ley de Protección y Defensa del Patrimonio Cultural de Venezuela de 1993, por su parte señala, en su artículo 3º que: "Cuando la preservación de bienes que integren el Patrimonio Cultural de la República, implique una limitación que desnaturalice los atributos del derecho de propiedad, su titular podrá reclamar al Estado la indemnización correspondiente. En estos casos, a los efectos de determinar la indemnización, se seguirán los criterios establecidos en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social". Y en su artículo 10° Nº 12 que al Consejo Nacional de la Cultura, a través del

---

[399] En sentido técnico, sólo se enajena cuando se transfiere el derecho, en los demás casos sólo debe hablarse de limitar o gravar el derecho. (Alessandri. 55)

Instituto del Patrimonio Cultural, le corresponde como atribución privativa: "Recibir las notificaciones y emitir la debida autorización a los propietarios públicos o privados de bienes declarados Patrimonio Cultural o de bienes de interés cultural cuando estos van a ser objeto de enajenación, gravamen u otra limitación al derecho de propiedad.

En el mismo sentido, la Ley 17.288 sobre Monumentos Nacionales de Chile, establece en sus artículos 6 a 16, una variedad de hipótesis en que el Consejo de Monumentos Nacionales podrá:

a) Gestionar la reivindicación o la cesión o venta al Estado o *la adquisición a cualquier título* por éste, de los Monumentos Nacionales que sean de propiedad particular. (Art. 4 Nº 4)

b) En caso de venta o remate de un Monumento Histórico de propiedad particular, el Estado tendrá preferencia para su adquisición, previa tasación de dos peritos nombrados paritariamente por el Consejo de Monumentos Nacionales y por el propietario del objeto. En caso de desacuerdo, se nombrará un tercero por el Juez de Letras de Mayor Cuantía del departamento del domicilio del vendedor. (Art. 15) [400]

c) El Consejo de Monumentos Nacionales podrá pedir a los organismos competentes la expropiación de los Monumentos Históricos de propiedad particular que, en su concepto, convenga conservar en poder del Estado. (Art. 16)

5.2. Indirectamente: A modo de sanción ante el incumplimiento de la normativa: se encuentra implementada en los casos de Sevilla, Ciutat Vella, México, Cusco y La Habana. En estos ordenamientos la expropiación está contemplada como una medida extrema ejecutada por la Administración Pública ante el incumplimiento o infracción del particular.

El incumplimiento que ocasiona esta decisión de la Administración es aquél que pone en manifiesto peligro el objeto de conservación, y se traduce en las conductas de malicia (dolo) o negligencia del propietario o titular del derecho. Se trata de aquel propietario que sistemáticamente incumple las normativas de protección, poniendo en peligro el inmueble y a la comunidad interesada en su protección, ya por el peligro material que significa la ruina de él, ya por el significado social y cultural de su pérdida.

Nos encontramos tanto con actos dolosos, es decir: directamente encaminados a producir el deterioro del inmueble, su desvalorización estructural, etc.; como con actos que implican culpa o negligencia, sin que la ley establezca una gradación de ésta como suele hacerlo la legislación civil, por lo tanto la negligencia es imputable en igual magnitud tanto al propietario, al titular de otros derechos reales constituidos sobre el bien, e incluso al poseedor.

[400] Esta facultad del Consejo de Monumentos Nacionales, podrá entenderse asimismo como una limitación a la transmisibilidad de los bienes.

La actos culpables deben traducirse en la falta del debido cuidado que las ordenanzas imponen, de manera que el inmueble, sin estos cuidados, se deteriore de tal manera que corra peligro la mantención de los valores originarios que se sustentan en él o su entorno, así la OCV en su Art. 26.1 señala: "El incumplimiento del deber de conservación habilita al Ayuntamiento para expropiar el edificio, con las condiciones que la legislación prevé para los bienes de interés nacional, de acuerdo con el artículo 67 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, de Patrimonio Histórico Catalán"

Es causa de interés social el incumplimiento del deber de conservación y la situación de peligro inminente del bien cultural de interés local, en las condiciones establecidas para los bienes culturales de interés nacional, de conformidad al artículo 67 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, de Patrimonio Histórico Catalán.

De esta manera, se impone como una medida de control preventivo ante el deber de conservación del particular, que está en conocimiento que en el supuesto de incumplimiento, procederá la expropiación. Esta amenaza de expropiación presume que el dolo o culpa es imputable al titular del derecho o propietario, el cual está obligado a probar lo contrario para el caso de oponerse a esta medida.

&

Finalmente, y de no menor importancia, se argumenta que estas normativas incorporan un factor de distorsión en el funcionamiento normal del mercado inmobiliario, cuyos valores se ven interferidos y alterados debido a las consecuencias jurídicas que conllevan las normativas de protección, principalmente debido a estas limitaciones al dominio, como se han referido.

Sin embargo, las limitaciones al dominio son solo una faz de un conjunto más amplio de consecuencias jurídicas que implican la declaratoria de centro histórico, que modernamente puede entenderse como un complejo de bipolar, compuesto por:

a) Las limitaciones al derecho del propietario del bien, y [401]
b) Los Beneficios y regímenes especiales que reporta al propietario la afectación de su bien.

2. Incentivos correctivos. Normativas compensatorias: Constituye una de las facetas que implican las consecuencias jurídicas de la declaración de un centro histórico. Se trata de aquellas medidas o normativas que intenta corregir o compensar las limitaciones que se le han impuesto al titular del derecho afectado.

Son de reciente desarrollo debido a que se han debido elaborar como reacción ante la resistencia que han provocado las limitaciones al dominio antes vistas. Resistencia

[401] Al referirnos al propietario incluimos en este concepto al titular de otros derechos reales distintos al dominio y al poseedor, que como vimos son sujetos de esta relación con la Administración Pública.

plausible ante la alteración que estas normativas conllevan en los atributos del derecho de propiedad.

Por tal razón ha sido necesaria y hasta imprescindible, la elaboración de un conjunto de incentivos y normas que corrijan o compensen los efectos antes señalados. En los inicios éstos tomaron la forma de mecanismos aislados y sectoriales, sin conexión entre ellos para luego, y con la consolidación del esquema bipolar de consecuencias jurídicas devenir en el algunos ordenamientos en la construcción de normativas de carácter sistémico. Sin embargo, en la mayoría de los ordenamientos subsisten casos de mecanismos aislados con normativas de conjunto.

Definiremos como incentivos, en sentido amplio, a todo mecanismo o normativa que conceda beneficios jurídicos al titular del derecho afectado (propietario u otro derecho real, e incluso poseedor). Estos beneficios jurídicos tienen por objeto corregir, compensar o normalizar la situación del presuntamente afectado otorgándole un estatus jurídico de privilegio frente a los demás propietarios no afectados por una normativa de protección.

Así como para ellos se genera una alteración que menoscaba la calidad y extensión de su derecho de dominio, los incentivos pretenden en lo sustancial producir una mejora correctiva o compensatoria de esta situación.

El nuevo estatus jurídico de los propietarios entonces es de doble faz, como antes dijimos. Están limitados en el ejercicio de los atributos de su derecho, pero igualmente están privilegiados en ciertos y determinados casos.

Parece plausible esta nueva situación jurídica. Pues si el particular se ve seriamente afectado por las ordenanzas que establecen la protección de los centros históricos y de la propiedad inmobiliaria que lo conforma, deberán las normativas implementar mecanismos correctivos, sea por la vía del incentivo a los particulares o por la vía de la compensación de las facultades sustraídas. ¿O debemos entender que en este caso la ley ha establecido, de conformidad a su respectiva legalidad un nuevo contenido para el derecho de propiedad y por lo tanto los incentivos y compensaciones no se validan jurídicamente?

La solución no es pacífica a nuestro parecer. Puesto que como hemos revisado en el estudio de los casos y en el análisis de los fundamentos de la función social de la propiedad, podrá estimarse que así como no procede indemnización por las expropiaciones que las leyes de protección patrimonial contemplan, tampoco será legítima la existencia de estos incentivos o normativas de corrección o compensación; a la misma razón, misma disposición.

Dos aspectos deben tenerse a la vista.

El primero y ya mencionado tiene dice relación con *la extensión del contenido del derecho de dominio*. El segundo y estrechamente relacionado con el primero se refiere al aspecto de la *reserva legal del dominio.* El fundamento y legitimación de los incentivos y normas compensatorias dependerá de la respuesta que demos a estos dos aspectos.

Pues si entendemos que las ordenanzas de protección, del mismo modo que la legislación urbanística, *delimitan el derecho de propiedad en un ámbito de legalidad*, no existe fundamento para esta corrección. Son estas normativas de protección las que en definitiva determinan la forma de usar, gozar y disponer de la propiedad, y por lo tanto, nada impide que éstas hagan nacer un derecho con determinadas cargas, sin que ello implique imponer una reducción exterior al contenido del derecho mismo, y por lo tanto, no hay nada que corregir ni menos compensar, pues se vería gravemente afectado el principio de igualdad de los administrados. En este sentido, viene en apoyo de esta postura la tesis del Tribunal Supremo Español que ha señalado en una sentencia de 1990, que los planes urbanísticos constituyen instrumentos aptos para determinar el contenido del derecho de propiedad, sin vulneración constitucional, pues el artículo 33.2 de la Constitución dispone que la función social de la propiedad privada delimitará su contenido, no por medio de la Ley, sino de acuerdo con las Leyes, y los Planes urbanísticos, se dictan en virtud de la remisión que se les hace.

Por el contrario, si estimamos que las normativas de protección sustraen derechos subjetivos ya adquiridos y que provocan un menoscabo al ejercicio del derecho de propiedad puesto que efectivamente se trata de elementos ajenos al concepto de dominio validaremos el sistema de incentivos correctores o de compensación. Esta postura va de la mano con el entendimiento y concepción clásica del dominio como un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo, en el cual los atributos de su titular están precisados y protegidos por la normativa esencial, y resguardados por todo el ordenamiento con características casi dogmáticas; y que por ningún motivo pueden ser modificado.

El segundo aspecto está referido a la *reserva legal del dominio*, de estrecha relación con el punto anterior. Sabemos que sólo la ley podrá establecer los modos de adquirir el dominio, asimismo la manera de usar, gozar o disponer de él y sus limitaciones. Es la ley la llamada a regular este importante derecho. Así lo establece nuestra Constitución Política de la República en su artículo 19 Nº 24 y bajo otras fórmulas las Constituciones de México (arts. 14 y 27), Venezuela (art. 115), Perú (arts. 2 Nº 16 y 88), Argentina (art. 17), Puerto Rico (sección 9), Uruguay (arts. 7 y 32) y España (art. 33)[402]

¿Pero cómo respondemos a este principio de reserva legal en el caso de las limitaciones establecidas por ordenanzas locales o planes urbanísticos? ¿Son las ordenanzas locales o municipales normativas con validez jurídica para delimitar y restringir el derecho

[402] Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Ésta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.
Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador. El expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a

de dominio? ¿Los Planes Especiales de protección de centros históricos urbanos son normas o actos administrativos generales? ¿Deberemos utilizar el criterio restringido del concepto de Ley, o sustentarnos en las ideas de HAURIOU al concebir el llamado "bloque de legalidad " para arribar a la conclusión del TS. Español? [403]

Vimos en el Capítulo I de esta investigación como los autores han entendido la evolución del derecho de propiedad como un camino desde el concepto romanista, subjetivo, clásico y unitario, hasta el concepto de la propiedad función social que tiene su sustento en el cumplimiento de ciertos objetivos que vas más allá de la satisfacción individual y que tienden hacia la colectividad.

La importancia del concepto y operatividad de la función social de la propiedad es imposible de desestimar en los ordenamientos constitucionales, plasmados por lo general en las mismas constituciones y a junto a la consagración misma del derecho de propiedad. Desde nuestra perspectiva, en la actualidad no podemos entender el derecho de propiedad sin esta esencial función.

Diremos, por último, que asumir una postura en esta tensión polar respecto al concepto de derecho de propiedad, permitirá evaluar de mejor manera la situación en torno a la procedencia, legitimidad y validez de los incentivos y normativas sistémicas.

Analizaremos ahora, los conceptos de incentivos y luego el de normativas sistémicas.

2.1. Entenderemos por incentivos todos aquellos mecanismos puntuales de carácter sectorial que buscan estimular al particular al cumplimiento de su deber de conservación. Relacionados con el derecho premial, establecen beneficios para aquél que con su actuar contribuya al cumplimiento de los objetivos que la normativa busca.

Pues si el ejercicio de su derecho de propiedad deviene en múltiples prohibiciones corresponde al estado o a los organismos competentes establecer formas de corrección del fenómeno, entre los que destacamos:

a) Exenciones de patentes y licencias municipales. Totales o parciales.
b) Inscripción en Registros para postular a fondos concursables (públicos, privados o mixtos)
c) Censos eufitésicos.
d) Beneficios tributarios. Exenciones específicas, totales o parciales.
e) Licencias administrativas (construcción, remodelación)

---

indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales.

[403] Lautaro Ríos (1985) se refiere a "La Crisis actual del Principio de Legalidad", anotando que existe la tendencia a considerar una ampliación de las fuentes de la legalidad, incluyendo los principios generales reconocidos por los tribunales, la jurisprudencia, las normas establecidas por ciertos órganos políticos y - en algunos países - las ideologías de base del régimen establecido. Ob. cit. *"El Urbanismo y los principios..."* p. 277.

Los incentivos fueron el primer intento de asumir la gestión y protección de los centros históricos urbanos desde una perspectiva intersubjetiva. Por lo general a modo de medidas de emergencia y eminentemente coyunturales.

Los ordenamientos se encontraron, casi tan rápido como comenzaron a operar, con el repudio de los particulares que se vieron conculcados en su propiedad. Fueron entonces, los órganos de Administración local, principales destinatarios de las protestas y recursos, quienes debieron implementar medidas para aplacar esta queja. Así fue como se decretaron pequeños y graduales incentivos en materia de patentes o licencias municipales para los propietarios de inmuebles declarados patrimoniales, incentivos que podían ser exenciones totales o parciales. La Administración Pública local renunciaba así a ciertos ingresos para evitar los costos que debía enfrentar por la interposición de recursos y reclamos de legalidad de los particulares que retrasaban sus proyectos de inversión y por supuesto disminuían considerablemente la empatía política con los electores.

Estos estímulos funcionaban sectorialmente otorgando una mejora cualitativa o cuantitativa para el beneficiario en ciertas materias y respecto a la Administración Pública. Podemos señalar en este rubro, incentivos en materia de rentas y patentes municipales, exención de ciertas tasas o derechos por concepto de aseo y ornato, construcción, mejora de fachadas, bonos de reconstrucción, etc.

2.2 Las Normativas sistémicas son aquel conjunto de normas que buscan, a través de un tratamiento global del objetivo buscado, corregir o compensar a la generalidad de los afectados con una declaración de centro histórico, estableciendo planes generales de privilegio que les permiten internalizar en forma directa los costos que el titular realiza respecto del bien inmueble afecto a protección o situado en un centro histórico.

Constituyen el paso siguiente o de consolidación de los meros incentivos. Se logra comprender que el objeto de la protección de centros históricos no es posible de asumir desde perspectivas sectoriales, menos en este punto.

Entre los más recurridos destacamos:

a) Planes habitacionales. Subsidios de renovación urbana.
b) Planes de remodelación.
c) Planes tributarios.

En los sistemas estudiados llama la atención el caso del centro histórico de Ciudad de México, que a través del Fideicomiso ha implementado planes de reconstrucción al amparo de programas parciales de rehabilitación basados en la Participación estratégica de los administrados. Asimismo, podemos mencionar los planes implementados de conjunto por múltiples órganos con un enfoque multisectorial, que privilegia la multiplicidad de visiones, aportes y soluciones respecto a la ciudad y su centro histórico, los intereses comprometidos y la participación de los agentes. Destacan, en este sentido los planes de

peatonización y gentrificación [404] en el centro histórico de Quito, los planes de recuperación y revitalización habitacional en la ciudad vieja de Montevideo, la rehabilitación de San Telmo y Puerto Madero en Buenos Aires, y últimamente los planes de Renovación y subsidios patrimoniales en el centro histórico de Valparaíso y la gradual implementación de la denominada Ley de Donaciones Culturales, también conocida como "Ley Valdés", como se pormenorizará en el Capítulo III de este estudio.

78. Principios Elementales en la Legislación de Protección de los Centros Históricos Urbanos. (PEPCH) [405]

A partir de las dos vertientes señaladas,[406] desde donde provienen las normas que en la especie conforman la protección, conservación y rehabilitación de los centros históricos urbanos y, tomando como referente los Principios Fundamentales del Derecho Urbanístico anotados por el profesor LAUTARO RÍOS, quien a partir de los Principios Generales del Derecho a elaborado una estructura de principios para el Derecho Urbanístico, subordinando los antedichos principios generales a las necesidades de la especialidad urbanística,[407] nos proponemos, en este apartado, constatar los principios elementales que informan los ordenamientos de la materia en estudio. Para posteriormente, en forma crítica realizar un análisis de lege ferenda. [408]

Específicamente, tomaremos la elaboración conceptual del profesor RÍOS, y buscaremos en ella la construcción teórica necesaria para señalar la red de Principios Elementales que informan la Legislación de Protección de Centros Históricos Urbanos. (PEPCH)

Así, de los Principios Generales del Derecho a los Principios Fundamentales del Derecho Urbanístico, elaborados por RÍOS, intentaremos enunciar, a lo menos los Principios Elementales de la Legislación de Protección de los Centros Históricos.

Se ha dicho de los Principios Generales del Derecho que: son criterios guías de carácter críptico o sumario, dotados de aptitud normogénica, que cada sociedad elabora

---

[404] Planes Especiales de Conversión de centros históricos urbanos. La peatonización consiste en la mejora de los centros históricos a través de la supresión de las rutas para automóviles y de transporte público, convirtiendo las calles en circulaciones exclusivamente peatonales. La gentrificación consiste en una serie de mejoras físicas o materiales y cambios inmateriales - económicos, sociales y culturales - que tienen lugar en algunos centros urbanos viejos, los cuales experimentan una apreciable elevación de su estatus.
Este proceso se ha venido desarrollando en los países industrializados básicamente a lo largo de la etapa llamada post - industrial o postmoderna, iniciada con el declive del modelo socioeconómico industrial tradicional, a partir de los años 1970. Se caracteriza normalmente por la ocupación de los centros de las ciudades por una parte de la clase media, de elevados ingresos, que desplazan a los habitantes de clase baja, de menores ingresos, que vivían en el centro urbano. Sargatal Bataller, Ma. Alba *El Estudio de la Gentrificación*. Revista Geocritica de la Universidad de Barcelona.

[405] En este apartado seguimos muy de cerca los aportes y construcciones conceptuales de las investigaciones del profesor Lautaro Ríos, en su obra *"El urbanismo y los Principios fundamentales del Derecho Urbanístico*", pp. 208 a 468.

[406] Ver apartado 45.

[407] Ríos Álvarez, Lautaro. p. 206 y ss.

[408] Este análisis respecto a los principios que deberían informar la legislación de protección de centros históricos urbanos, se realiza en el Capítulo III, apartado 100.

conforme a su cosmovisión cultural, para asentar determinadas bases y orientar hacia determinados objetivos la totalidad - o un área - de su ordenamiento jurídico. [409]

Se trata por tanto de principios o normas de discernimiento o decisión, "indica una valoración de alternativas"[410], que funcionan como ejes orientadores para la Administración Pública, a efectos de concretar sus fines y objetivos. Su carácter normogénico les permite ser fuente de normas por sí mismos y en su conjunto.

Su expresión objetiva se traduce en la brevedad. Además se encuentran ocultos en la trama compleja de cada ordenamiento jurídico. De ahí su carácter críptico. En su manifestación interna ellos provienen de una elaboración o proceso social que va decantándose en el tiempo y persigue un objeto orientador.

Sea cual fuere el origen de los PGD que aceptemos como válido, no desconoceremos el importante rol que cumplen en los ordenamientos, en la interpretación de las normas y en la aplicación de estas, a través de las sentencias de los órganos jurisdiccionales y administrativos y en la búsqueda y creación de nuevos referentes normativos. [411]

Lo importante para nosotros es que de estos PGD se extrapolan los PFDU que son la base de nuestra búsqueda hacia aquellos criterios guías de la Administración Pública en el cumplimiento de la finalidad de protección de los centros históricos urbanos.

RÍOS nos conduce en este análisis: "Los PFDU no son sino los correspondientes Principios Generales del Derecho, adaptados a la especificidad de los problemas con que el Derecho Urbanístico se enfrenta y debe resolver; su contenido es esencialmente, idéntico al de aquellos, variando solo el ropaje y el instrumental más adecuado con que comparecen a servir unas instituciones más específicas. Por otra parte, advertimos que los roles que ellos cumplen en el Derecho Urbanístico, son los mismos que los Principios Generales del Derecho desempeñan en el ordenamiento jurídico.

Una puesta al trasluz de algunos Principios Fundamentales del Derecho Urbanístico, sobre puestos al correspondiente Principio General del Derecho; servirá para comprobar su identidad esencial, al mismo tiempo que permitirá advertir dónde se encuentra su adecuación urbanística, su matiz de especificidad "[412]

Así el Principio de la IGUALDAD se manifiesta en el principio del igual reparto de las cargas y beneficios urbanísticos. El de CONTROL en las instituciones de las Licencias urbanísticas, las patentes, inspecciones, recepción de obras. El principio de AUTOTUTELA en las normas de disciplina administrativa, penalidad urbanística y demolición de obras. El Principio de INTERVENCIÓN en las cesiones y expropiaciones urbanísticas. Esta

[409] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 235.
[410] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 235.
[411] Puede verse, respecto a las doctrinas que fundamentan el origen de los PGD, así el Ius Naturalismo, bajo la idea de referentes de perfección; el Positivismo Legalista, que los sitúa en la norma positiva; y los PGD como producto cultural. Ríos Álvarez. Lautaro. Ob. cit. p. 230 y ss.
[412] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 209.

generalidad de los PFDU respecto de los PGD; ocurre en todos los casos, con excepción del Principio de la PLANIFICACIÓN LEGITIMANTE, como se verá posteriormente.

Y no podía ser de otra manera - señala RÍOS - "no sería concebible que los principios fundamentales de un sector del ordenamiento jurídico pudieran ser contrarios o incongruentes con los Principios Generales de ese mismo ordenamiento; toda vez que si esta noción conlleva la idea de totalidad, es solo bajo la condición de que esa totalidad sea armónica. Y precisamente, porque no se trata de unos principios limitantes o de excepción, sino que se trata de principios fundamentales, es decir, que sirven de base de sustentación al Derecho Urbanístico, ellos tenían que resultar perfectamente coincidentes con los Principios Generales." [413]

Debemos resolver ahora la cuestión que recae sobre la función de los PGD. Pues la respuesta que aceptemos tendrá validez metodológica tanto para afirmar la función de los PFDU como de los PEPCH.

RÍOS señala, en este sentido, se pregunta respecto a la función concreta que cumplen estos principios en el ordenamiento jurídico al que pertenecen: "... ¿son solo un recurso subsidiario para suplir el vacío de la ley? o ¿son principalmente elementos informadores del sistema que posibilitan su coherencia, a la vez que permiten entenderlo e interpretarlo? [414]

Nosotros optamos por la segunda respuesta, y creemos que RÍOS también. Su función es informadora y de coherencia al sistema, interpretativa y de conjunto. Volveremos sobre estas funciones en el capítulo final de esta investigación, por ahora dejémoslas solo enunciadas.

Teniendo a los PFDU como una manifestación de los PGD. RÍOS, distingue los siguientes:

- Legalidad.
- Planificación legitimante (intervención)
- Función social de la propiedad
- Igual distribución de los beneficios y cargas urbanísticas.
- Participación
- Autotutela
- Protección Jurídica de los administrados.

Una de sus principales características, como anota RÍOS, es su carácter complexivo. Así pues, los PFDU funcionan al modo de una red, o plexo, como un sistema en el que cada parte justifica y fundamenta la existencia de la otra. En rigor, cada principio justifica y sustenta la existencia de los otros. No podremos entender estos principios sin una coordinación armónica, y una fisonomía perfectamente identificable.

[413] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 210 - 211.
[414] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 208.

Los Principios Fundamentales deben reunir, al decir de RÍOS, las siguientes características:

1. Necesitan abarcar y estructurar la totalidad del sistema jurídico - urbanístico.
2. Deben permitir que este sistema se inserte y pueda operar armónicamente con el resto del ordenamiento.
3. Deben poseer, en su conjunto el vigor y la coherencia necesarios para imprimir carácter propio al sistema que determinan.

Este marco de referencia, unido a la idea de sistema que informa esta investigación, nos permitirá identificar los principios fundamentales de la normativa de protección, conservación y rehabilitación de los centros históricos urbanos.

Así distinguiremos nosotros, como Principios Elementales de Protección de los Centros Históricos, los siguientes:

- Principio de Legalidad.
- Principio de Planificación.
- Principio de la Igualdad de cargas e incentivos en la protección de centros históricos.
- Principio de Participación.
- Principio de Autotutela.

79. El Principio de Legalidad.

La fundamentación de la protección se transforma en un principio de la misma normativa puesto que este principio es la base fundacional de la Administración Pública y de sus competencias, y asimismo el límite de su potestad interventora y sancionadora.

El principio de Legalidad, como soporte de todo el derecho público, constituye un amplio complejo de connotaciones: desde su carácter excluyente (sólo puede hacerse aquello que expresamente está permitido), su imperatividad en todo tipo de relación jurídica de subordinación en la cual uno de los sujetos sea un ente depositario del poder de la Administración, y que finalmente designa la fuente de las atribuciones de los poderes públicos, "constituye su partida de nacimiento", acota la naturaleza de sus funciones, las jerarquiza, establece sus facultades y prerrogativas, "apunta al límite de su competencia y - en fin - a ciertos parámetros en los que debe encuadrarse el ejercicio de la llamada potestad discrecional "[415]

La forma en como se expresa este principio, en cuanto la ley atribuye determinados poderes a la Administración, es el denominado mecanismo de las potestades o prerrogativas públicas.

Respecto a la extensión y finalidad de estas potestades públicas debe tenerse presente, que como manifestaciones del Estado de Derecho y como exteriorización y forma de actuación del ejercicio del poder público no pueden concebirse como absolutas,

[415] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 271.

ilimitadas e incondicionadas, sino que "estrictamente tasadas en su extensión y contenido, (ya que) sobre esta limitación se articula una correlativa situación jurídico activa de los ciudadanos" [416]

En su manifestación urbanística, el principio de Legalidad se expresa con un instrumental muy semejante al que utiliza en otras áreas administrativas. Sin embargo como apunta RÍOS, la legalidad urbanística ofrece dos géneros de novedades de interés. El primero de ellos está constituido por una serie de modalidades y de instituciones típicas que identifican al Derecho Urbanístico.

Respecto a las modalidades, como señala RÍOS, el origen poligénico de los Planes y la pluralidad de administraciones que concurren a establecerlos, hace operar, junto e incluso con preferencia al principio de jerarquía, el principio de coordinación. Asimismo llaman la atención órganos de composición mixta en donde la participación del sector privado es decisiva.

Respecto a las instituciones urbanísticas podemos señalar por su connotación: la zonificación, los estándares urbanísticos, las cesiones obligatorias de suelo y las demoliciones de obras. Todas ellas instituciones clásicas de la legalidad urbanísticas y que vienen en configurar diversas funciones respectivamente: así la distribución racional y vinculante de los usos del suelo, calificación de los espacios , su resistencia, materialidad y rol constructivo, la absorción de las plusvalías generadas y finalmente la autotutela urbanística.

Siguiendo el mismo esquema que nos propone el profesor RÍOS, podemos describir el perfil del principio de legalidad en la normativa de protección de centros históricos a partir de los siguientes aspectos:

a) **Modalidades y órganos involucrados:** Hemos visto que el origen de las normativas de protección de centros históricos urbanos emana de diversas vertientes jurídicas. Ya de las legislaciones urbanísticas, de las legislaciones de protección patrimonial y de las legislaciones ambientales.

Este origen se traduce en las variadas modalidades de acción que la legalidad de estas normativas nos presenta. En que el principio de coordinación adquiere una supremacía de mayor rigor incluso que en el Derecho Urbanístico. Órganos como el Fideicomiso del Centro Histórico de ciudad de México o el mismo Ayuntamiento de Barcelona, uno mixto y el otro público integrado, coordinan su accionar con otros órganos de la Administración centralizada y local.

Desde nuestra perspectiva se produce un equilibrio sectorial entre los principios de jerarquía y coordinación. Mientras en el caso mexicano el Fideicomiso, órgano colegiado de carácter mixto con competencias específicas se coordina con la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, impulsando programas parciales de protección del

[416] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 275.

centro histórico, como se pudo apreciar en lo señalado en los apartados 61 a 63, en el ordenamiento español, para los casos de Sevilla y Barcelona, se asigna a las comunidades autónomas la competencia sobre estas materias. De esta manera la Junta de Andalucía y la Generalitat de Cataluña son las encargadas del planeamiento y protección de los centros históricos de Sevilla y Barcelona, respectivamente. En concreto, sin embargo, son los respectivos Ayuntamientos quienes deben ejecutar las políticas y fiscalizar las normativas de protección con un nivel de sanción bastante riguroso, como se ha visto.

En aquellos países donde existe una fuerte institucionalidad cultural, de cierta autonomía, por lo general vinculada directamente al ejecutivo a través de un Ministerio (de la Cultura, de Educación) y con un órgano especializado (Instituto, Consejo u Oficina) como en los casos de España, Venezuela y México, es por medio de estos organismos que la protección se traduce en normativas rectoras que deben ser cumplidas por los órganos de administración local.

En aquellos países en donde la institucionalidad cultural aún no se ha desarrollado, el manejo de los centros históricos está vinculado a los Ministerios de Vivienda, Urbanismo y/o Obras públicas, en el nivel central, y a los Ayuntamientos por cuanto la función del urbanismo en la ciudad es una de sus más importantes competencias.

b) **Instituciones:** Las instituciones que la normativa de protección de centros históricos están estrechamente vinculadas con las que presenta el Derecho Urbanístico, pero asimismo convocan a instituciones de otros ordenamientos e instituciones propias.

Así, podemos señalar del urbanismo: La zonificación, los estándares urbanísticos y la determinación de usos de suelo, cesiones obligatorias, las demoliciones. De la legislación ambiental: Los estudios de impacto ambiental, las evaluaciones estratégicas, los planes ambientales integrados. De la legislación civil: El derecho de preferencia y retracto, expropiaciones, servidumbres, restricciones, pactos con los titulares. De la legislación cultural: , los registros y catálogos, y las fichas historiográficas.

Por otro lado podemos distinguir instituciones propias en estas normativas: La declaratoria, por medio de un acto del ejecutivo por regla general de cierta zona delimitada, como centro histórico, Las fichas de protección, las intervenciones científicas, los Planes de manejo o Planes Maestros, y las gestiones público - privadas.

En este sentido, podemos apreciar que todas las normativas estudiadas se inician en un acto administrativo, un Decreto o una ley nacional, que declara, afecta jurídicamente, a una zona determinada de la ciudad, y le otorga la calidad legal - ya reconocida en aspectos arquitectónicos, urbanísticos, históricos y/o artísticos - de centro histórico. Estas declaratorias, por regla general son escuetas y deben ser complementadas reglamentariamente con ordenanzas y Planes especiales de protección.

Todas ellas cumplen un objetivo claro en la definición de la fisonomía de estas normativas, claro sí, con un marcado carácter y énfasis en el objeto de las leyes y

ordenanzas. La protección y conservación de los valores tangibles e intangibles contenidos en los centros históricos urbanos. Referente que se convierte en el principal sentido interpretativo de las mismas normativas.

80. Subprincipio de Coordinación.

El principio de *legalidad se manifiesta asimismo en el subprincipio de la coordinación de los órganos de la Administración Pública*, de gran importancia en la materia.

Ya hemos observado como las competencias concurrentes en la materia tienen como lógico correlato la alta preeminencia de este principio, consistente en el establecimiento de relaciones de solidaridad institucional o interorgánica y de los mecanismos que la propicien; con el objeto de fortalecer el cumplimiento de los objetivos de la normativa de protección de centros históricos.

La coordinación se traduce en la Administración Pública en el establecimiento de sistemas y procedimientos de cooperación institucional y en de equipos orgánicos multisectoriales con capacidad de gestión y operatividad conjunta.

Este principio se debe levantar con máximo rigor y potencia en las normativas de protección de centros históricos. Ya lo hemos dichos, debiendo vincularse en este mismo objeto de protección las administraciones de bienes culturales, urbanísticas y ambientales, por lo general de diversos niveles y con funciones y facultades diferenciadas.

Hemos explicado que las normativas que se superponen en la materia vinculan aspectos urbanísticos, ambientales, culturales e incluso de régimen de propiedad (fideicomisos, arrendamientos, inquilinaje, etc) y por tal razón, aquellos conjuntos de normas que buscan establecer un rango de protección eficaz respecto a los centros históricos urbanos deben considerar esta plurivocación y atender a esos requerimientos.

81. El principio de Planificación. Los planes e instrumentos de conservación histórica.

Los planes y sistemas de conservación y protección de centros históricos están estrechamente vinculados a los Planes de urbanismo, es más suelen denominarse Planes Especiales. Así, en los casos de Ciudad de México, Barcelona, Sevilla y Ciudad Bolívar.

Hemos ya definido el concepto amplio de Planificación territorial y asimismo el de planeamiento urbanístico. Insertos estos planes en el soporte de la legalidad, les asiste un rol de alta preponderancia en el cumplimiento de los objetivos de estas normativas.

El análisis en cuanto a este principio contendrá los siguientes aspectos:

1. Qué legitima la planificación de los Centros Históricos.
2. En qué consiste esta planificación y cómo se expresa esta planificación. (Planes e instrumentos)

1. Legitimación.

Si la Planificación territorial se legitima por factores tales como: la escasez del suelo, el carácter eminentemente social y colectivo de la ciudad, el alto costo del suelo urbano a efectos de optimizar su rendimiento y la limitada capacidad y distribución de la infraestructura urbana y de los sistemas generales (red de comunicaciones, sanitarias, eléctricas, viales) [417], veremos a continuación como el planeamiento de los Centros Históricos urbanos se legitima por diversas razones, que si bien hemos reseñado en los apartados 19 y siguientes de esta investigación, ahora direccionaremos jurídicamente: [418]

a) La Planificación óptimo instrumento de protección: No existe mejor manera de resguardar, conservar y proteger un centro histórico sino a través de la Planificación de su desarrollo.

Como señalamos al definir la Planificación que ésta constituye un proceso de desarrollo de un Plan general científicamente organizado, con un objetivo determinado, e incluye un diseño del resultado propuesto, un programa para llevarlo a cabo, un calendario de etapas de éste, controles de avance y corrección del programa, la evaluación periódica de los resultados y la retroalimentación informativa del sistema para su revisión o readecuación. Pues bien, estos caracteres, son los que revisten los Planes de Protección de Centros Históricos.

Este carácter esencialmente ordenador de la Planificación es el que lo confiere la idoneidad necesaria para convertirse y consolidarse como la piedra angular en la conservación de los centros históricos patrimoniales.

En la legislación comparada se les ha denominado Planes Maestros, Planes de Manejo, Planes Especiales, Programas Parciales, etc. y tienen un objetivo común. Establecer los objetivos, métodos, instrumentos, el diseño de resultados, los sistemas de control e información y los plazos de revisión a efectos de afrontar la protección, conservación, manejo, desarrollo y gestión de un área territorial situada por regla general al interior de un conglomerado urbano mayor, denominada Centro Histórico.

b) El Centro histórico es una zona disputada de la ciudad: HARDOY señalaba que “en las grandes ciudades, el área habitualmente reconocida como centro histórico es la que fue, y en muchos casos sigue siendo, su distrito central - el “centro”, como se la llama en muchas partes - desarrollado en el sitio de su fundación.” En este caso, a los problemas específicos de los habitantes de la ciudad se suman aquellos asociados a su condición de “centro representativo a escala de la población del área metropolitana o de la ciudad”. Contienen ellos, una fuerte tradición histórica “que sus habitantes no están dispuestos a

[417] Un detenido análisis de los factores que legitiman la Planificación territorial se puede encontrar en Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 290 - 291.

[418] Sin perjuicio de esto, los factores que legitiman la Planificación territorial enunciados son también aplicables a los centros históricos, pues ellos son parte esencial de la ciudad, entendiéndose los factores que se explicitan como específicos, complementarios y no excluyentes de los primeros.

perder y con frecuencia desean exhibir, es el barrio de la ciudad que mejor refleja la memoria de la comunidad.” [419]

HARDOY realiza apunta en dos direcciones. La primera, que los centros históricos constituyen un eje problematizante respecto a la ciudad. De esta manera el centro histórico maximiza los problemas que pudiere presentar el conglomerado mayor donde se encuentra inserto. Los problemas de transporte, vialidad, suministros, conducción de aguas lluvias, manejo de residuos y basuras, etc. en el centro histórico se perciben como emergencias constantes. La segunda, que en el centro histórico se encuentra la memoria colectiva de la ciudad.

Estos dos caracteres que HARDOY enuncia es lo que hace que las normativas de protección de centros históricos sean directivas que exigen una delicada elaboración, en la que se convoca a amplios grupos sociales y especialistas de una gran cantidad de ciencias y artes. La tarea debe incluir serios estudios prospectivos y análisis cualitativos y cuantitativos del objeto a proteger, así como de las consecuencias jurídicas, sociales, económicas que esta protección acarreará, los cuales pueden llegar a ser nefastos para los intereses tanto de la colectividad, el Estado mismo y los ciudadanos.

Esta misma razón es lo que le da el carácter de **REVISABILIDAD** y **FLEXIBILIDAD** los Planes Especiales de protección histórica, como se puede apreciar en los ordenamientos de Sevilla, Barcelona y Ciudad Bolívar, en los cuales el Plan está en constante dinamismo y retroalimentación, atento a los giros que pudiere tener la administración de la ciudad y a las necesidades que pudieren surgir en cada caso. Asimismo a las nuevas tecnologías y descubrimientos en materia de rehabilitación y conservación a efectos de incorporarlas a la normativa, como expresamente se enuncia en variadas ocasiones en el CMQ.

Tenemos entonces que estos Planes, de larga y exhaustiva elaboración, por las razones señaladas, suelen caracterizarse por su *revisabilidad y mutabilidad*. Son esencialmente variables y por lo tanto agudizan aún más este carácter del centro histórico como zona disputada de la ciudad,

Como vemos Este carácter de zona disputada de la ciudad le confiere además el carácter de escenario de conflictos económicos. Conflictos de intereses que suceden en varios niveles intersubjetivos.

HARDOY señala: “Al mismo tiempo, la coexistencia de intereses de grupos económicos antagónicos, convierten a algunos centros históricos en lugares urbanos fuertemente disputados. Se enfrentan en ellos los que buscan un empleo o un ingreso o una

[419] Hardoy, Jorge. Ob.cit. p. 30.

vivienda económica, con intereses comerciales y especulativos mezclados, en algunos de ellos con actividades turísticas de nivel nacional o internacional. Muchos contienen viviendas "tugurizadas", con pésimas condiciones de habitabilidad, ubicadas en calles muy cercanas a los edificios de la administración nacional, estatal y local, o muy próximas a calles comerciales a las de sedes de la banca nacional y las oficinas de los servicios que se desarrollaron a su alrededor." [420]

Concluye Hardoy: "Esta vecindad entre distintas actividades y la densidad de ocupación, acrecientan la disputa de sectores económicos y sociales muy diversos por el control de esta limitada porción del territorio de la ciudad, convertido en un condensador de caso todas sus tensiones sociales, económicas y culturales." [421]

Esta coexistencia de intereses debe ser regulada con el objeto de disminuir los roces y conflictos, estableciendo claros parámetros de uso del suelo y demás estándares urbanísticos.

c) La trascendencia del objeto protegido: La Arq. MARINA WAISSMAN señala: "Con una historia relativamente breve, nuestros pueblos, necesitan perentoriamente la presencia viva de esa historia en su vida cotidiana, para integrar la conciencia nacional el desarrollo total de su existencia en el tiempo". [422]

Este argumento histórico vinculado al ámbito de la memoria es sin duda lo que caracteriza al objeto protegido y le otorga especial trascendencia

2. En qué consiste esta planificación y cómo se expresa: Como ya hemos reseñado la planificación de los centros históricos como uno de los mecanismos más eficaces de protección *consiste en la elaboración de los objetivos y métodos para alcanzarlo***.**

En este sentido uno de los mejores ejemplos es el del *caso cubano*. En este caso la planificación del centro histórico de La Habana está enmarcada como respuesta necesaria a un proceso mayor de impacto regional en que el gobierno de la isla tiene por objeto estimular el desarrollo equilibrado de los centros poblados y evitar el crecimiento desproporcionado de su ciudad capital: La Habana. [423]

MUÑOZ KÖHLER señala: "Con la mira puesta sobre el proceso de descentralización, se invierte en infraestructura regional, para conferir atracción centrípeta a

---

[420] El fenómeno de la tugurización ha sido el común denominador al momento de establecer planes de recuperación y protección de los Centros Históricos. Así los casos de Lima, en Perú, la Habana vieja, en Cuba, y de Valparaíso, en Chile, son ejemplificadores del proceso.

[421] Hardoy, Jorge. Ob. cit. p. 31.

[422] Waissman, Marina. *"Patrimonio histórico, ¿Para qué?*. *Revista SUMMA*, nº 7, Buenos Aires, 197. p. 18.

[423] La Habana, capital de la República de Cuba, fue una de las siete primeras villas fundadas durante la colonización hispana de la isla, después del "descubrimiento" de Colón (1519). Ciudad fortificada, fue considerada entre las más importantes plazas fuertes de América, acumulando durante cuatro siglos obras arquitectónicas y artísticas de gran valor que le confieren, en 1982, el reconocimiento de "Patrimonio de la Humanidad" de la UNESCO. Dentro del patrimonio cultural hispano-lusitano-americano, La Habana Vieja es uno de los barrios históricos "vivos" densamente poblados más atractivos e interesantes, incluyendo ejemplos de la Península Ibérica. Muñoz Köhler, Vico. *"Manejo y Gestión de Areas Históricas. El Plan Maestro de La Habana Vieja 1995-96".* Revista de Urbanismo Nº 1. Universidad de Chile.

las pequeñas y medianas ciudades mediante la realización de proyectos productivos descentralizados y proyectos de interés social como centros comerciales, de cultura, deportes y esparcimiento" [424]

Este esfuerzo de descentralización en Cuba se refleja en las cifras que podemos entregar: en el año 1955 Cuba registraba un total de 6 millones de habitantes, de los cuales 1,5 habitaba en La Habana. En el año 1995 en cambio, Cuba cuenta con 11 millones de habitantes y La Habana con 2,2 millones, según los índices internacionales, una proporción demográfica óptima.

Sin embargo estos resultados se alcanzaron a costa de la postergación del desarrollo progresivo de La Habana, lo cual se pretende corregir a través de actividades e iniciativas emprendidas por el Estado, el Municipio de La Habana y otras instituciones especializadas a efectos de procurar el desarrollo de la Planificación territorial de la ciudad, la formulación de estrategias de remodelación urbana en lo que se ha denominado *"Plan Maestro de La Habana Vieja"*

El Plan Maestro *es un instrumento metodológico y proyectivo que pretende detectar los problemas actuales de la ciudad y proponer para ellos soluciones técnicas humanas y económicas, y al mismo tiempo anticiparse al futuro, a fin de evitarlos*. En su diseño participan distintos profesionales a instancias de la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

El Plan Maestro de La Habana Vieja busca diseñar los programas necesarios para que:

1. La Habana sea un área básicamente residencial
2. Los edificios del área sean consolidados y rehabilitados, al mismo tiempo que se construyan nuevas viviendas en los solares existentes,
3. Los servicios de agua, saneamiento y electricidad tengan buen funcionamiento en el área.

Como se aprecia, este Plan Maestro tiene por objetivo central el uso residencial del área y asimismo la elevación de los niveles de calidad de vida en el centro histórico. Se trata de un proyecto de enfoque clásico y desprovisto de pretensiones conservacionistas o cosméticas.

El Plan establece en el territorio una serie de zonas diferenciadas, e manera que en unas se permitan usos turísticos, oficinas y servicios, con el básico residencial, mientras que en otros sea este último el único admisible.

Asimismo, se regulan las intervenciones en los edificios existentes y se dan normas para la arquitectura y la construcción de los nuevos, pues La Habana Vieja es considerada

[424] Muñoz Köhler, Vico. Ob. cit. p. 1.

un bien patrimonial del pueblo cubano al cual el Estado y los órganos de Administración local brindan protección.

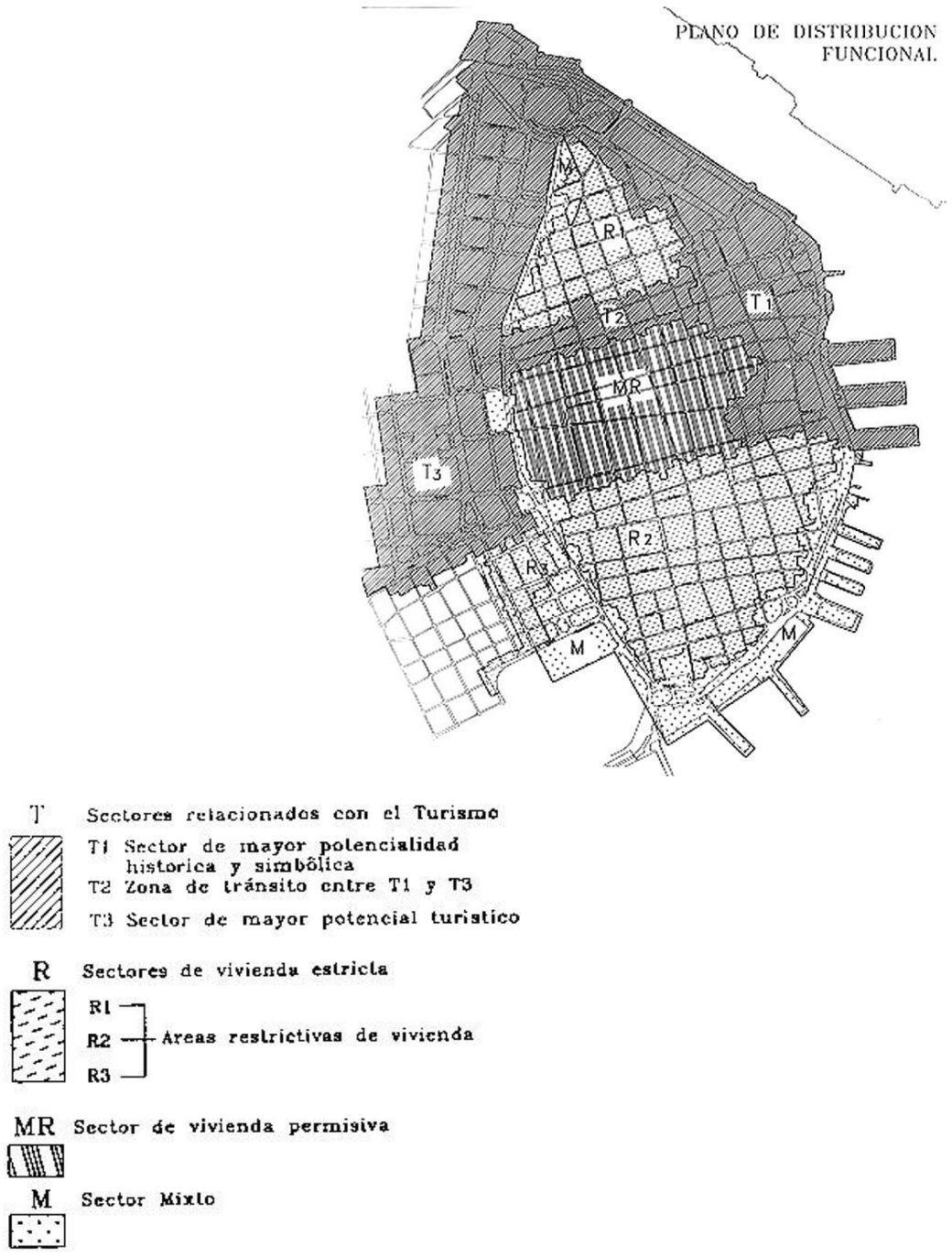
En Ciudad de México el Planeamiento del centro histórico se verifica a través del *Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico*, conceptuado como aquel instrumento de planificación de escala intermedia, mediante el cual se desarrollan y complementan las disposiciones del Plan de Ordenamiento, aplicable a suelo urbano o a suelo de expansión que deben desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística o macroproyectos urbanos, de conformidad con lo establecido en el componente general y urbano del Plan de Ordenamiento. Es decir es un derivado específico que completa el Plan General de Ordenamiento urbanístico, conocido también en la conceptualización francesa como Plan de detalle (Plain de détail)

Inclusive, podrá argumentarse con motivo plausible que estos Planes Especiales de protección de Centros Históricos son meros Planes urbanísticos de detalle, sin mayor profundización puesto que estos planes especiales reúnen los caracteres esenciales de los Planes de urbanismo, especialmente en cuanto a zonificación, usos de suelo, reparcelación y estándares urbanísticos.

Este planteamiento podrá apreciarse en las Figs. 1 y 2 que presentamos a continuación:

Fig. 1. Plan Maestro de La Habana Vieja. Sectores de Protección.

Fig. 2. Plan Maestro de La Habana Vieja. Plano de Distribución Funcional.



¿Qué distingue entonces a los Planes Especiales de protección de Centros Históricos de los Planes urbanísticos?

Primeramente su objetivo, esencialmente distinto y a veces contrapuesto al de los planes. Desde su carácter conservacionista y protector antes que estimulador de la empresa constructiva e inmobiliaria. Lo cual trae como consecuencia le prevalencia operativa e interpretativa de las normas, en pos de los intereses colectivos por sobre los individuales.

La importancia de estos Planes Especiales deriva de su carácter omnicomprensivo, pues en ellos están contenidas todas las disposiciones y prerrogativas relativas a los centros históricos. Son, aunque pueda parecer lo contrario, mucho más que las meras normativas de regulación, protección o zonificación.

El plan no es igualitario, lleva incorporada la idea de la desigualdad. Se ha dicho de él que "es un creador de desigualdades" [425] , un texto de RÍOS nos ilustra con claridad:

"Lo que para el jurista es motivo de preocupación igualitaria, para el planificador constituye, precisamente un campo de diversificación. Mientras el jurista se pregunta: ¿cómo podría obtenerse un resultado justo?, al planificador sólo le interesa cómo lograr la composición técnicamente más adecuada a los requerimientos de la ciudad. Y como es el Plan el que predomina y su objetivo no el de hacer justicia sino conformar la realidad física por él contemplada según criterios funcionales a los efectos de asegurar su armónica ordenación, el resultado final tiene, por fuerza, que ocasionar desigualdades. " [426]

Su naturaleza técnica y funcional prioriza cualquier requerimiento de distribución justa e igualitaria del espacio urbano. Busca por la vía del estructuralismo entregar coherencia y armonía a un todo (ciudad), como vemos, a veces a costa del sacrificio o postergación de algunas partes. (Zonas de la ciudad)

El Plan es una norma que contiene más que regulaciones. Contiene objetivos y resultados esperados, métodos, formas de control de resultados, de revisión de información y plazos de cumplimiento.

El Plan es esencialmente revisable y lleva dentro de sí la mutabilidad del objeto regulado, no se agota en su contenido formal. Superando así lo jurídico y lo meramente ordimental. El Plan es suprajurídico.

El Plan especial se coordina con otros Planes, ya sea de áreas territoriales de mayor extensión (Planes de Ordenamiento General urbanístico, Planes de Cualificaciones Urbanísticos Metropolitanos, Planos Reguladores, etc.), operando la mayoría de las veces subsidiariedad entre ellos; o con Planes sectoriales (Planes de manejo y evaluación ambiental, Planes de regulación acústica) creando entre ellos relaciones intersectoriales.

De importancia es señalar que los Planes de protección, para asegurar su observancia, ligado esto al principio de la autotutela (que se verá más adelante), establecen sus propios ***instrumentos de control.***

Hemos visto como la mayoría de los sistemas estudiados establecen específicos regímenes de Licencias, permisos y certificaciones. Rigurosos actos administrativos a través de los cuales la Administración Pública fiscaliza la observancia formal y material de actos que se llevan a cabo en el centro histórico.

Tanto en Cusco, Barcelona, Sevilla, Venezuela o Ciudad de México, quien pretenda ejecutar construcciones, reparaciones, intervenciones, o cualquiera de los actos que las normativas contemplan, deberá contar con la suficiente licencia o permiso para verificarlo, so pena de suspensión de la misma obra que se ejecuta o de la cancelación o suspensión de la licencia que le fue otorgada.

---

[425] González Pérez, J. "Principios Generales del Derecho Urbanístico" (conferencia) citado por Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 359.

Las normativas estudiadas contemplan distintos tipos de licencias, de naturaleza similar a las licencias urbanísticas, pero con particularidades especificas a la materia que regulan, como se ha visto en los apartados anteriores. [427]

82. La Igualdad en el reparto de las cargas e incentivos de Protección, como Principio de la Normativa de Protección de Centros Históricos.

La Igualdad es en todo ordenamiento jurídico un principio de validez universal e incuestionable. Como postulado "marca la diferencia entre el sometimiento del hombre a la condición de súbdito y la transfiguración que en éste se opera al convertirse en ciudadano". Este principio proyecta en forma perenne ese estado del hombre que le es connatural a su condición y que equilibra el poder del Estado.

Para algunos más que un principio se trata de un valor de relevancia en al cultura democrática occidental, pues representa un contenido substancial ya integrado en el patrimonio cultural como consecuencia del esfuerzo desplegado en la lucha por los respectivos principios. [428]

Para nosotros, no obstante coincidir en el postulado político del profesor RÍOS, la Igualdad es un principio que debe informar todo el ordenamiento jurídico de un país y que reconoce su fundamento en la naturaleza humana, teniendo además una función eminentemente garantista

Sin embargo, la Igualdad para operar en cada ordenamiento jurídico debe modificar ciertas estructuras sobre su propio eje, sin perder su esencia, cambiar de vestimentas y no de rostro. Así en el Derecho tributario, penal, económico o administrativo. No se busca una igualdad numérica, habida consideración que los derechos establecidos por el Plan son en gran proporción intangibles, sino a la necesidad de asegurar el mismo tratamiento a quienes se encuentran en análogas situaciones. No se trata como - dice MASSONE a propósito de la igualdad en el Derecho tributario - de una regla férrea, pues permite la formación de distingos o categorías, siempre que estos sean razonables, con exclusión de toda discriminación arbitraria, injusta u hostil contra determinadas personas o grupos de personas. [429]

La adecuación de este principio ocurre con potencia en el Derecho Urbanístico, debido principalmente a la desigualdad del Planeamiento: carácter distintivo de esta disciplina. Como apunta RÍOS: El Derecho Urbanístico somete a dura prueba la realización del principio de Igualdad. "La igualdad quiebra, justamente en el sistema de propiedad privada del suelo; y las soluciones apuntan, de manera similar a lo que ocurre con la función social de la propiedad, a la socialización del suelo urbanizable."

---

[426] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 358.
[427] A este respecto ver apartado 84, de este Capítulo.
[428] De esta opinión es Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 354.

"Este trance se origina - por una parte - en la notoria incongruencia entre los intereses de los propietarios particulares y los requerimientos colectivos que los Planes de ordenación procuran definir; y - por la otra - en la absoluta y necesaria prescindencia de aquéllos en la elaboración de éstos." [430]

Ilustrativa es la cita que transcribimos a continuación de ILDEFONSO CERDÁ: "Es preciso tener en cuanta que el plano de una ciudad en proyecto, considerado en relación con la propiedad territorial, puede estar concebido de manera que las alienaciones y longitudes de las calles se hallen subordinadas estrictamente los limites perimetrales de la propiedad; en cuyo caso es a todas luces evidente que el trazado será tan anárquico, tan laberíntico, tan inconveniente y absurdo como la es la actual subdivisión del suelo; o bien, y esto es lo más propio y racional, que prescinda por completo de las ridículas e insostenibles exigencias impuestas por las formas caprichosas y la extensión variada de la infinidad de propiedades en que está dividida la superficie sobre la cual haya de desarrollarse el proyecto, atendiendo sola y exclusivamente a lo que el bien general exija y la razón aconseje"[431]

El Derecho Urbanístico, desde la perspectiva anunciada por las citas de RÍOS y CERDÁ, es un derecho corrector que pretende ser un instrumento al servicio de la justicia. Corrector pues, como el sistema de la propiedad privada hace imposible establecer igualdades plenas, el planeamiento desiguala con el objetivo de cumplir los intereses colectivos. Procurando impedir desigualdades singularmente discriminatorias, resarcir los daños patrimoniales que el planeamiento pudiera ocasionar y asimismo buscar una justa distribución de las ventajas y desventajas que éste irroga.

El Principio de Igualdad, como dijimos antes, se viste aquí con otros ropajes, se traduce en el establecimiento de la similitud de oportunidades de todas a objeto de desarrollar - dentro de lo dispuesto por el Plan - su libre iniciativa en la actividad constructora, y ejercitar, con la misma libertad limitada , los derechos que se reconozcan o atribuyan a la propiedad del suelo según su clase y calificación y para participar, en forma equitativa con los demás en el reparto de los beneficios y de las cargas urbanísticas.

La igualdad de las cargas e incentivos urbanísticos deberá entonces proyectarse a la normativa de protección de centros históricos urbanos, debido a su estrecha vinculación con la legislación urbanística.

Sin embargo esto no es tan así. Puesto que los sistemas de distribución igualitaria empleados por el Derecho Urbanístico, tales como la REPARCELACIÓN o las técnicas como la del APROVECHAMIENTO MEDIO, no son totalmente recepcionadas por las normativas de protección de Centros históricos, debido principalmente a los caracteres de inestabilidad de las atribuciones dominicales y la prevalencia del interés colectivo que

---

[429] Massone Parodi. Pedro. "Principios de Derecho Tributario". Edeval. Universidad de Chile, Valparaíso. 1979.
[430] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 357.
[431] Citado por Ríos Álvarez, Lautaro. , Ob cit. p. 357.

informan esta normativa. Lo que genera un escenario difícil de entender, puesto que si se recepciona al Planeamiento como principio elemental, y éste es el principal generador de desigualdades, la estructura normativa debería asimismo proveer sistemas y técnicas de corrección de estas desigualdades que el Planeamiento provoca.

No obstante esta situación de incoherencia estructural, observamos algunos mecanismos y técnicas de corrección que los sistemas de Planeamiento y Protección de centros históricos están implementando, aunque en forma gradual y aún sin recibir el respaldo y consolidación necesario. Las mencionaremos en forma singular puesto que aún no existe una calificación de ellas en la generalidad de los casos estudiados, debiendo en lo pertinente relacionarse con lo expuesto en el apartado 77, referido a los incentivos y normativas compensatorias.

a) En el caso del Centro Histórico de Ciutat Vella, en Barcelona, la OCV establece ciertos mecanismos que podrían en ciertas hipótesis muy limitadas, entenderse como correctores, así el artículo 24 atenúa la carga del deber de conservación del propietario. Bajo el epígrafe "limites al deber de conservación" establece que en ciertos casos debidamente acreditados el Ayuntamiento podrá asumir los costos derivados del deber de conservación que en total exceden del deber de conservación exigible a todo propietarios.

Bajo el concepto de la exigibilidad de una conducta establecida por la ordenanza, cual es el deber de conservar los bienes que esta protege, la misma normativa establece los presupuestos copulativos para que el Ayuntamiento asuma este costo.

1. Que el propietario acredite lesión económica.
2. Que esta lesión se individualizable.
3. Que esta lesión se efectiva.
4. Que este perjuicio no sea imputable al propietario.
5. Que sea consecuencia directa de la declaración del bien como objeto de protección.

Como se aprecia, la corrección opera a instancias de que el propietario acredite copulativamente todos estos presupuestos, en ese evento, y no en otro, el Ayuntamiento asume los costos del deber de conservación. Se trata den mecanismo muy característico del derecho civil en el cual el propietario debe probar que existe un perjuicio económico efectivo e individualizable, como consecuencia directa de la declaración de bien protegido y no imputable por culpa, dolo o hecho del propietario.

b) La situación del Centro Histórico de Sevilla tiene particularidades, puesto que tanto la LPHA como el PGS establecen sistemas de igualación netamente urbanísticos, toda vez que el planeamiento de protección del centro histórico está inserto en el Planeamiento General. Así, el método de la reparcelación de la zona protegida en vista de los nuevos objetivos y la asignación igualitaria de las cargas que el Plan establece.

c) El Centro Histórico de Ciudad de México, de normativas públicas pero con una política mixta de gestión, a través de incentivos sectoriales a incorporado este principio en forma progresiva.

d) *El Centro Histórico de Cusco, en Perú,* a través del CMQ los habitantes de la ciudad histórica reciben una justa distribución de las condiciones de uso y disfrute de los bienes culturales protegidos, asegurada por sólidas disposiciones referente a los estándares urbanísticos, de gran rigor especialmente en la Zona Monumental, que corresponde al centro histórico. Esto se manifiesta en el predominante uso residencial del suelo en centro histórico y en la prohibición expresa - y fuertemente sancionada - de instalación de industrias, fábricas o talleres que provoquen el más mínimo índice de contaminación, sea ésta del tipo que sea.

83. El Principio de la Participación.

A propósito del análisis de las tensiones orgánicas presentes en el urbanismo, anotadas por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, vislumbramos algunas ideas al respecto de la participación, ahora decantaremos el análisis al tenor de los sistemas y casos estudiados.

El mismo autor la define como: "La actuación ciudadana determinada por una apreciación libre del interés general, normalmente voluntaria, aunque eventualmente incluso forzosa - siempre que ésta no defina una situación relativamente permanente y general ni una ocupación estable - y no profesionalizada o retribuida dentro del sistema de intercambio de bienes y servicios " [432]

Justificándola en la necesidad de una interiorización (o acercamiento al menos) del poder en la sociedad, sustituyendo la antigua separación entre sociedad y Estado, que fue base de la construcción liberal, por una 'osmosis' recíproca. (Forsthoff). En segundo término, y como un desarrollo de los anterior, la exigencia de desalienar el poder, de romper el secreto y con él, la autonomía burocrática..." [433]

SÁNCHEZ MORON identifica este principio como una *"ideología del Estado Neocapitalista y Neoliberal"*, en la etapa del Estado de masas, y como un dispositivo o elenco de ellos, puestos a su servicio con el objeto de servir de nexo para salvar la distancia existente entre el Estado y la sociedad civil. Es decir, como un mecanismo funcional a una estructura económica que necesita legitimarse en su proceder.

Esta participación se legitima en el caso del diseño y planeamiento de la ciudad y de sus centros históricos en dos ideas centrales.

1. Son los *ciudadanos*, en rigor, los llamados a definir cómo y en qué tipo de ciudad desean vivir.

[432] García de Enterría, Eduardo. Ob. cit. p. 329 y ss.
[433] García de Enterría, Eduardo. Ob. cit. p. 329 y ss.

2. Deben evitarse al máximo los efectos nefastos de la *especulación inmobiliaria* en el suelo urbano.

1. Participación ciudadana: La participación de la ciudadanía en el diseño, planeamiento y protección de los centros históricos poco a poco se ha consolidado como uno de los principios de intervención más importantes.

Su importancia radica en la eficacia que un centro histórico tiene en el elemento humano un referente capital. Sin éste, no sería más que un continente sin contenido.

Unido a este aspecto, como expresión del Estado de derecho moderno viene en significar la incidencia y facultad de discusión de las normativas en cada una de las fases de la misma.

Así, desde los estudios de campo y prospectivos, el diseño paradigmático, la discusión legislativa y la aplicación de la normativa, hasta la implementación de los planes de gestión y manejo precisan de la participación de los agentes afectados por la norma, sea en el nivel de participación *uti cives, uti dominus o uti gestor;* ya explicitadas.

Todos los grados de participación son de importancia en la materia, y podremos apreciar que estas se han verificado gradualmente en la medida que podemos apreciar una progresiva evolución de las normativas.

De esta manera la primera de ellas - que hace referencia con el derecho ciudadano y su intervención en la administración local, venida directamente de la disciplina urbanística por medio de órganos de representación popular (**participación indirecta**), es más frecuente. En los casos de Barcelona, a través de los Consejos de Distrito y su integración en el Ayuntamiento y en la SCUB. Igualmente en Ciudad de México por medio de las Delegaciones del D.F y el Fideicomiso. En Cusco los delegados de barrio integran el Consejo Municipal a efectos de determinar las políticas de gestión y manejo del centro histórico. El caso de la ciudad histórica universitaria de Caracas es un buen ejemplo de la aplicabilidad de este principio.

La participación directa: sistemas de información pública, avisos, y posibilidad de realizar correcciones o modificaciones a los planes, sin embargo, es aún de restringida aplicación.

Esta situación se debe sin lugar a dudas, al eminente rango técnico de las normativas en comento.

Si bien la disciplina urbanística viene desde hace décadas intentando superar esta limitación, no se ha logrado probar la efectividad de estos sistemas. Puesto que ante el carácter y lenguaje técnico de las normativas la información no suele ser decodificada en forma fehaciente por el ciudadano común, ni menos está en posibilidad de realizar correcciones o proponer modificaciones.

En la práctica urbanística, quienes realizan estas acotaciones formales y técnicas a los planes generales y especiales son los directamente interesados y principalmente

afectados por la normativa. Por lo general empresas o consorcios económicos que disponen de equipos de arquitectos, abogados y técnicos capacitados para desentrañar el significado de la norma y proteger sus intereses afectados. De esta manera la participación directa se ve restringida, generándose la paradoja urbanística de la ciudad diseñada por cierto grupo de personas y en desmedro de la mayoría que es impedida de esta forma de opinión.

La salvaguarda a esta limitante la han constituido las organizaciones de la sociedad civil que reuniendo voluntariamente a técnicos especializados, decodifica el mensaje y lo transmite a los ciudadanos en un lenguaje sencillo y que les permite tomar una opinión y dirigir sus expectativas ciudadanas.

En materia de centros históricos, los sistemas de participación comprenden el aspecto indirecto, puesto que la participación directa exige un grado de criterio técnico que el ciudadano común está limitado en alcanzar. Sin embargo, existe una variedad de materias y aspectos en los cuales su opinión debería ser tomada en cuenta, especialmente en lo relativo a los impactos económicos de las intervenciones en los centros históricos, el manejo y valoraciones del patrimonio intangible y de las relaciones humanas en dichos sectores.

Como ya hemos señalado, participación puede estar dirigida a :

a) La formación de Planes e instrumentos de protección o,

b) La fiscalización de la observancia de la normativa.

En ambos casos el agente actúa como ciudadano en ejercicio de un poder formal concedido por el Estado de Derecho. Por lo general las legislaciones establecen acciones públicas consagrando en forma amplia el interés para recurrir ante la autoridad.

Las formalidades para recurrir ante la autoridad dependerán de si existe en el lugar un órgano especializado o un procedimiento contencioso administrativo, de lo contrario deberá recurrirse ante la justicia ordinaria. [434]

La participación ***uti dominus*** ofrece más peculiaridades en la materia. Sabemos que ella se aplica a aquellos ***propietarios*** **afectados por la normativa**.

Se trata de personas o agentes a los cuales la decisión administrativa, la declaración de una zona como Centro Histórico, les trae consecuencias, beneficios y/o cargas urbanísticas o de otra naturaleza, que están compelidos a cumplir. Los propietarios del suelo o edificaciones en una zona ordenada por un Plan Especial de protección, reciben del mismo Plan, una efectividad directa sobre sus propiedades. Por lo mismo, estos propietarios tienen una posición jurídica singular y distinta a la que común de cualquier ciudadano.

Se podrá decir que unido a su calidad de ciudadanos estos agentes anexan su calidad de propietarios afectados por la normativa.

Sin embargo, su capacidad o incidencia en la regulación de los centros históricos se reduce a poder obtener de los órganos de la Administración Pública las fichas urbanísticas

de sus respectivos edificios (Barcelona) y solicita las modificaciones luego de verificarse los procedimientos que las mismas ordenanzas establecen. Igualmente en las tareas de diseño y prospección se les solicita su concurrencia a las oficinas del plan a efectos de entregar las documentaciones e informaciones relevantes de bien (Barcelona, Sevilla, La Habana, Cusco, Ciudad de México)

Suelen ser más las obligaciones y prohibiciones de estos agentes que las incidencias de participación.

A la participación ***uti gestor***, le hemos conceptuado como aquella que se otorga a los gestores en la formación o ejecución de los Planes. Estos gestores podrán revestir el carácter de personas naturales o jurídicas, por lo general de derecho privado, y tendrán la iniciativa de realizar estudios prospectivos, redactar planes especiales, diseñar proyectos de conservación, etc. sin perjuicio de que la autoridad competente tenga la libertad para aprobarlos o no.

Este tipo de participación, para el caso de los centros históricos urbanos tiene un especial nivel de incidencia en el tema de la gestión y los planes de manejo.

b) La especulación inmobiliaria: Ya hemos señalado que el centro de la ciudad es un área fuertemente disputada por diversos agentes. Tanto al Estado como a los particulares, esta zona les ofrece un alto atractivo. Esta valoración se debe principalmente a que ellas concentran un alto porcentaje de los servicios financieros, públicos y culturales de la ciudad y que se encuentra posicionada favorablemente entre los ciudadanos.

Esta característica del centro histórico le imprime un especial carácter y le concede un valor agregado respecto a otras zonas de la ciudad, lo que la convierte en sitio preferente de la especulación inmobiliaria, que como sabemos, se ha convertido en uno de los factores de desintegración del tejido urbano en las ciudades latinoamericanas.

Por esta razón, es que se legitima asimismo, conjuntamente con la Planificación, el principio de la Participación, como modelo funcional de evitar, o a lo menos, disminuir a un nivel mínimo aceptable, los impactos en la ciudadanía y sus formas de vida, de la variable inmobiliaria.

84. El Principio de la Autotutela.

Este principio se utiliza para designar la potestad que se atribuye a la Administración sobre sus propias decisiones y situaciones jurídicas, para ampararlas ella misma, y velar por su eficacia, sin tener que recurrir para ello a la tutela judicial.

Se trata, como dice RÍOS, de "la garantía de ejecutividad de los actos de la Administración y va ligada a la presunción de validez de los mismos; sin perjuicio,

---

[434] Como es el caso de nuestro país.

naturalmente, de su eventual impugnación por los afectados; pero sin que, tampoco, ésta paralice - por regla general - el acto impugnado." [435]

La doctrina distingue claramente, respecto a la Autotutela, dos clases de manifestaciones, sea que se trate de la operatividad del principio en la Administración misma, o en el Derecho Urbanístico.

Por las vinculaciones y derivaciones ya anotadas, diremos que el principio se manifiesta en la legalidad urbanística como un conjunto de mecanismos instrumentados en la ley, para la defensa de un orden objetivo. Este conjunto de mecanismos, según su naturaleza y efectos, pueden corresponder a cuatro niveles identificables:

a) La *restauración* del desorden provocado por la trasgresión.
b) La *sanción administrativa*, si el acto u omisión es infraccional.
c) La *sanción penal*, si la trasgresión es constitutiva de delito.
d) El *resarcimiento de los daños* ocasionados.

Estos cuatro niveles son señalados por RÍOS en su obra consultada, reconociendo la extensión que el fenómeno urbano ha tenido a otros ordenamientos (para el caso, la sanción penal y el resarcimiento civil)

Sin embargo, en materia de Centros Históricos, el principio de autotutela toma diversas manifestaciones según el sistema que analicemos, y la aplicación de estos cuatro niveles detectados por RÍOS, es a veces menor, como se verá.

El análisis de RÍOS. Como veremos luego, es así aplicable a la normativa de protección de centros históricos españoles, que ha tomado del Derecho Urbanístico sus instrumentales y procedimientos e incluso, después de la dictación del Código Penal de 1995-96 ha tipificado conductas constitutivas de delitos contra el patrimonio histórico y monumental, pero no así a otros ordenamientos.

El principio que se analiza tiene por objeto entonces, restablecer el orden jurídico que ha sido quebrantado y bajo el supuesto de que en este restablecimiento del orden existen situaciones jurídicas en que no obstante transgredirse formalmente el ordenamiento por falta de algún requisito habilitante - como ser la falta de alguna licencia - no contravengan, en definitiva, lo sustantivo de él, en este caso, el planeamiento. Como dice RÍOS: [436]

"En tales situaciones sería prematuro resolver - sin mayor extensión - la demolición de lo construido. El Derecho Urbanístico prevé, para estos casos, ciertas medidas cautelares que, sin prejuzgar nada sobre el fondo del asunto por resolver evitan - por una parte - la prosecución de una actividad no amparada por el derecho y - por la otra - el rigor innecesario de deshacer lo que, se ajusta del planeamiento es susceptible de regularizarse. A este género pertenecen las órdenes de suspensión de los actos de

[435] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 417.
[436] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. o. 421.

edificación del uso del suelo que se ejecuten sin licencia, o sin ajustarse a las condiciones señaladas en las mismas. Estas resoluciones son también actos administrativos; y quedan sujetas a sus normas, requisitos y consecuencias"

Por lo tanto, podemos explicitar este principio de Autotutela en las siguientes manifestaciones: a) Las medidas cautelares (correctores formales), y b) Los Mecanismos restablecedores propiamente tales.

A) LAS MEDIDAS CAUTELARES están íntimamente relacionados con el principio de la Planificación y su fiscalización o control. Pues sabemos que el Plan para asegurar su observancia establece sus propios instrumentos de control.

Estas medidas buscan garantizar el cumplimiento de las normativas, sometiendo al administrado a un conjunto de actuaciones que le posicionan en un plano de legalidad y presunto cumplimento, de manera que su conducta queda acotada a un marco que la misma Administración le fija y por supuesto, fiscaliza y controla. La más importante de ellas es la Licencia, o permiso de edificación, el cual ahora analizaremos.

Podemos definir la Licencia como aquel *acto por el cual la Administración toma conocimiento formal del interés de actuación de los administrados en materia de edificación, urbanización, protección patrimonial, o parcelación, el cual certifica su legalidad o le adecua en definitiva a ésta, y que se manifiesta en la expedición de un título administrativo que autoriza a ejercer los derechos que el Plan general o espacial reconoce y establece, en las condiciones, modo y plazos que la misma Licencia señala.*

Pues bien, cuando se ha infringido el deber de obtener dicho permiso existen ciertas medidas que el ordenamiento jurídico establece en su caso.

Podemos entonces identificar las siguientes medidas cautelares:

A1. - La suspensión de las obras por falta de Licencia: En este caso, no existe forma de verificar que la obra: intervención, mantención, rehabilitación, cambio de fachada, etc. se ajusta al Plan de protección, puesto que se ha prescindido de ésta para su ejecución. Como señala la doctrina la elusión de este mecanismo fiscalizador puede producirse de dos maneras: "cuando la licencia derechamente no existe, no se tramitó. O bien cuando habiéndose tramitado y concedido, las obras se apartan del contenido de la autorización que comporta la licencia." [437]

GONZÁLEZ PÉREZ, señala: "como la actuación no legitimada por licencia es en sí contraria a derecho, sin perjuicio de la legalización ulterior (si acaso ella es procedente), el Ordenamiento prevé su suspensión " [438]

La normativas española estudiada contempla en estos supuestos, varios tipos de medidas cautelares.

[437] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 422.
[438] Citado por Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 422.

I. Así, la **Ordenanza de Ciutat Vella**, en Barcelona, establece en su artículo 32 que las solicitudes de Licencia en los edificios o en los conjuntos protegidos se someterán a las prescripciones generales y específicas aplicables en virtud del PMCU. Es decir en un primer aspecto general, las Licencias se rigen por la normativa urbanística del Plan General.

Sin embargo, en los numerales 2 a 5 del artículo 32 y en su artículo 33, la OCV establece particularidades en el caso de las Licencias en Centro Histórico de Ciutat Vella, así:

- En los expedientes de solicitud de Licencia relativos a edificios o conjuntos protegidos, incluso si se trata de Licencias de uso o de instalaciones comerciales o industriales, será obligatorio un informe de los servicios municipales que tengan asignada la competencia en materia de protección del patrimonio, y de los que tengan facultades en materia de control de edificación.
- Las solicitudes de Licencias de obras menores, en los edificios protegidos, se sujetarán al trámite general establecido por las Ordenanzas de Edificación, sin embargo, para su otorgamiento se exigirá el mismo informe señalado anteriormente.
- En las solicitudes de Licencia que impliquen la modificación del aspecto exterior de las fachadas y volumetrías existentes de las construcciones del entorno de los edificios protegidos en los niveles A y B, a pesar de que no constituyan un conjunto, deberá acompañarse la documentación fotográfica del edificio protegido y una perspectiva, montaje o dibujo de las fachadas del proyecto, para efectos de acreditar que no se producirá para el carácter y composición del edificio un perjuicio estético. Será también obligatorio el informe referido en los dos párrafos anteriores.
- Para los efectos de la concesión de estas Licencias se entiende por entorno de los edificios protegidos en los niveles A y B, las fincas contiguas, las que tengan fachada en frente del edificio protegido en la misma calle, las que se encuentren en frente de plazas donde tenga fachada el edifico protegido, y los que sin estar incluidos por conjuntos delimitados por este Plan Especial, además del entorno de los bienes culturales de interés nacional, la delimitación de los cuales, ha sido aprobada por el Departamento de Cultura de la Generalitat de Catalunya.

El artículo 33, establece precisiones para las Licencias de proyectos específicos y de demolición.

a) Licencia para actuaciones arquitectónicas: Las solicitudes de Licencia para actuaciones arquitectónicas en edificios protegidos que exigen un proyecto técnico, además de cumplir con los requisitos generales del PMCU y de lo dispuesto por el artículo 32 de la OCV, deberán contener las siguientes prescripciones:

1. Memoria justificativa de la solución propuesta en el proyecto técnico que incluya una valoración de los elementos arquitectónicos, estéticos y constructivos adoptados.

2. Plano a escala 1:50 que contenga las fachadas principal y posterior del edificio y de los otros edificios contiguos.
3. Elevaciones (seccionadas) que reflejen el perfil transversal del edificio proyectado y de los confortants.
4. Dossier fotográfico a color.

En los proyectos deberá constar la naturaleza, calidad, color o colores de los materiales a emplear en la fachada, pudiendo retirarse aquellos que no se adapten al ambiente del sector que se trata de conservar.

b) Licencias de demolición: La concesión de una Licencia de demolición, en los casos en que se permitan (recordemos que las demoliciones de edificios declarados bienes culturales son excepcionales) estarán condicionadas a la presentación de la documentación mínima exigida, con el objeto de testimoniar documentalmente el edificio existente:

1. Plano detallado de las fachadas, plantas y secciones a escala 1: 100
2. Dossier fotográfico completo de la obra.

Como se aprecia, estos requisitos apuntan a obtener un registro documental y científico del edificio que se demolerá. Tratándose de una muy especial medida cautelar.

II. El **Plan General de Sevilla** , cuyas disposiciones se aplican al Centro Histórico, contempla en su Capítulo 2º "Información Urbanística" un conjunto de interesantes disposiciones a modo de medidas cautelares, las que podemos clasificar, para su tratamiento en:

a) Medidas de Publicidad del Planeamiento, y
b) Medidas de Intervención de la Administración Local en la edificación y el uso de suelos. (Otorgamiento de Licencias)

a) Medidas de Publicidad del Planeamiento: Este principio del ordenamiento andaluz se hace efectivo a través de los siguientes tipos de información urbanística: [439]

a. 1. Consulta directa del Planeamiento. (Art. 3.5.)

1. Toda persona tiene derecho a tomar vista por sí misma y gratuitamente de la documentación integrante del Plan General y de los instrumentos de desarrollo del mismo en los lugares con las condiciones de funcionamiento del servicio fijadas al efecto. El personal encargado prestará auxilio a los consultantes para la localización de los particulares documentales de su interés. Se facilitará al público la obtención de copias de los documentos del planeamiento vigente, en los plazos y, en su caso, con el costo que se establezcan al efecto.

2. A los fines de este artículo, los locales de consulta dispondrán de copias íntegras y auténticas de toda la documentación de los Planes y sus documentos anexos y complementarios, debidamente actualizados y con constancia de los respectivos actos de

[439] Por su carácter, como se verá, deben asimismo entenderse como manifestaciones del Principio de Participación, como formas especiales de control y tutela ciudadana. (ver Apartado 83)

aprobación definitiva, así como los de aprobación inicial y provisional de sus eventuales modificaciones en curso. Estarán asimismo disponibles relaciones detalladas de los Estudios de Detalle aprobados, de las delimitaciones de polígonos y unidades de actuación, de los proyectos o licencias de parcelación aprobados o concedidas y de los expedientes de reparcelación y compensación o en trámite.

3. Asimismo se formalizará el Libro Registro previsto en el artículo 166 del Reglamento de Planeamiento, en el que se inscribirán los acuerdos de aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento y gestión, así como las resoluciones administrativas y sentencias que afecten a los mismos.

a.2. Consultas Previas (Art. 3.6.)

Podrán formularse consultas previas a la petición de licencias, sobre las características y condiciones a que debe ajustarse una obra determinada. La consulta, cuando así lo requiera su objeto, deberá acompañarse de anteproyecto o croquis suficientes para su comprensión.

a.3. Informes Urbanísticos (Art. 3.7.)

Toda persona puede solicitar por escrito informe sobre el régimen urbanístico aplicable a una finca, polígono o sector, el cual deberá emitirse en el plazo de un (1) mes por el órgano o servicio municipal determinado al efecto. La solicitud de informe deberá acompañar plano de emplazamiento de la finca con referencia a los planos a escala 1:5.000, como mínimo, del Plan General, o bien la denominación oficial precisa del polígono o sector objeto de la consulta. Los servicios municipales podrán requerir al consultante cuantos otros datos de localización o antecedentes de la consulta fuesen precisos.

a.4. Cédulas Urbanísticas. (Art. 3. 8.)

1. Mediante Ordenanza especial se creará y regulará la Cédula Urbanística como documento acreditativo del régimen urbanístico de aplicación a un terreno o edificio determinado en la fecha de su expedición. Las cédulas se expedirán a solicitud escrita de los propietarios de las fincas de que se trate o titulares de opción de compra sobre las mismas, quiénes acreditará su condición y acompañarán plano de emplazamiento de la finca a escala 1:5.000, como mínimo, y cuantos otros datos de localización les sean requeridos por los servicios municipales.

2. Las Cédulas contendrán las especificaciones señaladas en el artículo 168.3 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico.

3. El valor acreditativo de las Cédulas se entenderán sin perjuicio de la ulterior subsanación de los errores materiales o de hecho que contuviesen y no alcanza en ningún caso a alterar los derechos y obligaciones que recaigan sobre la finca en virtud de la ordenación legal y urbanística aplicable en cada momento.

Consultas que Requieren Interpretación del Planeamiento (Art. 3.9.)

Cuando los informes o Cédulas urbanísticas entrañen la resolución de aspectos contradictorios o litigiosos de las determinaciones del planeamiento, su emisión requerirá pronunciamiento previo de la administración urbanística municipal competente, que resolverá la cuestión interpretativa mediante dictamen motivado. Dichas resoluciones, cuando tengan alcance general, serán publicadas y se incorporarán como anexos al Plan o instrumento afectado.

b) De la Intervención de la Administración local en la Edificación y Uso de Suelo: El Capítulo 3º trata de la intervención Municipal en estas materias, y en su sección primera, contempla las Licencias Urbanísticas.

b.1. Actividades Sujetas a Licencia. (Art. 3.10.)

1. Estarán sujetos a previa licencia, sin perjuicio de las autorizaciones que fueren procedentes con arreglo a la legislación específica aplicable, los actos relacionados en el artículo 1 de Reglamento de Disciplina Urbanística y, en general, cualquier otra acción sobre el suelo, el vuelo o el subsuelo que implique o requiera alteración de las rasantes de los terrenos o de los elementos naturales de los mismos, la modificación de sus linderos, el establecimiento de nuevas edificaciones, usos e instalaciones o la modificación de los existentes.

2. También estarán sometidos a previa licencia los cerramientos, cualesquiera que sea su naturaleza y dimensiones; y las talas y abatimientos de árboles incluidos en algunos de estos supuestos:

a) Que estén situados en zonas de uso y dominio público o espacio libre privado.

b) Que se encuentren situados en cualquiera de los sistemas generales o locales.

c) Que estén enclavados en espacios catalogados o especialmente protegidos por el planeamiento.

3. Las concesiones sobre el dominio público, incluido el municipal, lo son sin perjuicio del sometimiento de los actos que proceden a la correspondiente licencia urbanística.

b.2. Clases de Licencias Urbanísticas. (Art. 3.11.): Las licencias urbanísticas pueden ser:

a) de parcelación, b) de obras, c) de otras actuaciones urbanísticas, y d) de ocupación y funcionamiento.

b.3. Condiciones Generales de los Proyectos Técnicos. (Art. 3.12.)

1. A efectos del ejercicio de la competencia municipal sobre intervención de las actuaciones públicas o privadas sobre el suelo, se entiende por proyecto técnico aquel que define de modo completo las obras o instalaciones a realizar con el contenido y detalle que requiera su objeto, de forma que lo proyectado pueda ser directamente ejecutado mediante la correcta interpretación y aplicación de sus especificaciones.

2. Los proyectos se compondrán de una memoria descriptiva y justificativa, planos y presupuestos. Además se completarán con la documentación exigida para cada clase de actuación por estas Normas y demás disposiciones que sean de aplicación.

No obstante, el Ayuntamiento, mediante la oportuna Ordenanza, determinará aquellas actuaciones que, por su naturaleza o menor entidad técnica no requieran la presentación de proyectos completos, señalando la documentación simplificada o parcial que en su lugar se precise, y relacionará las actuaciones que, por su escasa entidad, pueda acometerse por simple comunicación a la administración urbanística municipal, y también regulará aquellas licencias que puedan ser concedidas sobre un proyecto básico si bien en este caso su eficacia quedará suspendida y condicionada a la posterior obtención de un permiso de inicio de obras que se concederá una vez presentado y aprobado el proyecto completo.

3. Los proyectos técnicos necesarios para obtención de licencias de obras e instalaciones deberán venir suscritos por técnico o técnicos competentes, en relación con el objeto y características de lo proyectado, y visados por sus respectivos colegios profesionales cuando este requisito sea exigible conforme a la legislación en vigor.

4. Cada proyecto, una vez aprobado y concedida la correspondiente licencia, quedará incorporado a ésta como condición material de la misma. En consecuencia, deberá someterse a autorización municipal previa toda alteración durante el curso de las obras del proyecto objeto de la licencia, salvo las meras especificaciones constructivas o desarrollos interpretativos del mismo que no estuvieren contenidos en el proyecto aprobado o fijados en las condiciones particulares de la licencia.

5. Presentada una solicitud de licencia de obras o del permiso de inicio de obras subsiguientes, los posibles reparos técnicos o de otra clase que susciten los proyectos y la restante documentación y que se entiendan subsanables, deberán ser comunicados al interesado de forma conjunta y en un solo acto.

b.4. Licencia de Parcelación.

b.4.1.- Parcelación Urbanística: se entiende como toda agregación, división o subdivisión simultánea o sucesiva de terrenos en dos o más lotes que se lleve a cabo en los suelos clasificados como urbanos o urbanizables programados por el Plan General, o en los suelos urbanizables no programados, con Programa de Actuación Urbanística aprobado. No podrá efectuarse ninguna parcelación urbanística en los suelos urbanizables sin la previa aprobación del Plan Parcial correspondiente. En los suelos no urbanizables no se podrán realizar parcelaciones urbanísticas.

b.4.2.- Proyectos de Parcelación.

1. Los proyectos de parcelación tienen por objeto la definición pormenorizada de cada una de las unidades parcelarias resultantes de una parcelación urbanística.

2. Los proyectos de parcelación se compondrán de los siguientes documentos:

a) Memoria justificativa de las razones de la parcelación y de sus características en función de las determinaciones del Plan sobre el que se fundamente. En ella se describirá cada finca original existente y cada una de las nuevas parcelas, debiéndose hacer patente que éstas resultan adecuadas para el uso que el Plan les asigna y que, en su caso, son aptas para la

edificación. Se adjuntarán notas del Registro de la Propiedad comprensivas del dominio y descripción de las fincas o parcelas.

b) Planos de estado actual, a escala 1:1.000 como mínimo, donde se señalen las fincas originarias registrales representadas en el parcelario oficial, las edificaciones y arbolado existentes y los usos de los terrenos.

c) Planos de parcelación, a escala 1:1.000 como mínimo, en los que aparezcan perfectamente identificadas cada una de las parcelas resultantes y pueda comprobarse su adecuación a las determinaciones del Plan.

d) Propuesta de cédulas urbanísticas de cada parcela resultante.

b.4.3.- Licencia de Parcelación. (Art. 3.15)

1. La licencia de parcelación urbanística se entenderá concedida con los acuerdos de aprobación de los proyectos de reparcelación, compensación o normalización de fincas, y podrá concederse simultáneamente con los de aprobación definitiva de los Planes Parciales y Especiales que incluyan planos parcelarios con las características requeridas en el número anterior, así como de los Estudios de Detalle que afecten a la configuración de las parcelas.

2. Requiere licencia de parcelación expresa e individualizada todo acto de alteración, sea por subdivisión o agregación, de parcelas en suelo urbano o urbanizable que pretenda realizarse con posterioridad o con independencia de los instrumentos de planeamiento y gestión citados en el apartado anterior, aún cuando no suponga modificación de los mismos por encontrarse previsto o autorizado en ellos. Las licencias individualizadas incorporarán la cédula urbanística de cada parcela resultante.

3. La licencia de parcelación autoriza a deslindar y a mojonar la parcela o parcelas resultantes. Toda división material de terrenos que se efectúe sin la preceptiva licencia de parcelación o con infracción de la misma, dará lugar a la adopción de las medidas oportunas de protección de la legalidad urbanística.

4. A fin de facilitar el cumplimiento de lo previsto en los artículos 95.2 y 96.3 de la Ley del Suelo, el Ayuntamiento comunicará de oficio a los Registros de la Propiedad competente todos los acuerdos de aprobación definitiva, de los instrumentos de planeamiento y gestión que contengan parcelaciones o reparcelaciones, así como las resoluciones que concedan licencias de parcelación o las que declaren la ilegalidad de parcelaciones existentes. Con los acuerdos se remitirán copias autorizadas de los correspondientes planos parcelarios y de las respectivas cédulas urbanísticas.

b.5. Licencias de Obras. Clases: La licencia urbanística de obras puede ser: a) De urbanización, y b) De edificación, que comprende, a su vez, todos los tipos de obras que se relacionan en el artículo 5.2 del PGS. [440]

[440] Artículo 5.2. (Plan General de Sevilla) Tipos de Obras de Edificación.
1. A los efectos de la aplicación de las condiciones generales y particulares reguladas en las presentes Normas, se establecen los siguientes tipos de obras de edificación:
A) Obras tendentes a la buena conservación del patrimonio edificado:

b.5. 1: Licencias de Obras de Urbanización.

1. Las obras de urbanización se entienden autorizadas con los acuerdos de aprobación definitiva de los proyectos de urbanización correspondientes, sin perjuicio de que en los mismos pueda condicionarse la ejecución de los trabajos a la obtención de un ulterior

---

a) Obras de conservación y mantenimiento: son obras menores cuya finalidad es mantener el edificio en correctas condiciones de salubridad y ornato, sin alterar su estructura portante, ni su estructura arquitectónica, así como tampoco su distribución. Se incluyen en este tipo, entre otras análogas, el cuidado y afianzamiento de cornisas y volados, la limpieza o reposición de canalones y bajantes, los revocos de fachada, la pintura, la reparación de cubierta y el saneamiento de conducciones.
b) Obras de consolidación: son obras de carácter estructural que tienen por objeto el afianzamiento, refuerzo o sustitución de elementos dañados de la estructura portante del edificio; pueden oscilar entre la reproducción literal de los elementos dañados preexistentes hasta su permuta por otros que atiendan únicamente a la estabilidad del inmueble y realizados con tecnología más actualizada.
c) Obras de acondicionamiento: son obras que tienen por objeto mejorar o transformar las condiciones de habitabilidad de un edificio o de una parte del mismo. Se incluyen en este tipo de obras la sustitución de instalaciones antiguas y la incorporación de nuevos sistemas de instalaciones.
d) Obras de restauración: son obras que tienen por objeto la restitución de los valores históricos y arquitectónicos de un edificio existente o de parte del mismo, reproduciéndose con absoluta fidelidad la estructura portante, la estructura arquitectónica, las fachadas exteriores e interiores y los elementos ornamentales, cuando se utilicen partes originales de los mismos y pueda probarse su autenticidad. Si se añadiesen materiales o partes indispensables para su estabilidad o mantenimiento las adiciones deberán ser reconocibles y evitar las confusiones miméticas.
B) Obras de reforma: son aquellas obras que, manteniendo los elementos de valor y las características esenciales de la edificación existente, pueden hacer modificaciones que alteren la organización general, la estructura arquitectónica y la distribución del edificio. Según los elementos afectados se distinguen los subtipos siguientes:
a) Reforma menor: son obras en las que no se efectúan variaciones en ninguno de los aspectos que definen las principales características arquitectónicas del edificio, como son el sistema estructural, la composición espacial y su organización general. También permitirá aquellas obras de redistribución interior que no afecten a los conceptos anteriores citados ni a los elementos de valor tales como fachadas exteriores e interiores, cubiertas, disposición de crujías y forjados, patios, escaleras y jardines.
b) Reforma parcial: son obras en las que, conservándose la fachada, la disposición de los forjados en la primera crujía, el tipo de cubierta, así como el resto de los elementos arquitectónicos de valor (patios, escaleras, jardines, etc.), permiten demoliciones que no afecten a elementos o espacios catalogados y su sustitución por nueva edificación, siempre que las condiciones de edificabilidad de la zona lo permitan. Si la composición de la fachada lo exigiese, también se permitirán pequeños retoques en la misma.
c) Reforma General: son obras en las que, manteniendo la fachada, la disposición de los forjados en la primera crujía y el tipo de cubierta, permiten intervenciones en el resto de la edificación con obras de sustitución respetando, en el caso de pertenecer a alguna tipología protegible, los elementos definidores de la misma y de acuerdo con las condiciones particulares de zona. Si la composición de la fachada lo exigiese, también se autorizarán pequeños retoques en ella.
C) Obras de demolición que, según supongan o no la total desaparición de lo edificado serán de demolición total o parcial.
D) Obras de nueva edificación: son aquellas que suponen una nueva construcción de la totalidad o parte de la parcela. Comprende los subtipos siguientes:
a) Obras de reconstrucción: son aquellas que tienen por objeto la reposición, mediante nueva construcción, de un edificio preexistente, total o parcialmente desaparecido, reproduciendo en el mismo lugar sus características formales.
b) Obras de sustitución: son aquellas mediante las que se derriba una edificación existente o parte de ella y en su lugar se levanta una nueva construcción.
c) Obras de ampliación: son aquellas en las que la reorganización constructiva se efectúa sobre la base de un aumento de la superficie construida original. Este aumento se puede obtener por:
- Remonte o adición de una o más plantas sobre las existentes.
- Entreplanta o construcción de forjados intermedios en zonas en las que, por su altura, lo permita la edificación actual.
- Colmatación o edificación de nueva planta que se sitúa en los espacios libres no cualificados del solar y ocupados por edificaciones marginales. No se podrá proceder a colmatar cuando la edificación existente ocupe más superficie que la que correspondería a la parcela por aplicación de la correspondiente ordenanza de zona.
d) Obras de nueva planta: son las de nueva construcción sobre solares vacantes.
2. Las condiciones particulares de zona y las normas de protección podrán limitar los distintos tipos de obras que se puedan ejecutar en una zona o edificio.

permiso de inicio de obras previo cumplimiento de los requisitos complementarios que quedaren pendientes.

2. Las obras de urbanización no municipales de carácter complementario o puntual, no incluidas en un proyecto de urbanización, y las de mera conservación y mantenimiento se tramitarán análogamente a lo previsto para las licencias de edificación en los artículos siguientes.

b.5.2.- Licencia de Obras de Edificación.

1. La concesión de las licencias de obras de edificación, además de la constatación de que la actuación proyectada cumple las condiciones técnicas, dimensionales y de uso fijadas por el planeamiento y demás normativa aplicable, exige acreditar de los requisitos siguientes:

a) Licencia de parcelación o, si ésta no fuere exigible, conformidad de la parcela con el planeamiento.

b) Hallarse formalizadas o garantizadas las cargas urbanísticas asignadas por el planeamiento al polígono o unidad de actuación a que, en su caso, pertenezca la parcela.

c) Contar el polígono o unidad de actuación con los servicios de agua, luz, alcantarillado, encintado de aceras y pavimentación de calzadas, así como con las restantes condiciones de urbanización exigidas por el planeamiento que se ejecute, salvo que se garantice la ejecución simultánea de la urbanización cuando esta excepción sea admisible conforme a las presentes Normas.

d) Obtención de la licencia de actividad, si lo requiere el uso propuesto, así como en su caso, de las restantes autorizaciones sectoriales o concesiones precisas por razón de los regímenes especiales de protección, vinculación o servidumbre legales que afecten al terreno o inmuebles de que se trate.

e) Asunción de la dirección facultativa por los técnicos competentes en razón de la naturaleza de las obras.

f) Liquidación y abono de las tasas municipales por licencia.

g) Cuantos otros de índole específica fueren exigibles a tenor de las presentes Normas y del planeamiento de desarrollo aplicable.

2. No obstante, lo establecido en el apartado 1.d), podrán tramitarse simultáneamente las licencias de obras de edificación y la de actividad, aún cuando la concesión de la primera estará condicionada a la previa obtención de la segunda.

3. Los proyectos de edificación deberán cumplir las condiciones comunes y contener la documentación específica que se establezca en los artículos siguientes en función de los distintos tipos y subtipos de obras de edificación que se definen en el artículo 5.2.de estas Normas.

b.5.3.- Transmisión y Modificación de Licencias de Obras. (Art. 3.23) Importante es ver acá, este importante modo de dinamizar la actividad urbanística.

1. La transmisión de licencias deberá comunicarse por escrito al Ayuntamiento. En el supuesto de que la licencia estuviese condicionada por aval o cualquier otro tipo de garantía, no se entenderá autorizada la transmisión hasta tanto el nuevo titular no constituya idénticas garantías a las que tuviese el transmitente. Si las obras se hallan en curso de ejecución, deberá acompañarse acta en que se especifique el estado en que se encuentran, suscrita de conformidad por ambas partes. Sin el cumplimiento de estos requisitos, las responsabilidades que se deriven del cumplimiento de la licencia serán exigibles indistintamente al antiguo y al nuevo titular de la misma. En caso de sustitución de la dirección técnica, se deberá comunicar a la Gerencia Municipal de Urbanismo, indicando la identificación y el número de colegiación de los nuevos técnicos, siendo visada dicha documentación por los colegios profesionales correspondientes.
2. Requerirán expresa modificación de la licencia de obras las alteraciones que pretendan introducirse durante la ejecución material de las mismas.

El Plan General de Sevilla contempla la exigencia de la obtención de Licencias para otras actuaciones urbanísticas, entendiendo por tales todas aquellas construcciones, ocupaciones, actos y forma de afectación del suelo, del vuelo o del subsuelo que no estén incluidas en las secciones anteriores o que se acometan con independencia de los proyectos que en ellas se contemplan. (Art. 3.24.1), las cuales se pueden subdividir en Obras civiles singulares y actuaciones estables. Los proyectos referidos a estas actuaciones se atendrán a las especificaciones requeridas por las reglamentaciones técnicas de la actividad de que se trate, a los contenidos en estas Normas y a las que se dispongan en las ordenanzas municipales. Como mínimo contendrán memorias descriptivas y justificativas, planos de emplazamiento, croquis suficientes de las instalaciones y presupuesto.

La realización de los actos contemplados en el artículo 3.24 de estas Normas, en cuanto no estén amparados por licencias de urbanización o de edificación, *requerirá licencia específica que se tramitará con arreglo a las disposiciones que se han señalado,* en lo que le sean de aplicación, especialmente las Ordenanzas de Limpieza Pública, de Publicidad, de Obras e instalaciones que impliquen afección a la vía pública, de Ocupación de vías y espacios libres, debiéndose aportar la documentación relativa a las autorizaciones o concesiones cuando afecten a bienes de dominio público.

El PGS contempla también la *Licencia de ocupación o funcionamiento*, que tiene por objeto autorizar la puesta en uso de los edificios o instalaciones, previa la comprobación de que han sido ejecutados de conformidad con las Ordenanzas y condiciones que le fueron impuestas en las licencias de obras o usos y que se encuentran terminados y aptos para su destino, sin perjuicio de las Licencias que sean necesarias para su puesta en funcionamiento.

La puesta en uso de un edificio o la apertura de una instalación carente de licencia de ocupación cuando fuese preceptiva, constituye infracción urbanística, sin perjuicio, en su

caso, de las órdenes de ejecución o suspensión precisas para el restablecimiento de la ordenación urbanística, incluida la clausura de la instalación o edificio afectados.

El Plan reconoce, finalmente, las *Licencia para Usos Provisionales* , tomada del artículo 58 de la Ley de Suelo, y dispone que se aplicará por un plazo limitado o por tiempo indeterminado, y en ambos casos revocable por la Administración, debiendo demolerse las instalaciones a que hubiere dado lugar, sin derecho a indemnización cuando lo acordare la entidad concedente.

III.- El Centro Histórico de Cusco, por medio del **Código Municipal de Cusco**, establece asimismo un riguroso Régimen de Licencias, en sus artículos 663 a 699, y 715 a 776; y además se dispone de un **Reglamento para el Otorgamiento de Licencias de Construcción para la Provincia de Cusco.**

El CMQ establece un doble sistema de certificaciones, compuesto primeramente por las Autorizaciones y luego por las Licencias. Esta diferencia nominal se explica pues ambas operan en distintos niveles de la Administración, siendo las primeras, requisito para obtener las segundas.

Las Autorizaciones están tratadas en los artículos 663 y siguientes del CMQ, se trata de certificaciones formales realizadas por la Autoridad competente de que el solicitante cumple con los supuestos que la Ordenanza establece respecto a los usos, funciones, acciones e intervenciones que pretenden realizarse en los inmuebles y ambientes monumentales de la ciudad. Asimismo, se requiere autorización para la colocación de avisos, componentes y mobiliario urbano en la zona monumental de Cusco.

Estas autorizaciones se concederán previa aprobación de las consultas, anteproyectos, proyectos y demás estudios que se sometan a consideración de la Entidad encargada o autoridad competente. Se emitirá el dictamen en un plazo no mayor de 15 días hábiles de presentado el expediente, remitiéndose copia del dictamen respectivo a la Municipalidad correspondiente en un plazo no mayor de 2 días hábiles de efectuado éste.

El sistema de las Autorizaciones está establecido con carácter nacional, provincial y distrital, son entonces órganos de ésta jerarquía los encargados de resolver estas solicitudes.

No así las Licencias, establecidas en el artículo 715 y siguientes. Definidas especialmente como: “Las autorizaciones que otorga la Municipalidad correspondiente” para ciertos fines determinados. Por lo tanto limitadas a ciertas actuaciones, así:

a) Construcción de: refacción, obra provisional, remodelación, ampliación, conservación restauración, revitalización, demolición y construcción de obra nueva.
b) Funcionamiento de establecimientos comerciales, industriales, actividades profesionales, de servicio y/o especiales.
c) Construcción o colocación de componentes en ambientes (pavimento, vegetación, edificación, instalaciones públicas y mobiliario urbano)
d) Colocación de avisos (señales, rótulos y/o anuncios)

La Licencia representa un derecho y a la vez una obligación de servicios de la Municipalidad otorgante, y su observancia es obligatoria para ésta, el propietario y el constructor responsable. Estableciendo el marco jurídico específico al cual estos agentes deben adecuarse.

La obligación de obtener Licencias recae sobre todas las personas naturales y jurídicas, así como sobre las entidades públicas, privadas, nacionales o extranjeras.

Ahora bien, las Municipalidades, en cumplimiento de lo dispuesto por el CMQ no otorgarán Licencia alguna si no se cumple con lo dispuesto en el artículo 663. Es decir, mientras el proyecto respectivo no cuente con la Autorización de la entidad competente. De la misma manera, no se podrá iniciar las obras respectivas o realizar modificaciones a los proyectos autorizados y con licencia *sin obtener una nueva autorización y licencia, en caso de inmuebles o ambientes monumentales ubicados en cualquier zona.*

El CMQ establece un sistema de doble tutela administrativa, disponiendo además que las Municipalidades deberán despachar a la entidad competente las solicitudes de Licencias que no cuenten con la autorización que proceda.

De esta manera el CMQ regula en forma detallada el procedimiento de obtención de las Licencias de Construcción (arts. 725 a 776) estableciendo cuáles son los organismos intervinientes (Municipalidad Provincial, Municipalidad Distrital, Comisiones Técnicas Provincial y Distrital, Instituto Departamental de Cultura de Cusco a través de su Comisión de Revisión de Proyectos Arquitectónicos, y otros que la ley dispone) y sus funciones, la documentación que deberá ser presentada en cada caso para la tramitación de la Licencia, que en general es de dos tipos: técnica y administrativa.

La DOCUMENTACIÓN TÉCNICA, está constituida por los planos y documentos necesarios, pero que expresen claramente el proyecto. Así:

- *Planos de Arquitectura*: de ubicación, perimétrico, de distribución, cortes y elevaciones transversales, de Planta de techos, y Cuadro de acabados.
- *Planos de Estructuras:* cimentaciones, Planos de elementos estructurales con indicación de materialidad, estructura de techos.
- *Planos de Instalaciones Sanitarias:* Plano de Plantas, Isométricos, Planos de detalles.
- *Planos de Instalaciones Eléctricas, Mecánicas, Electromecánicas y Especiales:* Plano de Plantas, de detalles, de Montantes, y estudio de factibilidad de suministro, cuando se trate de cargas significativas.
- *Especificaciones Técnicas:* en formato expedido por el Municipio otorgante.
- *Sustentación del Proyecto:* especialmente para los casos de inmuebles y ambientes monumentales.

La DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA, está constituida por:

- *Solicitud completa:* en formato expedido por la Municipalidad, en la que se incluirá la declaración jurada suscrita por el propietario o usuario y el profesional o técnico

responsable de haber cumplido con las exigencias de los reglamentos, zonificación, alineación, así como haber compatibilizado los planos entre sí.

- *Copia legalizada de instrumento público que acredite la propiedad o posesión:* En caso de licencia de refacción podrá presentarse la autorización para realizar las obras.
- *Recibo por concepto de obras de revisión.*
- *Recibo por concepto de Licencias de Construcción.*
- *Timbres del Colegio de Arquitectos e Ingenieros.*
- *Autorización de la entidad competente y encargada.* (art. 663 CMQ)
- En los casos previstos por la Ley de Propiedad Horizontal, *autorización con firma de todos los copropietarios.*

Finalmente, los artículos 741 a 755 regulan acuciosamente el Procedimiento Administrativo para la obtención de las Licencias, luego los Recursos de Reconsideración y apelación (art. 756 a 759), el control de las obras, la conformidad o recepción, y el pago de derechos. (art. 770 a 772)

A2.- La Suspensión de los efectos de la Licencia: Habida cuenta de que el efecto natural y propio de la Licencia u orden de intervención que autoriza la obra es el de habilitar, al titular de ella, para ejercer la correspondiente actividad que queda así, legitimada, la suspensión de tales efectos implica consecuencialmente: *"la paralización inmediata de las obras iniciadas a su amparo".*

Así, el PGS establece en su Sección 6ª "Eficacia de las Licencias", varias hipótesis de suspensión. Entendiendo por ella aquella paralización de los efectos jurídico administrativos de la Licencia otorgada, y que quedan postergados en el tiempo hasta el cumplimiento de los supuestos que la Administración o las ordenanzas respectivas dispongan.

El PGS se refiere a los siguientes casos:

- *Caducidad de las Licencias:* (Art. 3.29) La administración urbanística municipal, previa audiencia al interesado, declarará caducadas a todos los efectos las licencias cuando concurra alguno de los siguientes supuestos:

a) Si no se comenzaren las obras o actividades autorizadas en el plazo de seis (6) meses a contar desde la fecha de notificación de su otorgamiento, o de la del correspondiente permiso de inicio. Por causa justificada y por una sola vez, podrá solicitarse la prórroga de una licencia en vigor para un nuevo periodo de seis (6) meses.

b) Si una vez comenzadas las obras o el ejercicio de la actividad autorizada, quedaren interrumpidas por un periodo superior a tres (3) meses pudiéndose autorizar la prórroga de tres (3) meses por una sola vez y con causa justificada.

c) No obstante y cuando concurran circunstancias extraordinarias, podrá otorgarse por la Gerencia Municipal de Urbanismo una nueva prórroga, por el plazo que ésta determine.

2. Las prórrogas deberán solicitarse antes de que finalicen sus plazos respectivos.

3. La caducidad de una licencia no obsta al derecho del titular o sus causahabientes a solicitar nueva licencia para la realización de las obras pendientes o el ejercicio de las actividades autorizadas.

La Suspensión de la Licencia opera asimismo como sanción al incumplimiento en el CMQ, en su artículo 801 letras b) y c), ante las infracciones establecidas en el art. 799.

- *Perdida de Eficacia (art. 3.30):* Las licencias quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a que, de conformidad con las normas aplicables, estuvieren subordinadas. La pérdida de eficacia de las licencias conllevará la obligación para el titular de las mismas de reponer, a requerimiento de la administración urbanística municipal, la realidad física al estado en que se encontrase antes de la concesión de aquellas. Las construcciones paralizadas por efecto de la caducidad de las licencias darán lugar a su inscripción en el Registro Municipal de Solares.

Se trata acá de una hipótesis de cancelación de la Licencia, que como se verá luego, opera como sanción rigurosa en caso de incumplimiento de las disposiciones reguladoras, tanto en los casos de Sevilla, Barcelona, Cusco, Ciudad de México y Lima.

A3.- La Cancelación de los efectos de la Licencia: Estamos en presencia aquí de la pérdida absoluta de eficacia de la Licencia.

El efecto normal de las Licencias es que, una vez concedidas habiliten para la actuación que les da origen. Una vez concluida la actuación, recepcionada a conformidad la obra por el órgano de Administración local competente, la Licencia pierde sus efectos puesto que ya se ha concluido su extensión. Recepcionada la obra y hechas las inscripciones que las ordenanzas establecen ésta ha perdido su razón de ser.

Sin embargo, en forma anormal, las Licencias pierden su eficacia. Es el caso en que se establecen en los ordenamientos estudiados a modo de sanciones administrativas ante el incumplimiento de las disposiciones o ante la infracción de ellas. Se denomina a esta situación cancelación o clausura de la Licencia, que no es otra cosa que la cancelación unilateral de los efectos de la Licencia.

El PGS contempla este caso en sus artículos 3.30 y 3.31, incorporando el deber de resarcir del propietario*: "Las licencias quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a que, de conformidad con las normas aplicables, estuvieren subordinadas".*

"La pérdida de eficacia de las licencias conllevará la obligación para el titular de las mismas de reponer, a requerimiento de la administración urbanística municipal, la realidad física al estado en que se encontrase antes de la concesión de aquellas. Las construcciones paralizadas por efecto de la caducidad de las licencias darán lugar a su inscripción en el Registro Municipal de Solares."

El CMQ contempla la cancelación de la autorización, licencia o concesión otorgada, en caso de infracción a las disposiciones del mismo Código (art. 799). Además, en caso de reincidencia, continuidad o falta de subsanación de las infracciones debidas a usos o

actividades no permitidas, se podrá aplicar la cancelación definitiva de la licencia, autorización o concesión (art. 802, letra b, CMQ). Esta cancelación opera sin perjuicio de los otros efectos sancionatorios y restitutorios que el CMQ establece.

B) LOS MECANISMOS RESTABLECEDORES son aquellos que pretenden restablecer o restituir el ordenamiento urbanístico que ha sido quebrantado. En la especie, el incumplimiento de las Normativas de Protección de los Centros Históricos presenta ciertas particularidades respecto a la disciplina urbanística. Podemos distinguir las siguientes:

1. La Demolición: En el ordenamiento urbanístico la demolición es la forma en que se verifica el restablecimiento "in natura" del ordenamiento que ha sido quebrantado, por intermedio de la demolición de todas aquellas obras levantadas en contravención a ese orden, pero también puede alcanzarse mediante la reconstrucción forzosa de las obras demolidas o la terminación de las indebidamente paralizadas. [441]

En el Derecho Urbanístico la demolición requiere de una declaración previa: la DECLARACIÓN DE RUINA por parte de la Administración local. Como señala CANO MATA: "La Declaración de Ruina es un acto administrativo municipal, que califica en tal estado una construcción, o cuerpo aislado e independiente de ella, porque su situación fáctica provoca un peligro inminente o latente para personas y bienes que obliga al derribo total o parcial de lo edificado." [442]

Por tanto podemos decir de ella que:

1. Es un acto administrativo municipal.
2. Supone un expediente administrativo contradictorio. Un procedimiento regulado.
3. Su objeto: se proyecta sobre construcciones no solo terminadas, sino también en ejecución, paralizadas, destruidas, etc.
4. Su fundamento: La existencia de un peligro para las personas o bienes. Es la función de Policía, proyectada sobre los edificios ruinosos, la que provoca esta intervención administrativa.
5. La inminencia del peligro o su carácter latente también fundamentan la declaración.
6. Supuestos legales que ella contiene:

a) Daño no reparable técnicamente por los medios normales.
b) Costo de reparación superior al 50% del valor actual del edificio o plantas afectadas.
c) Circunstancias urbanísticas que aconsejan la demolición del inmueble.
d) Deficiencias de construcción que afecten la salubridad.

7. Puede ser total o parcial.

Debemos distinguir esta demolición de aquella que establece el ordenamiento como medida de seguridad para el interés colectivo, y que ampara las acciones posesorias

[441] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 425. Posición distinta sostiene Antonio Cano Mata "Ruina y demolición de Edificios declarados Monumentos Histórico - Artísticos". Revista de Administración Publica. Nº 87, 1978. Madrid, pp. 339 a 359, quien incorpora el factor determinante en la demolición de la seguridad y el interés colectivo.

establecidas en el artículo 932 del Código Civil y 571 del Código de Procedimiento Civil, por ejemplo.

La demolición que contempla el ordenamiento urbanístico tiene además otro objetivo: no se impone como castigo, sino que es una medida típicamente restitutoria del orden quebrantado. "No se refiere a edificaciones vetustas y ruinosas, sino a obras recién levantadas o en curso de ejecución. No persigue el resguardo de la seguridad física de los ciudadanos, sino el "restablecimiento del orden urbanístico violado". [443]

Sin embargo, como se pudo constatar del estudio comparativo de los ordenamientos estudiados, la demolición tiene una aplicación limitada en las normativas de protección de Centros Históricos y sólo es contemplada en los siguientes casos:

1. Demolición de obras terminadas o en ejecución que se anexen a un edificio de valor histórico o artístico y que alteren su valor o no se integre a sus líneas fundamentales.
2. Demolición de obras ejecutadas sin la correspondiente Licencia o habiendo ésta caducado.
3. Demolición de obras que hayan sido ejecutadas en áreas en que el Plan estipulare una zonificación, uso de suelo parcelación distinta.
4. Demolición de adiciones inconexas en fachadas y muros estructurales.

Como se ve, como todo mecanismo de tutela restitutoria, está ligado al concepto de Licencia. La demolición es la medida más radical ante la violación de las disposiciones del Plan luego de prescindirse o mal emplearse una Licencia otorgada.

Como hemos visto, la demolición presupone de la declaración de ruina, y ésta última no se condice con el objeto de las normativas de protección de los Centros Históricos. Por eso ante estos supuestos las normativas de protección reaccionan de manera distinta. La medida restitutoria entonces, tiene alcance en estos sistemas a través de la *reconstrucción forzosa de las obras demolidas o la terminación de las indebidamente paralizadas*. Es la forma que se adopta para el cumplimiento de los objetivos de la ley.

Se invierte entonces el objetivo. Pero: ¿Es posible acaso que el interés de la conservación predomine por sobre el peligro de las personas?

La situación si bien ha sido enfrentada en varias legislaciones de manera coyuntural, ha sido la justicia contencioso administrativa o la ordinaria en su caso, la que se ha pronunciado en favor de la protección de las personas y en la evitación del peligro para ellas, en lo posible, equilibrando la protección al máximo posible de los bienes monumentales en los centros históricos.

Puede verse como la OCV señala que en caso de demolición ordenada, debe entregarse al Ayuntamiento un expediente que contenga testimonio del edificio que desaparecerá. Asimismo en el contencioso administrativo español y mexicano existe la

---

[442] Cano Mata, Antonio. Ob. cit. p. 340.
[443] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 426.

figura del Arquitecto o Comisión conservadora, quienes argumentan en favor del mantenimiento y salvataje del edificio cuya demolición se solicita.

En Lima y Cusco la Comisión Técnica Provincial o Distrital y el Colegio de Arquitectos e Ingenieros, evalúan estas situaciones recomendando el agotamiento de todas las medidas posibles antes de verificar la demolición. (Principio de la racionalidad científica y tecnológica de la conservación arquitectónica que ilustra el CMQ)

Como hemos dicho antes el sistema se restablece a través de la reconstrucción forzosa de las obras demolidas o la terminación de las indebidamente paralizadas, que explicamos a continuación.

La demolición, no obstante suele autorizarse cuando se trata de obras que alteren el valor histórico, artístico o monumental de un inmueble, en cuyo caso lo que se ha construido y no se integre al inmueble deberá ser demolido, tomando los debidos resguardos a fin de no dañar la construcción originaria, como lo señala expresamente el CMQ.

Así los artículos 204 a 208 del CMQ contemplan una serie de hipótesis en este sentido, señalando primero que *la demolición es la destrucción planificada, total o parcial, de una construcción*, junto con esto:

- Se prohíbe la demolición parcial o total de los inmuebles monumentales. Solo se permitirá la demolición de las alteraciones irreversibles que no logren integrarse con la edificación primigenia.
- Toda demolición de inmuebles no monumentales, en zona monumental, deberá ser autorizada expresamente por la autoridad competente.
- Toda demolición deberá ser realizada por métodos no violentos, a efectos de no producir deterioros en los inmuebles intervenidos ni en los contiguos.
- Las partes de los inmuebles no monumentales que no se integren volumétricamente al contexto, deberán ser demolidas, a objeto de lograr su integración.

2. <u>La Reconstrucción forzosa de las obras demolidas o la terminación de las indebidamente paralizadas</u>: Es la manera clásica y típica con que los ordenamientos de protección de Centros Históricos buscan restablecer el orden quebrantado y restituir, hasta donde sea posible, la pérdida del patrimonio que presuponen estas actuaciones: demolición de obras que alteren el valor histórico, artístico o monumental de un inmueble, paralización de una obra que busca restablecer la coherencia e integridad de un edificio de valor histórico, artístico o monumental.

Vista la aplicación restringida de la demolición, la reconstrucción forzosa adquiere importancia en la medida que exista:

a) Testimonio científico y fehaciente del inmueble que ha desaparecido o ha sido parcialmente demolido. Ya sea de su estructura, materialidad, volumetría, estética y funcionalidad.

b) Uso de técnicas de restauración y rehabilitación modernas y accesibles.

Los ordenamientos que recogen estos supuestos son principalmente el español y el establecido para la Ciudad Histórica de Cusco, y en menor medida el del Centro Histórico de Ciudad de México.

3. <u>La Expropiación</u>: Visto lo señalado respecto a la demolición, en esta materia adquiere relevancia la expropiación como un mecanismo restablecedor de las normativas de protección.

Ya se ha expuesto bastante sobre ella en esta investigación, y es que esta institución se ha empleado con amplitud a raíz de las limitaciones de las medidas restitutorias anteriormente señaladas: demolición y reconstrucción forzosa.

A través de la expropiación la Administración se provee de la herramienta adecuada para efectuar, según sus objetivos: la demolición, o bien la reconstrucción de la obra demolida, ya no por la vía de la compulsión del propietario o responsable; o a costa de éste, sino más bien por mano propia, controlando directamente la restitución del orden que ha sido quebrantado.

La Administración podrá, reforzada por el reconocimiento legal de la expropiación, tomar la propiedad de un inmueble de valor histórico o artístico, reconstruirlo, demolerlo parcial o totalmente o bien, rehabilitarlo o restaurarlo. Las leyes expropiatorias autorizan para que éstos inmuebles, expropiados por el Estado, cedan en beneficio de los Ayuntamientos, Municipalidades u otros órganos de Administración local (casos de Ciutat Vella, Ciudad de México y Sevilla). Esta expropiación, por regla general, como se ha visto, opera sin derecho a indemnización compensatoria, siendo la excepción a la forma normal de su funcionamiento. Sólo en el caso de Venezuela se contempla la indemnización por motivo de expropiación.

4. <u>Acción Pública de Protección</u>: Este tipo de acciones se ha consolidado con relativa potencia en el Derecho Urbanístico, a efectos de que cualquier persona, vecino de la ciudad: públicos o privados y aún nacionales o extranjeros, invocando la defensa del interés colectivo comprometido, requieran ante los órganos administrativos, los tribunales contencioso-administrativos y los tribunales ordinarios la observancia de la legalidad urbanística, de los Planes, programas especiales, proyectos y normas.

Si bien, como señala RÍOS, este instrumento se ha empleado en España con fines especulativos y de chantaje, se trata de una fórmula que puede otorgar buenos dividendos si existen los correspondientes mecanismos de resguardo, tales como la existencia de un fiscal o defensor público del interés general. [444]

La legitimidad para accionar y requerir la intervención de los órganos de la Administración local en materia de protección y conservación de centros históricos y de inmuebles situados al interior de estos, aún no ha sido consagrada de forma de ACCIÓN

PÚBLICA, pero pensamos que los ordenamientos avanzan hacia este tipo de mecanismos, y asimismo el establecimiento de los resguardos necesarios a objeto de evitar la mera interposición de estas acciones con afán especulativo.

Nuestra Ley 17.288 sobre Monumentos Nacionales, en su artículo 42, consagra una acción popular para denunciar toda infracción de dicha Ley, estableciendo asimismo un premio para quien efectúe dicha denuncia.

Finalmente, el CMQ establece en su artículo 794: *"Cualquier persona podrá poner en conocimiento de la autoridad competente los hechos que hicieren procedente la aplicación de cualquiera de las sanciones o medidas que señala el presente Código"*

5. <u>La Tutela sancionatoria. Las infracciones a las Ordenanzas</u>: Si la tutela restitutoria está vinculada al concepto de Licencia, la tutela sancionatoria lo está al concepto de infracción administrativa. La infracción o incumplimiento de la normativa de protección de los Centros Históricos. Para que estemos en presencia de una infracción deben cumplirse los siguientes supuestos:

a) Debe tratarse de una actuación que vulnere el ordenamiento de protección.
b) Debe estar expresamente sancionada por el mismo ordenamiento.
c) Debe hallarse tipificada, es decir descrita por el ordenamiento.

Así lo han entendido los principales ordenamientos estudiados, que manejando similares criterios de disciplina administrativa, han establecido infracciones a las normativas de protección a los centros históricos, y correlativamente sanciones a éstas.

El **CÓDIGO MUNICIPAL DE CUSCO** (CMQ) optó por un establecimiento genérico y un catálogo amplio. Así:

Art. 792: "Toda acción u omisión que implique la violación de las disposiciones del presente Código, constituye infracción o trasgresión a las mismas"

Luego agrega que todas las transgresiones a lo estipulado en el CMQ constituyen infracciones administrativas que se sancionarán con arreglo al mismo Código y las disposiciones legales que le sean aplicables.

El CMQ junto con establecer, como ya vimos, una acción popular en su artículo 794, establece la legitimidad de aquel que teniendo interés legítimo, moral o económico, de naturaleza individual o colectiva, en la adopción de medidas administrativas, para intervenir en el proceso administrativo aportando las pruebas que estime pertinente o impugnando las resoluciones que se dicten.

De las infracciones del CMQ son solidariamente responsables los autores, los propietarios y los profesionales que con conocimiento de las normas vigentes realizaron los estudios, proyectos, o ejecutaron las obras que originaron la infracción, así como las autoridades y funcionarios que no lo hayan impedido.

---

[444] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. 430.

Las sanciones serán aplicadas dentro del proceso administrativo que contiene el CMQ.

Se establece asimismo que la responsabilidad administrativa establecida en este procedimiento, es independiente de la responsabilidad civil o penal que pudiera ser aplicada y que derive de los mismos hechos, en especial cuando se trate de bienes pertenecientes al Patrimonio Natural y Cultural Inmueble.

No obstante la fórmula amplia del artículo 792. “toda acción u omisión que implique la violación de las disposiciones “el artículo 799 establece un catálogo típico. Así, se sancionará a quienes:

a) Realicen o propicien, ya sea por dolo, culpa o negligencia; la alteración, deterioro o destrucción del Patrimonio Natural y/o Cultural Inmueble, así como del Medio Ambiente.
b) Hagan de los inmuebles o ambientes monumentales uso indebido, indigno, lo sobreutilicen o destinen a fines que puedan menoscabar sus méritos o a usos prohibidos por el CMQ.
c) Emprendan cualquier intervención u obra sin haber obtenido la autorización o Licencia respectiva.
d) Realicen en obra, modificaciones al proyecto aprobado, sin comunicarlo a la Entidad Encargada o autoridad competente.
e) Impidan las inspecciones en los inmuebles o ambientes monumentales.
f) Omitan dar aviso de los descubrimientos de vestigios arqueológicos y/o elementos histórico- artísticos.
g) Coloquen avisos en contravención a lo dispuesto por el Código.
h) Alteren a deterioren el equilibrio ecológico, la calidad ambiental o la conformación natural del paisaje.
i) Localicen, habiliten o amplíen asentamientos humanos en lugares insalubres y/o sin la consideración de seguridad, así como donde existen bienes pertenecientes al Patrimonio Natural y Cultural Inmueble.
j) Incumplan cualquiera de las obligaciones establecidas en el CMQ.

Como se aprecia, este catálogo contiene variados tipos de infracciones, desde aquellas que infringen una medida cautelar (falta de Autorización y Licencia), de carácter ambiental, urbano (Emplazamiento insalubre) hasta infracciones directas a los bienes monumentales, sin embargo en su letra j) repite la fórmula amplia del artículo 792.

La conveniencia de esta tipificación amplia, como se ve, estriba en las garantías a los administrados y por otro lado, el amplio margen que se otorga a la Administración para el cumplimiento de sus fines.

Sin embargo, el CMQ, incurre en una confusión al señalar primero una forma amplia tomada de la configuración penal: "toda acción u omisión que implique violación a las disposiciones", y luego un catálogo variadísmo y variopinto en donde mezcla todo un abanico de hipótesis. Desde las meramente contravencionales (letras b, e, f, g); las referidas a medidas cautelares (letras c y d), aquellas que contienen elementos subjetivos como el dolo, la culpa, como el mismo CMQ señala (letra a ; distinguiendo entre culpa y negligencia, sin mayor explicación) y otras de diverso carácter, así como una infracción ambiental (letra h), como una infracción urbana por emplazamiento insalubre (letra i).

La ventaja que podría argumentarse está en la considerable extensión de las infracciones que inhiben al legislador de utilizar el mecanismo del derecho penal. De esta manera se persiguen las infracciones en sede administrativa, buscando las sanciones que el mismo CMQ establece (arts. 801 y siguientes) sin perjuicio de que de los mismos hechos pueda derivarse responsabilidad civil o penal. (art. 798)

Por su parte, la **ORDENANZA DE CIUTAT VELLA** (OCV), no contempla en su breve texto una sección destinada a las infracciones, sino más bien al incumplimiento del deber de conservación (art. 40), otorgándole al Ayuntamiento el poder de ejecución de las obras a costa del propietario o poseedor del bien afecto a protección, entre otras medidas, como ya se explicó en el Apartado 58, numeral 8 de este Capítulo.

Sin embargo se aplican subsidiariamente a la OCV el *Plan Metropolitano sobre Calificaciones Urbanísticas* (PMCU), y la *Carta Municipal de la Ciudad de Barcelona* (CMB).

6. <u>Tutela penal para los bienes patrimoniales:</u> Autores como RIOS, GARCIA DE ENTERRÍA, y otros, desplazan el análisis derechamente hacia la penalidad urbanística, señalando la conveniencia de que el ordenamiento jurídico penal se aboque a la corrección del ordenamiento quebrantado, al modo en que lo ha hecho el Código Penal Español de 1995-96, al tipificar delitos contra el ordenamiento territorial y la propiedad monumental. Sin embargo esta latitud de protección, desde nuestro punto de vista, atenta contra el significado esencial de la Autotutela. No se trata aquí de recurrir a la criminalización como la cura de todos los males, sino que se debe alertar a la Administración sobre los vacíos reglamentarios y sus consecuencias, instando por la correcta aplicación de la normativa urbanística.

Sin embargo el tema de la criminalización se encuentra en el objetivo político de los operadores, más preocupados de controlar y castigar que de administrar el poder en razón de los intereses de la comunidad, aunque actualmente suele ser dificultoso confrontar los reales intereses de la ciudadanía, debido a la permeabilidad que ésta ha manifestado ante discursos estructurales como los de la Seguridad Ciudadana o de la Nueva Defensa social, que han movilizado a las personas a organizarse para buscar lugares de residencia más seguros y alejados de los "focos de delincuencia". El discurso es transversal y consume a

los operadores políticos de todas las tiendas e incluso a los agentes académicos que no logran dar con la fórmula para hacer más convincente una ciudad que se aleje del miedo. [445]

El tema de la administración de la ciudad, en el Chile de hoy, no es un tema de rentabilidad política, menos aún, respecto de la protección de los inmuebles patrimoniales. "Se hace necesario contar con una mayor operatividad reglamentaria y una mayor autonomía de los órganos de administración local. Siendo esto último, quizá, una de las razones del porqué se reclama el poder punitivo con tanta ansia, encono y publicidad." [446]

85. Subprincipios de intervención zonal.

Podemos concebir estos como Principios Especiales de las normativas de planeamiento y protección de centros históricos urbanos, o estimarse como derivaciones especializadas de los principios elementales que hemos descrito en los apartados anteriores.

Señalemos algunos de ellos que por regla general son enunciados al momento de programar la gestión, intervención y revitalización de los Centros Históricos. [447]

a) Valoración de la identidad local: Como sustrato antropológico y sociológico para asegurar por lo menos relativamente, la eficacia y coherencia de cualquier intervención o proyecto. Esto significa que el proceso de protección de un centro histórico debe tener un aliciente sólido en la ciudadanía que habita el área a proteger, punto que podrá considerarse como parte del Principio de Participación, ya señalado.

En este sentido GARCÍA ha señalado que se debe: "Fortalecer la identificación de los habitantes con su barrio, reconociendo, consensuando y difundiendo los elementos de valor tangible e intangible del sector. Integrar en el desarrollo de los proyectos las formas de vida y características de los habitantes" "Las iniciativas públicas y privadas deben incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de los barrios, considerando los parámetros de desarrollo de sus propios habitantes" [448]

No puede diseñarse un Plan Especial de Protección sin tener a la vista, y como elemento capital, los componentes principales de la localidad. Menos aún puede imponerse un modelo o tipo de desarrollo foráneo o que no guarde relación con las expectativas de los residentes del área territorial, social, cultural y económica que se interviene.

c) Heterogeneidad e integración de los habitantes*:* Unido al punto anterior, una visión antropológica y societal de conjunto permitirá asumir las diversas identidades locales en un camino de integración.

---

[445] Sic. Nota 355.
[446] Carrasco Guzmán, Antón. Ob. cit. *"El bien jurídico tutelado en los delitos..."*
[447] La elaboración conceptual de estos Subprincipios de Intervención Zonal se ha realizado tomando como base las conclusiones del *Primer Seminario Internacional de Revitalización Urbana Participativa*, en documento redactadas por el Arquitecto J. García. Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. Valparaíso. enero de 2003.
[448] García, J. Ob. cit. Seminario Internacional.

GARCÍA señala: “La tensión entre lo nuevo y lo existente es positiva. Se debe promover la apertura para acoger nuevos habitantes, iniciativas y proyectos, generando a la vez oportunidades para los habitantes antiguos de seguir viviendo y desarrollarse en esos sectores.” [449]

Como medida clara que apunta a evitar procesos de tugurización y gentrificación, este criterio es del todo atendible en las intervención urbana en un Centro Histórico, a efectos de evitar la expulsión de los habitantes originarios (gentrificación) y su cambio por otros nuevos de distinto origen, o su precario mantenimiento en un hábitat urbano descompuesto con un tejido social en deterioro (tugurización).

c) Equilibrio entre las actuaciones de preservación y transformación: Como criterio de actuación de la Administración y de los agentes intervinientes, aporta la cuota de racionalidad constructivista, poniendo el freno necesario ante la vorágine inmobiliaria que se desata en países en los cuales el suelo se encuentra desregulado a merced del mercado. Como es el caso de Chile.

GARCÍA nos ilustra: “Deben crearse condiciones para que los elementos de valor cultural, simbólico y construido del sector puedan conservarse, desarrollándose transformaciones pertinentes que respondan a las necesidades actuales de la población. Se requiere garantizar el cumplimiento de estándares de calidad en la revitalización, que favorezcan tanto a los habitantes externos como a los habitantes del barrio.” [450]

d) Realización de inventarios y catalogación del patrimonio histórico de nivel local: Así como a nivel nacional se realizan labores de inventario y catalogación de bienes patrimoniales, es esencial que a nivel local e incluso barrial, los agentes públicos y privados, promuevan la tarea de catalogar e inventariar los bienes patrimoniales de nivel local.

Es importante aquí la labor de la ciudadanía activa y de los centros especializados como Institutos, Academias y Universidades. Es más eficaz una protección que sabe exactamente qué, cuándo y porqué se protege.

[449] García, J. Ob. cit. Seminario Internacional.
[450] García, J. Ob. cit. Seminario Internacional.

CAPÍTULO III

NORMATIVA CHILENA VIGENTE SOBRE PLANEAMIENTO y PROTECCIÓN DE CENTROS HISTÓRICOS URBANOS.

Generalidad del sistema chileno. Conceptualización y ámbito de aplicación. Breve reseña histórica. Normativa vigente. La Constitución Política de la República de 1980, la concepción de Estado instrumental, el bien común y la función social de la propiedad. Ley General de Urbanismo y Construcciones, Ordenanza y Circulares de la DDU/MINVU. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Atribuciones de la Dirección de Obras municipales. Ley de Monumentos Nacionales. Normativa sobre Zonas Típicas y Pintorescas. Ley de Bases Generales del Medio Ambiente. Ley Indígena. Noción final y características del sistema. Centro Histórico de Valparaíso, su administración. Categorías de Protección, Zona de Conservación Histórica y ZT Área Histórica protegida. Coordinación normativa y administrativa. El Instructivo de Intervención. Principios de intervención, conservación y rehabilitación del área protegida. Declaratoria de Patrimonio de la Humanidad.

86. Análisis General. El Estado chileno y la Administración Urbanística. Las potestades urbanísticas.

Digamos, como primer acercamiento al tema, que el ordenamiento de protección de Centros Históricos urbanos en nuestro país está constituido por normativas de diversa jerarquía que no llegan a conformar un sistema en el alcance con que lo hemos entendido en esta investigación. No existe en Chile, en forma expresa, un reconocimiento del concepto de Centro Histórico, ni tampoco un sistema de protección que les reconozca como tales.

Entre la Constitución Política de la República de 1980 que establece criterios generales y amplios principios rectores, hasta las leyes especiales que regulan el tema con visiones sectoriales (Monumentos Nacionales, Urbanismo y Construcciones, Medio Ambiente, Municipalidades, Indigenismo, etc.) No existe relación de sistema, ni tampoco coordinación de órganos, y a menudo podremos hallar conflictos de competencias y también competencias superpuestas y/o concurrentes. [451]

Sin embargo, hay autores que en este sentido distinguen con cierta claridad una Administración Urbanística en nuestro país, en un sentido abstracto pero funcional, [452] y podría pensarse que ésta argumentación constituye un aliciente para la futura legislación de los Centros Históricos chilenos.

Sin embargo, el panorama en nuestro país adolece de una carencia fundamental: la ausencia de texto expreso que reconozca el valor del patrimonio cultural, histórico, arquitectónico y urbano de nuestras ciudades y asentamientos humanos.

Veamos:

La Constitución Política de la República a través de la regulación del derecho de propiedad en su artículo 19 Nº 24 establece, como ya se adelantó, su función social, la cual debe concordarse con lo dispuesto en el artículo 19 Nº 8 que consagra "el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación" y con otras disposiciones que se vinculan con el desarrollo económico y cultural de los habitantes, como por ejemplo el penúltimo inciso del numeral 10º del artículo 19 dispone*: "Corresponderá al Estado ... la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación"*

A excepción de estas menciones, la Constitución Política de la República no dedica referencia alguna al patrimonio cultural e histórico, como lo hacen las Constituciones de los sistemas estudiados, que abren así el camino a una protección coherente y legitimada desde la Carta fundamental.

---

[451] Recuérdese las tensiones señaladas por García de Enterria. Apartado 71, sic. Nota 336.
[452] En este sentido Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. como se explicará más adelante.

Intentaremos en este último Capítulo establecer si es posible compensar esa carencia a través de la interpretación de otras normas de rango constitucional y de las demás pertinentes de inferior jerarquía, pero no de menor importancia en la materia.

Antes de iniciar el estudio de la Administración Urbanística y de las potestades urbanísticas que serán de interés para el objeto de esta investigación, sentaremos la base y definición de algunos conceptos fundamentales, tales como Estado de Derecho, Administración Pública y Potestades Administrativas.

Precisamente porque la valoración de estos derechos (propiedad, medio ambiente, derechos de la tercera vía, cultura, etc.) se enmarca desde la perspectiva fundamental del **Estado de Derecho**, concebido como aquel en que toda la gestión, sea ésta del Estado, de sus órganos, o de los particulares frente a aquellos, se subordina a las regulaciones preestablecidas por la ley, entendiendo genéricamente por estas regulaciones aquellas que se contienen en la Constitución como en todas las demás normativas que la Carta establece en su texto, en el que se conforman, sustancialmente, no solo el contenido de aquellas regulaciones y las materias específicas sobre que recaen , sino que también las preceptivas concernientes a los procesos de formación de esas normas.[453]

Estado de Derecho en el cual distinguimos tres potestades o autonomías funcionales distintas que constituyen otras tantas actividades de que el Estado se vale para cumplir sus finalidades de ordenación jurídica, y satisfacción - dentro de ese ordenamiento - de las necesidades públicas. Desde esta perspectiva entenderemos los conceptos ya reseñados de interés público, función social de la propiedad, y de limitaciones al derecho de propiedad en razón del interés público.

Así entenderemos la actividad legislativa como aquella en cuya virtud el Estado se da las normas principales que habrán de regir la población. La actividad jurisdiccional, como aquella que resuelve los conflictos derivados de la aplicación de dichas normas, y la actividad ejecutiva que al aplicarla o ejecutarla, realiza la función de administrar el Estado.[454]

Así, la voz de **Administración Pública** "lleva ínsita la idea de servir, y etimológicamente, tiene su origen en las expresiones latinas *ad ministrare* y *ad manus traere*, que implican gestión de negocios, asuntos o intereses públicos. Al hablar de Administración Pública aludimos así a un conjunto de organismos o instituciones llamados a gestionar negocios, asuntos o intereses públicos, vale decir que se refieren a toda la colectividad" [455]

---

[453] Silva Cimma, Enrique. *"Derecho Administrativo Chileno y Comparado"* Volumen VI, Santiago de Chile, 1996, pp. 24.

[454]Silva Cimma, Enrique. *"Derecho Administrativo Chileno y Comparado"* Volumen I, Santiago de Chile, 1992, pp 22 y ss. También se distingue la actividad contralora, para algunos función independiente, para otros incluida en la actividad ejecutiva.

[455]Silva Cimma, Enrique. Ob. cit. p. 26.

Estamos en presencia de un concepto de alcance amplio y por ende sinónimo de Administración del Estado que emplea la Constitución Política de la República y nuestra Ley de Bases Generales de la Administración del Estado en su artículo 1º inciso segundo.

La Administración pública puede ser entendida orgánicamente como el conjunto de instituciones y servicios que integran la máquina estatal. Es ese el sentido que atribuye al término el artículo 24 de la Constitución Política de la República, cuando comete a un ciudadano con el título de Presidente de la República la función administrativa del Estado.

Funcionalmente se incluyen dentro de este concepto todos los actos que realiza el Presidente de la República, así el nombramiento de un ministro, la destitución de un funcionario de su exclusiva confianza, el otorgamiento de pensiones o jubilaciones, una resolución de expropiación, una requisición, etc.

De esta manera tenemos que la Administración Pública comprende todos aquellos actos que ejecuta el Estado en ejercicio de su actividad ejecutiva, y que globalmente se entiende bajo la denominación de potestades administrativas. El profesor de la Universidad de Chile ENRIQUE SILVA CIMMA señala que las **potestades administrativas** son: "el conjunto de poderes jurídicos de que está dotado el jerarca o la administración para que pueda actuar o cumplir su cometido" [456]

La voz potestad deriva del latín *potestas* que significa poder o facultad.

La Administración Pública se concibe entonces como una estructuración piramidal de organismos y jerarcas, encabezada por el Presidente de la República, quien tendrá en sus manos la suma de las potestades administrativas en el caso de un régimen centralizado. En una administración descentralizada, en cambio, el principio de la jerarquía se atenúa o desaparece en relación al Jefe de Estado, tanto en sus modalidades de descentralización territorial o funcional. Es el caso de las Municipalidades. Como señala SILVA CIMMA "... en estos regímenes habrá tantos jerarcas como organismos descentralizados existan, pero sin que se de una graduación rigurosa de dependencia con la administración central, la que es remplazada solo por la "tutela" o "supervigilancia" del Jefe de Estado" [457]

Es así como en desarrollo y cumplimiento de la normativa fundamental, el legislador nacional ha dispuesto en nuestro ordenamiento jurídico de una Administración coordinada en razón de las competencias urbanísticas concurrentes, administración de importancia para nuestro estudio.

Es esta Administración Urbanística, la que unida a las Administraciones cultural y ambiental, conforma el espectro operativo de los Centros Históricos Urbanos.

RÍOS estima conveniente, a efecto de dilucidar y limpiar el camino de preconceptos equívocos y que puedan prestarse a confusiones y errores de análisis, determinar como cuestión previa *qué no es la Administración Urbanística*, y señala:

[456] Silva Cimma, Enrique. Ob. cit. p. 31.
[457] Silva Cimma, Enrique. Ob. cit. p. 31.

"Ella no es una rama especializada de acuerdo a su materia y departamentalizada horizontalmente en los diversos ministerios y órganos sectoriales de la Administración y de los Municipios.

Ni es una estructura orgánica sectorial, segregada verticalmente, como podría ser - a modo de ejemplo - la estructura jerárquica de un ministerio del urbanismo.

Ni es, tampoco, una organización mixta, integrada por organismos o funcionarios de distintas Administraciones que, no obstante, se mantienen adscritos a la línea de mando de sus respectivas esferas."[458]

De esta manera la *Administración Urbanística* es definida por RÍOS como "un sistema de coordinación de órganos que quedan relacionados, no en razón de su jerarquía, sino en razón de sus competencias urbanísticas concurrentes y - por ende - necesitadas de integración.

Esta coordinación, por consiguiente, organiza el ejercicio de dichas competencias; y puesto que ellas se refieren a procesos que se segregan en una pluralidad de niveles de distinto rango (niveles de planificación) y en diversas fases operacionales (planeamiento, ejecución y control), armoniza el desarrollo de estos niveles y fases a través de los procedimientos administrativos y de acuerdo a las potestades gestoras, consultivas, resolutivas o ejecutoras de los distintos órganos.

La **Administración Urbanística**, no es por tanto una entidad concreta y real, sino un concepto abstracto - pero de carácter operativo que RÍOS define como *un sistema de coordinación estructural y funcional entre todas aquellas entidades administrativas a las que el ordenamiento jurídico atribuye competencias en materia urbanística, orientado a posibilitar la realización cabal del urbanismo en sus distintas fases"* [459].

La autoridad pública entonces a partir de diversos órganos y procedimientos genera una Administración Urbanística, en razón de las necesidades públicas a resolver y el nivel de relaciones entre órganos y administrados.

Desde este punto de vista, y hecha esta acotación conceptual, vemos como la intervención de la autoridad pública en el desarrollo urbano como señala RAJEVIC, ha sido "una consecuencia insoslayable debido al crecimiento de las ciudades y los conflictos que ello conlleva."[460] Precisamente anotábamos que la Administración Pública tiene como función desarrollar la función ejecutiva del Estado, es decir administrar en función de intereses públicos referidos al colectivo. Pues es en la ciudad donde tiene lugar el contacto íntimo de las relaciones humanas en todos los ámbitos, entre los cuales el jurídico tiene un lugar de excelencia, tarea que el Estado asume desde y a través de la Administración Urbanística.

---

[458] Ríos Álvarez, Lautaro. *"El urbanismo y los Principios fundamentales del Derecho Urbanístico*", p. 197.
[459] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. pp. 197 y 198.
[460] Rajevic Mosler, Enrique Petar. *"La Planificación urbana en Chile."* Revista de Derecho. Consejo de Defensa del Estado. Año 1 Nº 3. Abril de 2001, pp. 81 a 100.

De ahí que para la Administración Pública el urbanismo tenga tan alto significado. En este sentido nuestra jurisprudencia ha señalado que "...el urbanismo compendia y exterioriza toda la gama de valores vigente en la sociedad que lo elabora. De allí que el Derecho Urbanístico concierna no sólo al interés privado, sino principalmente al interés público y social, porque la ciudad, la calidad de vida y las posibilidades de realización personal que ella proporciona constituyen un bien común destinado a todos y valioso para todos..."[461]

La principal potestad de la Administración para normativizar el fenómeno de la ciudad es la PLANIFICACIÓN DEL USO DEL TERRITORIO. Podemos decir incluso que la función y objeto central de la Administración Urbanística es la planificación racional del uso del territorio. De ahí que adquiera tal relevancia para la normativa en estudio.

La Constitución Política de la República en su artículo 104 señala que: "Para el gobierno y administración interior del Estado a que se refiere el presente capítulo se observará como *principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo."*

Este principio se desarrolla a través de los diversos cuerpos legales comprometidos en la materia, tales como las Leyes Orgánicas Constitucionales de Gobierno y Administración Regional y de Municipalidades, (LOCGAR y LOCM, respectivamente) y La Ley General de Urbanismo y Construcciones. (LGUC)

La LOCGAR, al regular las funciones y atribuciones de los Gobiernos Regionales (en adelante GORE) les asigna competencias en materias de ordenamiento territorial y planificación urbana, como se verá luego. Por su parte la LOCM establece las funciones y atribuciones de el órgano local de mayor relevancia en materias de urbanismo y planificación urbana: La Municipalidad, así mismo de ciertos agentes municipales con misiones específicas: el Director de Obras Municipales y el Asesor Urbanista.

Finalmente, la LGUC regula rigurosamente y en especial la Planificación Urbana, estableciendo los niveles de operación, y así mismo coordinando los órganos y agentes involucrados en la planificación, definida por la misma Ley como *el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico. (Art. 27)*

La LGUC para llevar a cabo la operatividad de este proceso contempla una serie de normas de naturaleza administrativa, de distinto nivel geográfico y jerárquico, encargadas de particularizar las normas urbanísticas a supuestos concretos.[462]

Para ello cuenta con un complejo arsenal de mecanismos denominados genéricamente Instrumentos de Planificación Territorial (Art. 2.1.1 OGUC), así el Plan

[461] Revista de Derecho y Jurisprudencia. T. 90. 1993. Sección V. p. 280. Citada por Rajevic Mosler, Enrique. Ob. cit. p. 82.
[462] García de Enterría, Eduardo y Otro. Lecciones de Derecho Urbanístico 1979. Tomo I. p. 162. Citado por Rajevic Mosler, Enrique Petar. Ob. cit. p. 83.

Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Regional, el Plan Regulador Intercomunal, el Plan Regulador Comunal, los Planos Seccionales y los Límites urbanos.

RÍOS los conceptúa como Instrumentos Urbanísticos y los define como: "Los mecanismos técnicos y jurídicos - debidamente regulados por la Ley - con que esta dota a los órganos públicos para llevar a su término las tres fases señaladas de la actividad urbanística: **el planeamiento, la ejecución y el control.**"[463]

Para aclarar quiénes, cómo, y sobre qué materias específicas actúan y se coordinan los distintos agentes públicos - e incluso privados - involucrados en la materia, debemos distinguir, como ya lo habíamos hecho y como bien lo hace RÍOS, las distintas fases que comprende el proceso de la planificación ya señalados, en conjunto con los niveles jerárquicos establecidos por la LGUC. (Nacional, Regional, Intercomunal y Comunal) [464]

De esta manera las potestades administrativas sobre la ciudad dependerán del nivel de operación como de la fase de la planificación de que se trate.

Analicemos brevemente y en aquello que nos interesa para nuestro objetivo, cada uno de los Instrumentos Urbanísticos, y por su intermedio iremos señalando los órganos y sus competencias en la materia.

I. El Plan Desarrollo Urbano Nacional.

Genéricamente está encargado su diseño y elaboración al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (en adelante MINVU) por el art. 29 de la LGUC, y debe concebirse como el eje central de la planificación urbana en el país. Le corresponde a la División de Desarrollo Urbano (en adelante DDU) del MINVU "elaborar los planes nacionales de desarrollo urbano de acuerdo a las instrucciones formuladas por el Ministro" (art. 12 b) D.L. Nº 1305-1976)[465]

RÍOS se refiere a él como "una fotografía", como "un cuerpo estático formado por la adecuada coordinación de los diferentes Planes Regionales de Desarrollo urbano" y a su parecer, por tratarse de un Plan que forma parte de un sistema dinámico relacionado íntimamente con el Desarrollo económico y social del país, se resuelve en la formulación de la Política Nacional Habitacional y Urbana" de competencia exclusiva del MINVU. [466]

De otra postura es RAJEVIC, quien señala derechamente que no existe ni ha existido jamás un Plan Nacional, en el sentido normativo que se le refiere en la LGUC, es más, acierta al señalar que la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (en adelante OGUC) no contiene referencia alguna a este nivel de planificación.

---

[463] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 506.
[464] En este sentido también, véase el análisis contenido en el Capitulo II, Apartado 71, letra b) numeral 3 d). *Organos colegiados versus all - embracing.* Se distinguen diversas fases compatibles con las señaladas por el profesor Lautaro Ríos Álvarez.
[465] D.O. 19 de febrero de 1976.
[466] Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 507.

La tarea de Planeamiento nacional, se efectúa por el MINVU, a través de la DDU. Sin embargo ésta, como apuntan RÍOS y RAJEVIC se ha traducido en la sanción de la POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (PNDU), lo que se plante con un mayor grado de sensatez y utilidad para las políticas públicas sectoriales, si bien solo se trata de un documento programático. [467]

Importante es señalar por último que la importancia de este nivel de Planeamiento reside en las consecuencias de orientación e interpretación del sistema integral, de conformidad a lo dispuesto en los Arts. 33 y 38 de la LGUC. Imponiendo como dice RÍOS "la fuerza jerárquica del órgano de donde ellas emanan", quedando incorporadas a los planes de nivel inferior, los que deben ajustarse siempre al plan de nivel superior. Pero, advertimos nosotros, si la PNDU **no es un PLAN en sentido normativo,** como hemos visto; y puesto que no reviste los caracteres señalados en el apartado 81 de esta investigación, sino que es un instrumento meramente programático: ¿cuál es su obligatoriedad interpretativa?, o nos encontramos sólo ante un instrumento de orientación, sin fuerza normativa alguna, más que la que pueda tener debido a su origen orgánico.

II. El Plan Regional de Desarrollo Urbano.

Corresponde este nivel de Planificación a las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (en adelante SEREMI), y su procedimiento de elaboración está dispuesto en el artículos 32 y 33 de la LGUC. Esta planificación se orienta preferentemente al desarrollo de los centros urbanos de las regiones.

La planificación urbana regional se realizará por medio de un Plan Regional de Desarrollo Urbano, que fijará los roles de los centros urbanos, sus áreas de influencia recíproca, relaciones gravitacionales, metas de crecimiento, etc. (art. 31)

Su elaboración es de cargo de las Secretarías Regionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de acuerdo con las políticas regionales de desarrollo socioeconómico. Su aprobación, en cambio es por el Consejo Regional, siendo en definitiva promulgados por el intendente respectivo, debiendo sus disposiciones incorporarse en los planes reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales. [468]

Sin embargo, no obstante la apuesta hecha por le Ley 19.778 al reformular el procedimiento de elaboración y aprobación de estos planes, concentrando los trámites en órganos regionales (el CORE y el Intendente) estos instrumentos son prácticamente inexistentes en Chile. La literatura nacional nos indica que en 25 años de vigencia de la LGUC no se ha aprobado ningún Plan Regional de Desarrollo Urbano. Quizá ahora, en que

[467] Rajevic Mosler, Enrique. Ob. cit. p. 84. La POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO, se sancionó mediante el D.S. Nº 31 del MINVU de 04 de marzo de 1985

[468] Antes de la Ley 19.778 decía: Los planes regionales de desarrollo urbano serán aprobados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, mediante decreto supremo dictado por orden del Presidente de la República, previa autorización del Intendente respectivo, y sus disposiciones deberán incorporarse a los planes reguladores intercomunales, metropolitanos y comunales.

el trámite se ha destrabado de la administración central, las regiones que se han abocado al estudio y diseño de los PRDU, puedan consolidar sus metas. [469]

III. El Plan Regulador Intercomunal (PRI).

Estos Planes tienen por objeto la regulación del desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana. (Art. 34 LGUC)

La elaboración del PRI corresponde al SEREMI de V. y U., correspondiéndole calificar al mismo órgano cuales serán las áreas sujetas a este tipo de planificación y, así mismo, en que comunas deberá aprobarse éste, como trámite previo a la elaboración del Plan Regulador Comunal.

Los antecedentes de que disponemos nos indican que en Chile el uso que se ha dado a los PRI ha sido preferente en áreas metropolitanas, preferentemente por el conjunto de conurbaciones existente, en las cuales se puede apreciar una conexión interesante entre el mundo urbano y el rural. [470]

El plan regulador intercomunal estará compuesto de:

a) Una memoria explicativa, que contendrá los objetivos, metas y programas de acción;
b) Una ordenanza, que contendrá las disposiciones reglamentarias pertinentes y,
c) Los planos, que expresen gráficamente las disposiciones sobre zonificación general, equipamiento, relaciones viales, áreas de desarrollo prioritario, límites de extensión urbana, densidades, etc.

Para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, estos documentos constituyen un solo cuerpo legal. (Art. 35 LGUC)

En cuanto al procedimiento de elaboración: será confeccionado por la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo, con consulta a las Municipalidades correspondientes e instituciones fiscales que se estime necesario, sin perjuicio de las normas especiales que se establezcan para las áreas metropolitanas.

Las Municipalidades respectivas deberán pronunciarse sobre dicho plan dentro de un plazo de 60 días, contados desde su conocimiento oficial, vencido el cual *la falta de pronunciamiento será considerada como aprobación*. En este mismo plazo se ha estimado que el Plan debe ingresar al *Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental* (SEIA) que señala la Ley de Bases del Medio Ambiente (Ley 19.300 art. 10 h), puesto que la ley no ha omitido referirse a un plazo u oportunidad estrictos para esta calificación ambiental. Así lo estima RAJEVIC, al señalar que la resolución de calificación ambiental respectiva debe emitirse antes del envío del Plan al Gobierno Regional para su aprobación, en el mismo

[469] Puede verse Rajevic Mosler, Enrique. ob. cit. p. 85.
[470] Así los casos de los PRI de Santiago, Valparaíso, Concepción, La Serena-Coquimbo, Rancagua, Auco-Riconada-Calle Larga, Colbún-Machicura, Villarrica-Pucón. De conformidad al inciso segundo del artículo

sentido se ha pronunciado la Circular DDU Nº 23 de 1997, que aconseja realizar el ingreso al SEIA en forma paralela y simultánea al proceso de consulta a las Municipalidades.

Cumplido lo anterior y previo informe técnico favorable de la DDU del MINVU, trámite que no está señalado en la LGUC pero si en la OGUC (art. 2.1.4), el Plan deberá ser presentado al Consejo Regional para que le preste su aprobación (art. 36 c) inciso 2º LOCGAR) [471] , luego de lo cual deberá ser promulgado por el Intendente (art. 24 o) LOCGAR) mediante resolución, sujeta a toma de razón, que luego se publicará en el D.O. con el texto íntegro de la ordenanza de este instrumento (art. 2.1.4, inciso 3º OGUC)

Los PRI serán aprobados por decreto supremo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dictado por orden del Presidente de la República, previa autorización del Intendente respectivo, y sus disposiciones serán obligatorias en la elaboración de los planes reguladores comunales.

Las disposiciones de los planes reguladores intercomunales que constituyan alteraciones a las disposiciones de los planes reguladores comunales existentes, se entenderán automáticamente incorporadas a éstos como modificaciones.

En las comunas que carezcan de plan regulador comunal harán los efectos de tal las disposiciones del plan regulador intercomunal, sin perjuicio de la exigencia establecida en la letra a) del artículo 47.

Las Secretarías Regionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo podrán designar comisiones para asesorar en los estudios de la planificación urbana intercomunal y, posteriormente, coordinar la programación y realización de los mismos a través de los planes de obras estatales y municipales.

En las áreas metropolitanas la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo podrá asesorar a las Juntas de Alcaldes que se organicen para el estudio y resolución de problemas comunes a varios municipios, y que se aborden en la forma dispuesta en la Ley Orgánica de Municipalidades.

IV. El Plan Regulador Comunal (PRC).

La Ley lo define como *"un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento"* (Art. 41 LGUC)

Son el principal instrumento de planificación local, de la gestión comunal "que deben promover el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros

---

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

[471] La Contraloría ha sostenido que los Gobiernos Regionales no pueden modificar los Planos Reguladores Intercomunales y comunales a los cuales la ley les encomienda aprobar, sea en el fondo o en la forma. Su competencia esta exclusivamente acotada a la aprobación o rechazo del instrumento. A modo de ejemplo puede verse el dictamen 15.466/95, citado por Rajevic Mosler, Enrique. Ob. cit. p.87.

poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico social". Sus disposiciones se refieren al "uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamientos, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas y demás aspectos urbanísticos." (Art. 41 inciso final LGUC)

Este amplio espectro de competencias para dotar a la ciudad de los instrumentos de satisfacción de necesidades es reconocido igualmente por la Circular DDU Nº 55 DE 1999, al señalar que: "El Plan Regulador es una herramienta de gran potencia. Sus disposiciones son obligatorias para todo proyecto que se emplace en el área reglamentada, siendo al mismo tiempo el instrumento a través del cual la comuna decide el momento, las prioridades y las modalidades de expansión del territorio apto para acoger actividades urbanas".

En su procedimiento de elaboración podemos constatar la intervención de varios órganos (al igual que en el caso de los PRI) y normativamente está desperdigada en otros tantos cuerpos legales, veamos:

Las normas aplicables a los PRC son:

a) Arts. 43 y ss. de la LGUC.
b) Arts. 3 b), 21, 56, 65 b), 82, 94 y 99 de la LOCM.
c) Arts. 20 f) 24 y 36 c) de la LOCGAR.
d) Art. 10 h) de la Ley 19.300 LBGMA.
e) Art. 3. Reglamento del SEIA.
f) Arts. 2.1.10 a 2.1.14 de la OGUC.
g) Art. 3 Nº 24 de la Resolución Nº 520 /96 de la CGR.
h) Circular DDU Nº 55/1999, y otras circulares, en lo pertinente.

De estas normas se colige un procedimiento que podemos dividir para su mejor comprensión en dos fases. La Fase Municipal y la Fase de instancia superior.

1. FASE MUNICIPAL: comienza con la elaboración y/o actualización de éste por parte de la Municipalidad (Art. 3 b) LOCM) tarea que asume el Asesor Urbanista, funcionario ahora de la SECPLAN antes de la DOM.

Elaborado el proyecto debe exponerse al público, comunicándose el lugar y plazo en que será expuesto por medio de dos avisos, en semanas distintas, el algún diario de los de mayor circulación en la comuna. Por lo general el Plan Regulador se expone al público (su ordenanza, la memoria explicativa, y en especial los Planos gráficos) en el salón Municipal o en otras dependencias públicas de libre acceso. La exposición deberá mantenerse por el plazo de 30 días después de la última publicación, desde ahí se cuenta un plazo de 15 días para que los interesados puedan formular observaciones fundadas y por escrito. Como anota RAJEVIC se trata de una participación tardía y precaria, que además suele ser

focalizada a aquellos agentes interesados y capacitados para leer y traducir las normas, eminentemente técnicas del PRC, situación de la que el ciudadano común queda irremediablemente marginado.

La LOCM exige al Alcalde informar del PRC al Consejo Económico y Social Comunal (CESCO), organismo que dispone de 15 días para formular sus observaciones (Art. 94 inciso final LOCM). Si bien la ley no señala en forma precisa cuál es la oportunidad en que el Alcalde requiere este informe del CESCO, la doctrina ha estimado que debe ser en cualquier momento previo a la aprobación por parte del Concejo Municipal, es más RAJEVIC aconseja que éste se haga antes de la exposición al público, habida la conformación y misión del CESCO se anticiparían problemas y posibles correcciones. [472]

Como ocurre con el procedimiento de los PRI, en este caso tampoco la ley definió la oportunidad de ingreso del PRC al SEIA. En este sentido la Circular DDU Nº 23 sugiere se efectúe: "paralelamente con la consulta y exposición al público que prescribe la LGUC", pronunciándose en igual sentido que los PRI, de tal manera que: "la resolución de calificación ambiental deberá emitirse con anterioridad a la aprobación del Plan por acuerdo del Concejo Municipal"

Cumplido esto, el Alcalde está en condiciones de presentar en forma fundada el proyecto del PRC ante el Concejo Municipal, para que este, de conformidad lo dispone el artículo 56, inciso 2º de la LOCM, lo apruebe o lo rechace, en esta presentación se incluirán las observaciones y formulaciones que hubieren sido practicadas por los particulares y así mismo la calificación ambiental del SEIA.

La ley no ha establecido un plazo para este pronunciamiento, señalando en su art. 81 letra b) que el Proyecto y las modificaciones del PRC "se regirán por los procedimientos específicos establecidos por las leyes vigentes", a pesar de establecer plazos para otros pronunciamientos, en el mismo artículo (letras a) y c), sin embargo deja abierta la posibilidad en su inciso final que ante el silencio o falta de pronunciamiento, dentro de los términos legales señalados, por parte del Concejo Municipal, "regirá lo dispuesto por el Alcalde". Pero en un caso de suma importancia, como es la aprobación del proyecto de PRC o sus modificaciones: ¿Podrá estimarse acaso, que el Concejo tiene un plazo indeterminado e indefinido para pronunciarse, o podrá homologarse algún plazo de los que establece la ley en casos similares, por la importancia del instrumento urbanístico, o simplemente ante su no pronunciamiento regirá la propuesta del Alcalde?

Evidentemente que una materia de tal trascendencia no podrá quedar entregada a la indefinición o al tiempo que el Concejo quiera tomarse, de la misma manera no podrá

[472] Rajevic, Mosler. Enrique. Ob. cit. p. 90. Debiendo tenerse a la vista las nuevas herramientas incorporadas por la reforma vía DFL 19.602/2000, en materia de participación ciudadana, tales como las audiencias públicas y los plebiscitos, que podrán implementarse en la aprobación de los PRC (arts. 97 y 99 y ss. de la LOCM)

agotarse en la propuesta alcaldicio, por fundada que esta sea, pues es estaría desconociendo la importante representatividad y labor política del Concejo. Estimamos que debe homologarse el plazo de 30 días para que el Concejo se pronuncie, que es el mismo plazo que se ha tenido a la vista por la LGUC para la exposición al público, y en todo caso prorrogable por otros 30 días a petición fundada del mismo Concejo.

2. FASE DE INSTANCIA SUPERIOR: Concluida la fase de los trámites municipales, se remitirán todos los antecedentes ante el SEREMI de V. y U. quien deberá adjuntar el respectivo informe técnico (art. 2.1.11 Nº 6, OGUC). Este informe se remitirá junto al proyecto por la Municipalidad respectiva al Gobierno Regional. Este último deberá prestar su aprobación o rechazo por parte del Consejo Regional (art. 36 c) LOCGAR), para el caso de ser desfavorable el informe técnico del SEREMI, el acuerdo del CORE deberá ser fundado.

Por último, el Proyecto deber ser promulgado por resolución del Intendente. El examen de legalidad lo hará la Contraloría General de la República, y una vez que ésta tome razón, deberá ser publicada en el D.O., junto a la ordenanza del instrumento, siendo esta tarea de cargo del Gobierno Regional. Además de un extracto de la resolución y la ordenanza en uno de los diarios de mayor circulación de la comuna.

&

Como se ha podido apreciar, los órganos involucrados en la Planificación urbana son variados y así mismo las labores que a cada uno competen. En ellos concurren las administraciones territoriales nacionales, regionales y locales, como así mismo la administración ambiental debido al mandato de los SEIA. Sin embargo, como ya hemos señalado en el Apartado 44 de esta investigación, es a los órganos de Administración local, en nuestro caso Municipalidades, a quienes corresponde la planificación de la ciudad en su aspecto más práctico y concreto. Como se ha visto, el PRC es de su iniciativa, elaboración y posterior control, como veremos más adelante es a través de estos planes comunales como se dispensa una de las protección y regulaciones a los Centros Históricos.

Digamos mientras tanto que los Planes urbanísticos, como instrumentos de ordenamiento, a través de los cuales se manifiesta la potestad del Estado definen aspectos de importancia para nuestro objetivo:

1. Definen un área como tal. Definición de límites y extensión.
2. Definen el verdadero contenido del derecho de propiedad en el suelo urbano.
3. Asignan los usos de suelo y establecen la zonificación.
4. Establecen las limitaciones y condicionantes en el uso del espacio público
5. Determinan, para cada propietario, el Ius edificandi.

La Planificación urbana define el verdadero contenido del derecho de propiedad en el suelo urbano. La Administración Publica, en el cumplimiento de sus fines podrá entonces limitar los derechos de los particulares. Tal como señala SILVA CIMMA la actual múltiple

vinculación de Administración y administrados, es innegable que aquélla, aun en los casos de un Estado subsidiario en el cual la intervención de ese Estado en actividades sociales o de otra índole, propias de un Estado social y democrático de derecho, es más reducida, en cuanto estructura o base cimental de aquél se ve abocada a menudo a tener que intervenir reduciendo o limitando acciones de particulares en todos aquellos casos en que está de por medio el interés público que dicho Estado representa, tal como veíamos en los apartados 28 a 41 de este estudio. [473]

El profesor chileno considera indispensable en este análisis la consideración de ciertos supuestos que no son sino la confirmación del principio de seguridad jurídica. Así, estas reducciones o limitaciones en el ejercicio o especificidad en el reconocimiento de los derechos de particulares deben tener su basamento en disposición explicita de la ley, en este sentido en acuerdo conceptual con lo señalado en España por BARRERO RODRÍGUEZ. SILVA CIMMA señala: "Pienso que esta afirmación es indiscutible; en otras palabras, acepto que la Administración como personera de aquel interés público puede verse llevada de manera permanente, en cuyo caso nos enfrentamos ya a la naturaleza, alcance y recto entendimiento del derecho que se consagra para los administrados, a entender que un derecho del particular estará restringido por el interés público; o, en un segundo caso, quiero ponerme en la situación de que ese particular estará siempre restringido transitoria o temporalmente en el libre ejercicio de su derecho cuando la Administración , por razones de ese interés general y público, cree necesario limitarlo"[474]

Idea que se relaciona estrechamente con el contenido del principio de Legalidad al que hacíamos referencia en el apartado 79 de esta investigación y que envuelve el punto álgido y esencial de esta tesis. ¿Hasta donde puede la Administración limitar o restringir los derechos particulares de los administrados en función de sus objetivos y fundada en el interés público?

Recordemos lo señalado, a propósito de la delimitación jurídica del objeto o bien protegido en la legislación de los centros históricos, por BARRERO RODRÍGUEZ: "... Bien cultural es pues no aquel que presenta un interés de esta naturaleza, sino el que presentándolo *ha sido expresamente declarado como tal en aplicación de la normativa* en cada momento vigente" [475]

Hemos destacado en cursiva el texto que nos interesa. Pues es la propia Ley la que delimita jurídicamente el objeto protegido, ergo, configura el cuadro de procedencia de estas limitaciones o restricciones.

---

[473] Silva Cimma, Enrique. *"Derecho Administrativo Chileno y Comparado"* Volumen VI, Santiago de Chile, 1996, pp 58 y ss.
[474] Silva Cimma, Enrique. Ob. cit. p. 58.
[475] Barrero Rodríguez, Concepción. ""Los Conjuntos históricos y el planeamiento de protección. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía". Revista electrónica de Derecho Ambiental. www.cica.es.

La doctrina administrativista nacional distingue entre derechos propiamente privados, que son garantizados a nivel constitucional por el Capítulo III de la Carta Fundamental, así el caso del derecho real de dominio y derechos de otra índole como por ejemplo los derechos políticos, sociales o culturales, Vg. el derecho de emitir opiniones sin censura previa, o en fin, derechos propiamente sociales e igualmente reconocidos por la Constitución Política de la República, como el derecho al trabajo y su protección.[476]

Existe consenso en que si estos derechos están protegidos por la Constitución, ellos sólo pueden ser limitados o restringidos por la Administración cuando el legislador así lo establece por razones de interés superior. Por lo tanto "entendemos también que las limitaciones al ejercicio de derechos por los particulares en uno u otro caso, deben proceder a texto expreso, es decir, cuando el legislador así lo admite y contempla por razones de interés público superior, lo que significa que en el enfrentamiento de intereses, entre el interés privado y el interés público, es posible que el legislador admita que la Administración puede imponer determinadas restricciones o limitaciones al ejercicio de derechos por los particulares."[477]

SILVA CIMMA además, nos entrega un regla interpretativa: "...Y como una consecuencia de lo precedente, me parece necesario admitir, así mismo, para efectos interpretativos, que en la duda, esto es, si se disiente acerca de si el derecho ha de ser objeto de una limitación o no, y la ley no es clara, me inclino a pensar que la dicha limitación no ja sido admitida o contemplada" [478]

Pues bien, el derecho objeto de limitación es nada menos el que el derecho de propiedad. PORTALIS, refiriéndose al Código napoleónico, ha señalado: "El cuerpo entero del Código Civil está consagrado a definir todo lo que puede referirse al ejercicio del derecho de propiedad; derecho fundamental sobre el cual reposan todas las instituciones sociales y que es, para cada individuo, tan precioso como la vida misma, ya que le asegura el medio de conservarla" [479]

Nuestro Código Civil, tributario del francés escogió el mismo camino. De ahí entonces el conflicto que se suscita entre éste y la legislación que regula la Planificación urbana, que como se verá, se da igualmente con fuerza en el ámbito de los Centros Históricos.

87. Centros Históricos en la normativa chilena. Historia y Conceptualización.

La evolución del concepto de Centro Histórico en la normativa chilena ha seguido el mismo derrotero que el recorrido en Latinoamérica. Dicho proceso, en este sentido, no ha estado desprovisto de las mismas particulares que el proceso reseñado en los apartados 11 a

[476] En este sentido Enrique Silva Cimma, Lautaro Ríos, Eduardo Soto Kloss.
[477] Silva Cimma, Enrique. Ob. cit. p. 59.
[478] Silva Cimma, Enrique. Ob. cit. p. 59.
[479] Portalis, Jean Ettienne. *Exposición de Motivos*. Citado por Ríos Álvarez, Lautaro. Ob. cit. p. 189.

17 del Capítulo I de esta investigación. Por tal motivo, haremos un recorrido por los *hitos* más importantes de esta evolución tanto legislativa, como de políticas públicas en la materia.

I. Dictación del Decreto Ley Nº 651, en al año 1925, antecedente directo de la Ley 17.288 sobre Monumentos Nacionales de 1970.

Este decreto tiene su origen en el decreto del Ministerio de Instrucción Pública N° 3.500 del 19 de Junio de 1925 que creó la "Comisión encargada de la vigilancia y conservación de los monumentos históricos nacionales". Luego de unos meses, esta comisión dio lugar al Consejo de Monumentos Nacionales, creado por el Decreto Ley N° 651 del 17 de Octubre de 1925.

El Decreto Ley N°651, de 1925, definía qué es un monumento nacional, establecía las atribuciones y deberes del Consejo, designaba a sus 13 integrantes y establecía los recursos con que debía contar para su accionar y las sanciones para los infractores de las disposiciones. Definía, además, los cuatro ámbitos del accionar del Consejo: los monumentos históricos, los monumentos públicos, las excavaciones arqueológicas y el registro e inscripción de museos.

Durante sus primeros diez años de funcionamiento el Consejo declaró por decreto siete Monumentos Históricos, correspondiendo seis de ellos a Fuertes españoles ubicados en la VIII y X regiones, y uno a un inmueble civil privado (la casa donde nació Manuel Montt en Petorca). De este primer período no se han encontrado documentos, aunque en la primera acta que figura en el archivo de la institución se hace la siguiente mención: "Ofrecida la palabra, el Almirante Sr. Martín hizo presente que algunos años atrás funcionó el Consejo de Monumentos Nacionales, siendo él uno de sus miembros y secretario don Aurelio Díaz Meza, alcanzando a dirigir algunos trabajos y a estudiar un reglamento." [480]

Otra referencia al funcionamiento del Consejo durante esos primeros años, es la siguiente: "Hubo acuerdo además, en que la declaratoria de monumentos históricos podía ser circunscrita, por el momento, a edificios o restos de propiedad fiscal, como La Moneda y la actual Dirección de C. y T. Planteada la conveniencia de estudiar igual procedimiento para los fuertes del Sur, el Sr. Martín hizo presente que el anterior Consejo había obtenido la declaratoria para todos ellos, comprometiéndose él y el Sr. Campo Rencoret a reunir antecedentes para la próxima sesión."

Del período comprendido entre los años 1935 y 1944, se ha encontrado un total de 20 actas correspondientes a los años 1935, 1936, 1937 y 1938. Según estas fuentes, durante el año 1935 el Consejo sesionó regularmente cada 15 días; en 1936 lo hizo cada dos meses; en 1937 se realizaron sólo cuatro sesiones y en 1938, una (en el mes de Marzo). Así mismo,

[480] Nótese el carácter selectivo de las primeras declaraciones del naciente Consejo de Monumentos Nacionales.

las dos declaratorias de monumentos históricos de este decenio son las de Isla de Pascua (1935) y del Fuerte Esmeralda de Valparaíso (1938).

Se presume que luego de estos tres años de actividad el Consejo habría caído en un período de letargo hasta el año 1949, existiendo evidencia sólo de la declaratoria del Museo O' Higginiano de Talca (1945)

El quinquenio comprendido entre 1949-1954 presenta una actividad promedio de 3 sesiones por año, según los documentos con que se cuenta. Se declaró un total de 24 Monumentos Históricos, entre los cuales hay 16 edificaciones religiosas (Catedral, iglesias, capillas, campanarios, y ruinas), 5 fuertes y dos inmuebles.

El período 1955-1964 es de escasa actividad. Se ha encontrado actas de los años 1961, 1962, 1963 y 1964, registrándose -eso sí- un número creciente de sesiones (de tres a seis por año). Las declaratorias de monumentos nacionales de este período son cinco y se concentran entre los años 1960 y 1964.

El decenio siguiente (1965-1974), presenta dos etapas claramente distinguibles. En la primera, entre los años 1965 y 1970, no hay gran sistematicidad, habiendo registro de sólo 11 sesiones. Una segunda etapa, comprendida entre 1971 y 1974, evidencia mayor actividad, registrándose 37 sesiones (12 sesiones por año en promedio). Este aumento de la actividad del Consejo se debe sin duda a la **promulgación de la Nueva Ley n°17.288 de Monumentos Nacionales, del 4 de Febrero de 1970**. En estos años se declaran 64 monumentos nacionales, de índole muy diversa; se declaran, entre otros, bienes muebles, zonas típicas y bienes arqueológicos y paleontológicos.

La Ley 17.288 de monumentos nacionales establece y define claramente cinco categorías de monumentos nacionales: monumentos históricos, zonas típicas, santuarios de la naturaleza, monumentos públicos y monumentos arqueológicos. En el caso de estos últimos, hay una importante innovación: la normativa establece que por el solo ministerio de la ley son monumentos, y de propiedad fiscal, todos los lugares, ruinas, yacimientos y piezas antropo-arqueológicas que existen sobre o bajo la superficie del territorio nacional.

Entre los años 1975 y 1984 se puede decir que el Consejo logra su consolidación como organismo, realizando sesiones de forma absolutamente regular a partir del año 1979 (al menos 11 por año). De este período se registran 218 declaratorias de monumentos nacionales, destacando la de distintos Santuarios de la Naturaleza, pukaras, locomotoras y edificios públicos y privados.

CABEZA y SIMONETTI señalan que: " en el decenio recién pasado, durante el cual el Consejo cumplió setenta años de existencia, muestra una actividad regular y creciente, que recibe un nuevo impulso a partir de 1994. En este período se realizaron 138 sesiones y se efectuaron 224 declaratorias de Monumentos Nacionales, destacando el hecho de que,

proporcionalmente, son muy significativas las declaratorias de monumentos fuera de la Región Metropolitana". [481]

Sin embargo, a pesar de toda esta evolución institucional que refieren CABEZA y SIMONETTI, la institucionalidad de la propiedad monumental en Chile nunca ha incorporado el concepto de centro histórico en sus normativas, en el sentido en que lo ha entendido y acogido la comunidad internacional (así Cartas de Venecia y Cracovia y el Coloquio de Quito) y tal como se ha implementado en los casos estudiados en esta investigación.

El Consejo de Monumentos Nacionales, como órgano dependiente del poder ejecutivo, a través del Ministerio de Educación, no ha logrado aún definir con claridad el concepto de CENTRO HISTÓRICO, ni tampoco directrices claras de protección. El manejo que se ha hecho de las Zonas Típicas o Pintorescas, al amparo de la LMN, ha resultado dificultoso, debido esto al hecho patente de las diversas competencias que concurren en la regulación de esta realidad, lo que hace compleja la planificación, gestión y control de las políticas públicas territoriales y de disciplina urbanística, ambiental y cultural sobre dichas zonas.

Unido a esto la Ley incurre en errores formales y de fondo, a saber: no ha contemplado procedimientos ágiles que impidan innecesarias demoras, adolece de normas claras y precisas en materia del procedimiento declarativo, "al no haber contemplado la participación del interesado, en trámite alguno de dicho procedimiento, el no haber establecido recursos administrativos especiales para impugnar la declaración de monumento nacional"[482], así como la inexistencia de un procedimiento para llevar a cabo la desafectación del bien, la ausencia de incentivos para el particular afectado por la declaración y de medidas de publicidad y conservativas, le impide a veces totalmente cumplir sus objetivos.

II. El Plan Serena. (1946 - 1952)

Se trata de una iniciativa del ejecutivo de la época, absolutamente al margen de la aplicación de la Ley de Monumentos Nacionales, quien decidió implementar un Plan de Renovación Urbana en la ciudad de La Serena, situada en la IV Región de Chile, en las coordenadas 29.54 latitud Sur y 71,16 longitud Oeste; y que cuenta actualmente con una población de 300.000 habitantes.[483]

El Plan estaba enmarcado en las ideas de González Videla respecto a la adopción de estilos urbanísticos y arquitectónicos de la modernidad europea de los años 30, se enmarcó dentro del el **PLAN DE FOMENTO Y URBANIZACIÓN PARA LAS PROVINCIAS DE CHILE**. "La idea

[481] Cabeza Monteira, Ángel y Simonetti, Susana. "*La urgencia de cautelar el pasado"* Revista "Cultura", especial "Chile 1990-2000: una década de desarrollo cultural", número 25, diciembre 1999.
[482] Revetria Beltrán. Mafalda. *"La propiedad monumental en Chile. Su régimen Jurídico"***.** Ediciones Revista de Derecho Público. Universidad de Chile, Santiago 1977. p.81.

de González Videla fue que en cada período presidencial se podía asumir una provincia y aplicar un esquema de desarrollo territorial y acción urbana similar en cada provincia de Chile. El eligió su ciudad para desarrollarlo casi como un proyecto de estilo en el cual podía plantearse de qué forma desarrollar todo el territorio." [484]

Constituye la más importante transformación urbanística de la ciudad, significando una inversión cercana a los 1600 millones de pesos. El plan fue inaugurado en un gran acto realizado frente a la actual ex - estación de ferrocarriles del estado. Tuvo como propósito esencial convertir la bahía de Coquimbo en un núcleo urbano en el que existiera coherencia, unión y lógica urbanística, contribuir al desarrollo económico de la región y entregar a la ciudad un marco adecuado a su patrimonio arquitectónico y urbano. [485]

Durante su ampliación se remodelaron y abrieron nuevas calles y se crearon Avenidas, entre otras: El Santo, Cirujano Videla, Santa Lucía y Francisco. de Aguirre; plazas y parques como plaza del Cementerio; los parques Coll, Santa Lucía y Pedro de Valdivia; se construyeron edificios para los servicios públicos y establecimientos educacionales; hoteles; poblaciones para empleados y obreros, edificios residenciales, de las que destacamos: Población de Empleados Públicos, poblaciones Coll Antena, Nuevo Mundo, Antártica, Romeral, y Centenario; campos deportivo y monumentos.

Su estilo arquitectónico corresponde, principalmente, al "Renacimiento Colonial, propuesto en 1910 por el argentino MARTÍN NOEL, que busca su raíz en las formas de la arquitectura hispanoamericana. Divulga este estilo en Chile PEDRO PRADO, del grupo de los diez, especialmente después de la visita de Noel a Santiago en 1915 .Es posible encontrar en las calles de la ciudad construcciones de manifiesto estilo colonial, clásico serenense, ecléctico y neocolonial. Este último estilo, empleado por importantes arquitectos chilenos de la época, en los edificios de la Municipalidad, Tribunales, Banco Central, Estación de Ferrocarriles y Palacio del Arzobispado, anteriores a la presidencia de González Videla.

Las realizaciones del Plan Serena fueron hechas por arquitectos funcionarios ,tanto de la Sociedad Constructora de Establecimientos Educacionales, Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, como Corporación de Reconstrucción y Auxilio, y Cajas de Previsión.

Con el Plan la ciudad recuperó la Barranca (Pedro Pablo Muñoz) como término visual de ésta hacia el poniente. El parque Pedro de Valdivia, situado en el bajo, contribuyó a destacar el contraste entre la forma urbana y el medio natural .Esta decisión urbanística, tomada por GUILLERMO ULRIKSEN y OSCAR PRAGUER constituyó uno de los aportes al paisaje urbano más importante del Plan Serena.

---

[483] Gabriel González Videla, presidente de la época había sido declarado hijo ilustre de dicha ciudad
[484] Garcés y Torrens. El Plan Serena visto desde el Taller de Arquitectura.
[485] Garcés y Torrens. Ob. cit. p 34.

La zona agrícola fue objeto de un plan de ampliación de las explotaciones existentes, mediante el regadío de terrenos incultos y la desecación de miles de hectáreas que estaban ocupadas por pantanos insalubres. En estas parcelas se establecieron colonos italianos y alemanes.

Breve referencia a la arquitectura Serenense. [486]

La Serena y Santiago, son las dos únicas ciudades chilenas que conservan el sitio, la traza primitiva y continuidad de asentamiento y población, desde el siglo XVI.

Los grabados del siglo XVIII, la muestran amurallada como plaza fuerte o ciudad de guerra. Dichos muros y bastiones de barro, son edificados después del ataque del pirata Sharp. En 1773 el muro ha sido extendido hacia el sur, conformándose el ingreso a la ciudad en el encuentro en el encuentro de las actuales calles Balmaceda y Amunátegui, donde estuvo hasta principios de este siglo la portada de piedra.

La vivienda del período colonial, según las descripciones de la época, consta de un portón, desde el cual se accede a un corralón donde estaba situada la casa. La calle se presenta más bien como tapias o cercos, habiendo también mucho terreno abierto sin edificar.

Ambrosio O' Higgins en su visita a la ciudad, en 1789, dice lo siguiente: "No puedo reconocer sin admiración, que siendo la más antigua después de la capital del Reino se halle tan atrasada en vecindad y en edificios, que no se encuentren sino muy pocas casas regularmente construidas"

Las descripciones anteriores hacen presumir que las arquitecturas de tipo colonial, alineada en la calle y con portadas de piedra, que aún vemos en La Serena, pertenece más bien a los comienzos del XIX y no al siglo XVIII.

El auge minero a partir de 1840, trae a la región carpinteros ingleses y norteamericanos, los que gradualmente modifican el prototipo anterior, no en cuanto al empleo del adobe y la planta de patios, que se mantiene ahora con edificación alineada en la calle; sino que por introducir una elaborada carpintería de madera en sus portadas, antetechos, pilastras y vanos, que confieren a los edificios de ese período una particular fineza. Es interesante constatar las mayores influencias norteamericanas en La Serena a diferencia de Coquimbo que exhibe la arquitectura inglesa características de los puertos del Pacífico.

Periodos y características de la arquitectura serenense.

1. Colonial. Hasta 1840: Se caracteriza por sus portadas de piedra, tienen arco de piedra de medio punto hacia el patio y pilar de esquina cuando hay comercio. Su carpintería es elemental y sus rejas de barrote pasado o de lanza. El espaciamiento entre vanos es mayor si se compara con edificaciones posteriores.

[486] Tomada de los apuntes de los Arquitectos Urias, Garcés y Torrens.

2. Por su relevancia, el período que va entre 1830 y 1880, se ha dividido, en dos etapas: **Clásico y Clásico Serenense.**

a) Clásico (1830- 1860): Se conserva el espaciamiento entre vanos del período anterior. Portadas y otros elementos de decoración son tratados en carpintería de estilo clásico muy riguroso con rejas de lanza o lisas y poca decoración.

Los principales carpinteros de la época son el norteamericano Juan Jenkins y los ingleses Thomas James, David James, Enrique Haret, Edmond Giles y José Treloar, pero se considera que el genuino representante del período es Samuel Averell.

b) Clásico Serenense (1850-1880): Se establecen los carpinteros extranjeros, como Jenkins y Parker, y se forman carpinteros regionales. Es un período de gran auge constructivo. La carpintería decorativa de portadas y vanos se hace más rica y elaborada. Se generaliza el antetecho que realiza la portada. Las fachadas se enriquecen con pilastras de carpintería. Aparición de la tejuela de alerce, derivada del auge maderero de Chiloé.

3. Ecléctico. 1880-1940: Carpintería muy elaborada que no se ciñe tan estrictamente a un orden, como lo fue en el período anterior. Se tratan los muros de fachadas con resaltes, pilastras o cadenas simuladas, se mantienen los antetechos. Sobresalen en este período los constructores Viera, Alvarez y Espinoza.

4. Art - Nouveau: Estilo arquitectónico nacido en Europa a fines del siglo XIX, cuya característica principal es su inspiración en elementos vegetales: tallos de plantas, botones de flores y en general formas que tienden a la curva.

III. Convención sobre el Patrimonio Mundial (París 1972) [487]

Si bien su ratificación por el Estado chileno en el año 1980 es solo nominal, y en ese entonces las estructuras de la Administración Pública no se encontraban democratizadas, que es un eufemismo para decir que en Chile no existía la democracia, este Instrumento de Derecho Internacional es de gran valor en el proceso chileno que venimos explicando.

Su importancia se comienza a percibir desde el año 1990 con el advenimiento de la democracia, en que las instituciones comienzan a desarrollarse y a operar dentro del marco de la legalidad internacional. Especialmente debe mencionarse la Ley de Reforma Constitucional Nº 18.825 de 17 de agosto de 1989, que modificó, entre otras materias de importancia, el inciso segundo del artículo 5 de la Constitución Política de la República, dejándolo como sigue:

"El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respecto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber delos órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes"

[487] Publicada en el D.O. con fecha 12 de mayo de 1980.

La Convención establece en sus considerandos que el patrimonio cultural y el patrimonio natural están cada vez más amenazados de destrucción, no solo por las causas tradicionales de deterioro, sino también por la evolución de la vida social y económica que las agrava con fenómenos de alteración o de destrucción aún más temibles, y así mismo la importancia de que estos bienes patrimoniales se conserven como elementos del patrimonio mundial de la humanidad entera.

Los Estados partes acordaron está convención de 38 artículos a efectos de aplicar sus normas y adecuar a ella las legislaciones vigentes y que a futuro se dictaren.

En lo que a centros históricos respecta la Convención dispone en su artículo 1, que se considerará patrimonio cultural, dentro de otras categorías:

"Los conjuntos: grupos de construcciones aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje le de un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, el arte o la ciencia"

Corresponderá a cada Estado IDENTIFICAR y DELIMITAR los diversos bienes situados en su territorio. (Art. 3)

La obligación primordial de los Estados es de identificar, proteger, conservar, rehabilitar, y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural situado en su territorio. Para estos efectos procurará actuar con ese objeto por su propio esfuerzo y hasta el máximo de los recursos que disponga, y llegado el caso, mediante la asistencia y la cooperación internacionales de que se pueda beneficiar, sobre todo en los aspectos, financiero, artístico, científico y técnico.

Los Estados deberán:

- Adoptar políticas generales encaminadas a atribuir al patrimonio una función en la vida social y colectiva y a integrar su protección en los programas de planificación general.
- Instituir en sus territorios uno o varios servicios de protección, conservación y revalorización del patrimonio cultural.
- Desarrollar estudios e investigaciones científicas y técnicas a efectos de perfeccionar los métodos de intervención en dichos bienes.
- Adoptar las medidas jurídicas, científicas, técnicas, administrativas y financieras a efectos de identificar, proteger, conservar, revalorizar y rehabilitar estos bienes.
- Facilitar la formación de centros nacionales o regionales de formación en la materia.

La Convención establece en su artículo 7 un sistema de cooperación y asistencia internacional para los fines que ella establece. Crea así mismo el Comité Intergubernamental de Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, dependiente de las Naciones Unidas, y la UNESCO. Crea un Fondo que se solventará con los aportes de los Estados y además programas educativos de formación.

La Convención, incorporada a nuestro ordenamiento por el artículo 5 inciso segundo de la Constitución Política de la República, establece lineamientos claros a seguir en la materia.

IV. Reglamentación de las Zonas Típicas o Pintorescas.

La Ley 17.288, junto con crear el Consejo de Monumentos Nacionales, establece diversas categorías de bienes protegidos. Los bienes sujetos a la tutela monumental según la clasificación de la doctrina nacional pueden ser: a)Monumentos históricos, b)Monumentos públicos, c)Monumentos arqueológicos, d) Santuarios de la Naturaleza, y e) Zonas Típicas. [488]

Las Zonas Típicas están tratadas en el título VI de la LMN. Según REVETRIA "No se trata de Monumentos Nacionales propiamente tales, sino que son zonas de protección en las cuales hay monumentos históricos o ruinas arqueológicas" [489]

Discrepamos de esta apreciación pues consideramos que este tipo de protección va más allá de un reconocimiento de una mera zona de protección, y que durante décadas configuró, y aún hoy, la categoría más cercana a la de Centros Históricos Urbanos. Se trata de verdaderas áreas de protección en función de la conservación de caracteres uniformes de valoración histórica, arquitectónica, urbanística, artística y social.

El Título VI de la LMN se ha mantenido inalterado desde su dictación en 1970, por lo que durante décadas estás zonas fueron objeto del más grave abandono, debido principalmente al mandato reglamentario que la ley realizó y que sólo recientemente se ha cumplido.

El Título VI bajo el epígrafe. "De la Conservación de los Caracteres Ambientales", en dos artículos contempló estas zonas:

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

Artículo 30º: *La declaración que previene el artículo anterior se hará por medio de decreto y sus efectos serán los siguientes:*

1.- Para hacer construcciones nuevas en una zona declarada típica o pintoresca, o para ejecutar obras de reconstrucción o de mera conservación, se requerirá la autorización previa del Consejo de Monumentos Nacionales, la que sólo se concederá cuando la obra guarde relación con el estilo arquitectónico general de dicha zona, de acuerdo a los proyectos presentados.

[488] Revetria Beltrán, Mafalda. p. 25
[489] Revetria Beltrán. Mafalda. Ob. cit. p. 35.

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

Pues bien, esta Reglamentación venía a ser de gran importancia para el desarrollo de dichas zonas, las cuales, ante su ausencia se mantuvieron prácticamente congeladas, y en deterioro progresivo, sin que pudieran realizarse mejoras o actos de conservación en forma expedita, debido al mandato de la misma Ley en su artículo 30 Nº1, con los costos económicos, sociales y culturales que esto implicó. Fenómeno que puede constatarse a modo de ejemplo en las siguientes Zonas Típicas, las cuales, por su ubicación al interior de conglomerados urbanos mayores, resintieron en forma brutal la falta de reglamentación y de presupuesto para su adecuada intervención, conservación y protección.

a) *Entorno Iglesia La Matriz (Valparaíso) D.S. 2412/ 1971.*
b) *Entorno Iglesia La Merced (Rancagua) D.S. 8/ 1974.*
c) *Calle Baquedano (Iquique) D.S. 935/1977.*

Las Zonas Típicas declaradas tienen por objeto la conservación y mantención del carácter ambiental y propio de las poblaciones o lugares en que están ubicados esas ruinas arqueológicas, o esas ruinas o inmuebles declarados monumentos históricos. De manera especial su existencia está condicionada a que dentro de los límites que la configuren se encuentren situados alguno de estos monumentos nacionales. Sin embargo, en la actualidad se les ha entendido en un sentido más amplio y autónomo, significando un valor en sí mismas. Este parecer ha ilustrado con seguridad a las autoridades del Consejo de Monumentos Nacionales en el ejercicio de sus atribuciones.

Actualmente el Consejo de Monumentos Nacionales, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 6° número 3° de la misma, ha dictado un instrumento legal denominado **NORMAS SOBRE ZONAS TÍPICAS O PINTORESCAS (NZT)**, con fecha 07 marzo de 2001, que "pretende llenar un vacío en relación al manejo de los sectores declarados Monumento Nacional en la categoría de Zona Típica o Pintoresca de acuerdo a la Ley Nº 17.288 de Monumentos Nacionales. Se norma sobre las Definiciones, Declaraciones, Instructivos de Intervención, Autorizaciones de Intervención y

Disposiciones Finales, creando así las condiciones técnicas para un completo y correcto funcionamiento de estas áreas protegidas oficialmente" [490]

De acuerdo a estas Normas, toda Zona Típica o Pintoresca declarada, precisa de un instrumento que regule en forma objetiva todo lo que implique obras de intervención futuras, sean estas de modificación, ampliación, restauración, demolición parcial, etc. Dicho instrumento se llama **"Instructivo de Intervención",** (En adelante **IDI**) el cual puede ser elaborado por cualquier consultor, público o privado, sea este el municipio, sus propios vecinos o el Consejo de Monumentos Nacionales, correspondiendo a esta última institución la aprobación de dichos instrumentos. Volveremos sobre las NZT y los IDI, en su momento.

Esta actividad del Consejo de Monumentos Nacionales es relativamente reciente, y antes de ella las zonas declaradas como Típicas o Pintorescas carecían de más regulación que aquella que la ley escuetamente entregaba en sus dos artículos. Unido esto a la ausencia de presupuesto del Consejo de Monumentos Nacionales, como ya se señaló anteriormente, hacían que no se cumplieran a cabalidad los objetivos perseguidos por la Ley.

La situación es hoy distinta. Con un presupuesto importante, y realizando una gran actividad de interpretación y creación de normativas técnicas y reglamentarias el Consejo de Monumentos Nacionales ha logrado cohesionar fuerzas y capacidades y la misma LMN gradualmente se irá transformando en un verdadero mecanismo de protección patrimonial y como se verá más adelante, a través de las Normas citadas y los Instructivos de Intervención se ha adelantado bastante en la materia.

V. Ley General de Urbanismo y Construcciones. [491]

Al momento de la dictación del D.L. 458 en el año 1975 la única mención a protecciones de rango histórico o patrimonial, en el nivel de la Planificación urbana se encuentra en su artículo 60. Dicho cuerpo legal nace más como una regulación de policía de construcciones que como una ley de urbanismo propiamente tal.

Sin embargo a partir del año 1995 comienza a estructurarse un proceso de discusión parlamentaria que pretende modificar en forma sustancial la legislación vigente ya desde el año 1975, con un claro propósito de actualizarla. Este proceso parlamentario, instado por el ejecutivo del ramo, aún está desarrollándose, habiéndose dictado a la fecha una gran cantidad de reformas parciales a la LGUC principalmente direccionadas a optimizar la calidad de la construcción.

El Artículo Nº 60 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en su inciso segundo establece que: *"El Plan Regulador señalará los Inmuebles o Zonas de*

[490] Normas sobre las Zonas Típicas o Pintorescas. Consejo de Monumentos Nacionales. Torres, Alcoholado, María Loreto. Fontecilla, Fontecilla, Perla. Matzner Thomsen, Christian. Ropert Fuentes, Rodrigo. Cuadernos del Consejo de Monumentos Nacionales. Segunda Serie, Nº 37, Santiago, 2001. (Correspondiente al Acuerdo del Consejo de Monumentos Nacionales de fecha 07 de marzo de 2001)

Conservación Histórica, en cuyo caso los edificios existentes no podrán ser demolidos o refaccionados sin previa autorización de la Secretaría Regional Ministerial correspondiente". Viniendo a estructurar y establecer la única calificación de carácter patrimonial urbanístico específica que establece la Ley General de Urbanismo y Construcciones. [492]

De importancia son las modificaciones introducidas por la Ley 17.778/2001en cuanto al procedimiento de elaboración y aprobación de los Planos Reguladores, como ya se explicare.

Sin embargo, ha sido en el nivel de la OGUC que se han experimentado los cambios necesarios para adecuarse a esta nueva categoría patrimonial, así definiendo en su artículo 1.1.2 los conceptos de Inmueble de Conservación Histórica y Zona de Conservación Histórica, conjuntamente con otras disposiciones.

Por último, el MINVU, en cumplimiento del artículo 4 de la LGUC, a través de su DDU, ha dictado las circulares 111 y 128 a objeto de reglamentar, clarificar, unificar y funcionalizar en todo el país los procedimientos, estudios y supuestos requeridos para los ICH y las ZCH.

VI. Proceso de Postulación y Nominación del Área Histórica de Valparaíso como Patrimonio de la Humanidad.

Desde 1998, el Gobierno de Chile y la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, ante la inclusión de Valparaíso en la Lista Tentativa de Bienes Culturales de Chile a ser postulados como Sitio del Patrimonio Mundial, iniciaron el Proceso de Postulación como tal de un sector de la ciudad. Desde ese año hasta la actualidad el compromiso asumido por la Administración chilena, se ha traducido en actuaciones concretas destinadas por mejorar las condiciones de protección y gestión del patrimonio porteño. Actuaciones y estudios que sin duda contribuirán a mejorar y optimizar el tratamiento nacional de los bienes patrimoniales, en general, y de los centros históricos, en especial.

En este marco se incluyen las sucesivas reformas a la LGUC, OGUC, las Circulares de la DDU 111/2002, 120/2003 y 128/2003, y el proceso interpretativo y de Normas Técnicas del Consejo de Monumentos Nacionales. El Proceso de Postulación de Valparaíso ha sido el activador de un proceso de actualización y reformas que ha abarcado a gran parte de la Administración Pública chilena, con miras a obtener esta nominación internacional, proceso que como se verá luego, no estuvo, ni está actualmente exento de detractores y criticas de fondo y forma.

El bien que se postuló se ubica en la ciudad de Valparaíso, la cual está situada en la comuna del mismo nombre, y que es capital de la Provincia de Valparaíso, de la V Región

---

[491] Actualmente, julio de 2004, se encuentra en estudio una modificación radical del texto de la LGUC.
[492] Así lo ha señalado la Circular DDU Nº 111 "Artículo 60º de la L.G.U.C. Declaratoria de Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica" Numeral 3.

de Valparaíso y se denomina "Área Histórica de Valparaíso" cubre un área de 23,2 hectáreas, en tanto la zona de amortiguación abarca una superficie de 44,5 hectáreas. Como dato referencial cabe señalar que el área urbana de la ciudad de Valparaíso comprende 2579, 7 hectáreas. [493]

La Nominación del AHV se produce con fecha 04 de julio de 2003, quedando inscrito en la Lista de Bienes protegidos como Patrimonio de la Humanidad del Comité del Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), comenzando de ahí en adelante el proceso que actualmente aúna los esfuerzos de la Administración nacional, regional y local y así mismo el compromiso y conocimiento de la ciudadanía del puerto de Valparaíso.

&

Luego de este recorrido por la evolución histórico - jurídica de la materia en estudio, diremos que el concepto de centro histórico en el ordenamiento jurídico chileno se encuentra disperso, en lo funcional, en distintas categorías, sea que se trate de la LGUC, a través de su artículo 60 inciso segundo, regulada además por la OGUC y las Circulares DDU Nº 111 y Nº 128, o bien a través de la LMN en las denominadas "Zonas Típicas o Pintorescas" reguladas por el Título VII de la LMN, las NZT y los IDI que se aprobaren por el Consejo de Monumentos Nacionales.

Por ahora diremos que en el nivel funcional, puesto que la nomenclatura Centro Históricos, no existe en el ordenamiento jurídico chileno, constituyen Centros Históricos en Chile: *"Aquellas zonas delimitadas territorialmente y que se encuentran bajo la regulación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su respectiva Ordenanza, o de la Ley de Monumentos Nacionales, bajo la denominación de Zona de Conservación Histórica o Zona Típica respectivamente, e identificadas en el correspondiente Instrumento de Planificación Territorial" [494]*

88. Hacia una propuesta de noción sistémica para los Centros Históricos.

Entender desde una perspectiva sistémica el ordenamiento de los Centros Históricos en Chile supone establecer cuáles son las actuales relaciones y contenidos de la Administración Urbanística y sus respectivas potestades en materia de centros históricos.

---

[493] *"Postulación de Valparaíso como Sitio del Patrimonio Mundial"* UNESCO © Consejo de Monumentos Nacionales - Ilustre Municipalidad de Valparaíso. Texto Central, Diciembre de 2001 Registro de Propiedad Intelectual N°132.154 Versión desarrollada en formato electrónico para su divulgación, p. 1

[494] El Consejo de Monumentos Nacionales sin embargo, ha reconocido que la denominación Centro Histórico, constituye en Chile una tipología de Zona Típica. Así ha señalado en Acuerdo de 07 de marzo de 2001, que: "De acuerdo a como se establece en los artículos Nº 29 y 30, Título VI Conservación de los Caracteres Ambientales, de la Ley Nº 17.288 de Monumentos Nacionales, existen en la actualidad una gran variedad de tipologías distintas de Zona Típica o Pintoresca declaradas a lo largo del país, encontrando entre ellas casos de: pueblos tradicionales (Pueblo de Parinacota, Pueblo de Alhué, Estancia San Gregorio, etc.), **centros históricos** (Centro Histórico de Antofagasta, Centro Histórico Los Andes, Plaza Muñoz Gamero, etc.), entorno a un Monumento Histórico (Sector Estación de Ferrocarriles de Copiapó, Parque Municipal Los Dominicos, Entorno Casa Hollstein, etc.) , áreas (Sector costero de Cobija, Cerros Alegre y Concepción,

Además de constatar y coordinar las potestades de la Administración Municipal por un lado, y de la Administraciones Ambiental y Cultural, por otro, al amparo de las diversas legislaciones que son aplicables en la materia.

89. Normativa vigente en Chile. Sistema y explicación general.

Como ya se ha señalado, no existe en Chile una normativa de protección del Patrimonio Histórico a la manera de la existente en España o Venezuela, sino más bien se cuenta con diversos cuerpos legales que desde su perspectiva y vocación legal regulan el planeamiento y protección de los Centros Históricos.

Concurren, como veremos, a la tutela de este objeto desde la Constitución Política de la República hasta ciertos Reglamentos en forma general y en desarrollo de Leyes nacionales, ciertas ordenanzas y Reglamentos, Circulares del MINVU, e inclusive, Instructivos de Intervención de aplicación particular (local).

El objeto a tutelar se encuentra bajo la competencia de diversos órganos en los cuales se superponen lo territorial, lo urbanístico, lo ambiental, y lo artístico cultural. A cada ámbito corresponde la actuación de uno o más órganos de niveles por lo general distintos.

En lo territorial el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Transportes y el Ministerio Obras Públicas, sus respectivas Secretarías Regionales Ministeriales, los Gobiernos Regionales, y las Municipalidades dentro de su límite competencial.

En lo Urbanístico - constructivo la División de Desarrollo Urbano del MINVU, las Secretaría Regionales Ministeriales, las Direcciones de Obras Municipales, los Asesores Urbanos a nivel de Municipalidades.

En lo Ambiental la Comisión Nacional del Medio Ambiente y las Comisiones Regionales, el Consejo de Monumentos Nacionales; y en lo artístico cultural el Consejo de Monumentos Nacionales y sus Consejos Asesores, dónde se hayan constituido. [495]

Analicemos ahora en forma pormenorizada los más importantes cuerpos legales que tienen incidencia en el concepto y protección de los Centros históricos en Chile.

90. Constitución Política de la República de 1980.

Nuestra Constitución, ya lo hemos dicho, no contiene mención expresa de la protección de los Centros Históricos, como sí otras cartas fundamentales lo consideran en el

---

Sector de Puerto Varas, etc.) y conjuntos (Población Los Castaños, Calle Dieciocho, Calle General Pedro Lagos, etc.).

[495] Actualmente, existen cuatro Consejos Asesores Regionales -III, IV, V y IX Región-, 5 Provinciales -Arica y Parinacota, Iquique, Isla de Pascua, Valdivia y Chiloé-, y uno comunal -San Pedro de Atacama-. En todos los casos ellos están presididos por la máxima autoridad de la unidad territorial -Intendente, Gobernador o Alcalde- y su composición corresponde, aunque con variantes determinadas por la realidad local, a la del Consejo. (composición equivalente) (Cabeza y Simonetti. Ob. cit.)

contexto de la protección y derecho ciudadano patrimonial, cultural, o incluso urbano, como ya se ha visto.

Sin embargo, podemos establecer un enlace interpretativo que nos permita identificar cual es la postura de nuestra carta fundamental.

En primer lugar debemos citar algunas disposiciones correspondientes al Capítulo III **De los Derechos y Deberes Constitucionales, en su artículo 19: "**La Constitución asegura a todas las personas", en especial los numerales 10 y 24.

a) <u>Nº10. Derecho a la educación</u>: Este numeral consagra el derecho a la educación, señalando que ésta tiene por objeto el pleno desarrollo de las personas en las distintas etapas de su vida.

Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.

La educación básica es obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población.

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

Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.

b) <u>Nº24. Derecho de propiedad:</u> en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales.

Sólo <u>la ley</u> puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Ésta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.

Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador. El expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales.

Capítulo V: Congreso Nacional

Artículo 60: Sólo son materias de ley:

5) Las que regulen honores públicos a los grandes servidores.

Decreto Supremo Nº 291 del Ministerio del Interior, que fija texto refundido de la Ley Nº 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (publicada en el Diario Oficial 20/03/1993)

Título II: De la Administración de la Región

Capítulo II: Funciones y atribuciones del Gobierno Regional

Artículo 19º: En materia de desarrollo social y cultural, corresponderá al gobierno regional:

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

ANÁLISIS: Como ya se ha señalado en esta investigación y así mismo se ha escrito en la literatura nacional, nuestra Constitución Política de la República adscribe a la concepción del Estado instrumental, respecto al bien común. Ya hemos dicho que constitucionalmente, se le ha entendido como un "concepto de carácter personalista, en cuanto está relacionado con la naturaleza humana, teniendo como base la dignidad y los derechos de la persona humana, buscando hacer efectiva la realización integral de cada persona en todas sus dimensiones y de todas las personas que componen la sociedad. Para ello, como señala la Constitución, prescribe como tarea del Estado *"contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto de los derechos y garantías que esta constitución establece"* [496]

Esta definición es depositaria de la concepción instrumental del Estado chileno plasmada en las actas constitucionales que sin entrar el debate de fondo prefirió seguir de cerca al constituyente de 1967, especialmente en relación a la función social de la propiedad, institución, como se ha explicado esencial en la configuración del marco jurídico de protección de los Centros Históricos.

Hemos constatado en los ordenamientos constitucionales estudiados, que las correspondientes normas programáticas evidencian un direccionamiento mayor entorno al bien jurídico protegido por estas normas. Tanto los casos de España, Perú, Venezuela y México (no obstante la antigüedad del texto (1917)) se evidencia una clara posición proteccionista en torno al deber constitucional del Estado ante el patrimonio histórico, artístico, arquitectónico e incluso urbanístico. Cuestión que no ocurre en nuestra Constitución Política.

Como antecedente histórico señalemos que fue la Constitución Española de 1931 la primera en consagrar con rango constitucional la protección del patrimonio histórico-cultural. Así mismo el artículo 9 de la Constitución Política Italiana de 1947 dispone que: "La República promueve el desarrollo de la cultura y la investigación científica y técnica. Tutela el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la Nación". Por su parte la Constitución de desaparecida ya República Federal Alemana de 1949, contemplaba en su

[496] Verdugo Marinkovic, Mario y otros. Derecho Constitucional. Tomo I. Año 2002. P. 113

artículo 74 Nº 5, normas para la defensa del patrimonio cultural y de la exportación indiscriminada de ellas.

91. Ley General de Urbanismo y Construcciones, Ordenanza y Circulares de la DDU del MINVU.

La LGUC tiene un ámbito de aplicación general y así mismo que la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) son la principal normativa que les corresponde aplicar a los órganos de planificación territorial, en los diversos niveles que la misma ley contempla, como señalamos con motivo de la Administración Urbanística y sus potestades en el Apartado 86.

La LGUC reviste importancia puesto que contiene un conjunto de institutos urbanísticos que directa o indirectamente tienen por objeto el diseño, planeamiento, conservación, manejo y control de los centros históricos. Así las: Zonas de Conservación Históricas, los Inmuebles de Conservación Histórica, Zonas de Remodelación Urbana, de Construcción Obligatoria, Áreas de Riesgo y Zonas de Protección. [497]

En primer lugar nos referiremos a la que reviste más trascendencia para nosotros, las ZONAS DE CONSERVACIÓN HISTÓRICA, en razón a lo dispuesto por su artículo 60, que señala:

"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"

De esta manera, el resguardo de un concepto que se acerca al de centro histórico urbano se encuentra comprendido y contenido dentro del PLAN REGULADOR COMUNAL, pues así lo ha dispuesto expresamente la Ley, estableciendo lo que la Ordenanza ha denominado Zonas de Conservación Histórica (ZCH) e Inmueble de Conservación Histórica (ICH) , definidos por esta en su artículo 1.1.2 como:

- **Zona de Conservación Histórica:** área o sector identificado como tal en un Instrumento de Planificación Territorial, conformado por uno o más conjuntos de inmuebles de valor urbanístico o cultural cuya asociación genera condiciones que se quieren preservar y que no cuenta con declaratoria de Monumento Nacional.

[497] A todos aquellos no contemplados en el artículo 60 de la LGUC los hemos denominado mecanismos complementarios de protección.

- **Inmueble de Conservación Histórica**: el individualizado como tal en un Instrumento de Planificación Territorial dadas sus características arquitectónicas, históricas o de valor cultural, que no cuenta con declaratoria de Monumento Nacional.

Complementando la LGUC, la OGUC establece varias disposiciones que detallan la materia. Así el artículo 2.1.10 dispone que el PRC estará conformado entre otros, por la siguiente documentación.

1. Dentro de la **Memoria Explicativa** que contiene el diagnóstico de la totalidad del territorio comunal o del área afecta a planificación, deberán identificarse:

- Los inmuebles declarados Monumento Nacional y las Zonas Típicas.(letra e)
- Los inmuebles o zonas de conservación histórica, incluyendo la fundamentación de cada caso. (letra f)

2. En la **Ordenanza Local**, deberán fijarse los estándares urbanísticos (zonificaciòn, uso de suelos, etc.) así: Zonificación o definición de subzonas en que se dividirá la comuna, en base a algunas de las siguientes normas urbanísticas: usos de suelo, sistemas de agrupamiento de las edificaciones, coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores, alturas máximas de edificación, adosamientos, distanciamientos mínimos a los medianeros, antejardines, ochavos y rasantes; superficie de subdivisión predial mínima; densidades máximas, alturas de cierros, exigencias de estacionamientos según destino de las edificaciones; áreas de riesgo o de protección, señalando las condiciones o prevenciones que se deberán cumplir en cada caso, conforme a los artículos 2.1.17. y 2.1.18. de la OGUC, especialmente respecto a:

- Zonas o inmuebles de conservación histórica, Zonas Típicas y Monumentos Nacionales con sus respectivas reglas urbanísticas especiales. (letra d)
- Exigencias de plantaciones y obras de ornato en las áreas afectas a declaración de utilidad pública. (letra e)

Como se ve, tanto la Memoria como la Ordenanza del PRC deben señalar y regular con precisión estas zonas. Incluyéndose aquellas declaradas en virtud de la LMN, cuyas categorías analizaremos más tarde.

Así mismo respecto a los estudios de detalle que se requieran para la aplicación del PRC para fijar con exactitud los trazados y anchos de calle, la zonificación, los terrenos afectos a expropiación u otras disposiciones que afecten los espacios públicos, y en los casos a que se refiere el inciso tercero del mismo artículo, ello se hará mediante Planos Seccionales. (Art. 2.1.14) Su elaboración y aprobación se regirá de acuerdo a lo dispuesto para los PRC, en forma abreviada (solo numerales 1 a 4 del art. 2.1.11 OGUC)

La Ordenanza distingue entre los “Planos Seccionales” en su artículo 2.1.14 y los “Planes Seccionales” en su artículo 2.1.15.

La Circular DDU 55/1999 ha señalado que los "*Planos Seccionales*" constituyen un Instrumento que no puede ser utilizado para modificar el PRC, y cuya principal función es establecer normas de diseño urbano referidas al espacio público, y eventualmente a las edificaciones, en los casos en que estas no hubieran estado previstas en el nivel superior. Por la naturaleza de las materias que regula, puede ser el instrumento determinante del carácter de un barrio"[498]

Los *Planes Seccionales*, en cambio, se implementarán en los casos a que se refiere el inciso segundo del artículo 46 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y en que no exista Plan Regulador Comunal vigente. Los Planes Seccionales se aprobarán así a través del mismo procedimiento establecido para los Planes Reguladores Comunales.

Consistirán en una memoria explicativa básica, en una ordenanza local que fije las condiciones mínimas de uso de suelo, de edificación y del trazado vial y en uno o más planos que grafiquen lo anterior.

No obstante la distinción que anotamos, así que el Plano Seccional tiene por objeto normal al detalle para facilitar la aplicación y no puede jamás modificar el PRC, y el los Planes Seccionales tienen por objeto sustituir al PRC en aquellas comunas que no cuentan con él. Esta diferenciación no se ha concebido con claridad, y al parecer solo se encuentra en el texto de la LGUC y no en sus disposiciones asociadas. RAJEVIC señala que "no las han seguido fielmente la OGUC y la LOCM. En efecto la OGUC solo habla de "planes seccionales" y no de "planos seccionales" (o del singular "plan" y no "plano"). El art. 21 inciso final letra b9 de la LOCM señala que el asesor urbanista está a cargo de "preparar los planes seccionales" para aplicar al Plan Regulador Comunal, lo que contradice el art. 46 LGUC."[499]

El mismo autor intenta compatibilizar las normas de la LGUC y la OGUC, señalando que por tratarse de una ley posterior y de rango orgánico constitucional estaríamos en presencia de una modificación tácita de la LGUC, lo cual estaría en concordancia con lo dispuesto por el artículo 6 de la LOCM que impone como IPT mínimo para una comuna el PRC. Poniéndose fin a la interpretación antigua de la LGUC que permitía la aprobación de planes seccionales y límites urbanos en sustitución del PRC. [500]

MECANISMOS DE LA OGUC QUE PODRÁN COMPLEMENTAR UNA DECLARATORIA DE ZCH.

Por otro lado y complementando lo dispuesto por la LGUC, la OGUC regula además las especificaciones técnicas para el desarrollo de materias de importancia para esta investigación. Se trata de ciertas potestades que reúne la Municipalidad para regular situaciones determinadas, en las cuales la existencia del patrimonio histórico y urbanístico pueden resultar afectadas, protegidas o intervenidas. A saber:

[498] Circular DDU Nº 55. 1999, p. 5. Citado por Rajevic Mösler, Enrique. Ob. cit.
[499] Rajevic Mösler, Enrique. Ob. cit. p. 94.

a) Zonas de Remodelación,
b) Zonas de Construcción Obligatoria.
c) Límite urbano.
d) Áreas de Riesgo y áreas no edificables.
e) Áreas de Protección.

a) Zonas de Remodelación (ZR): Según lo dispone el artículo 72 las Municipalidades que tengan plan regulador podrán fijar "zonas de remodelación", en las cuales se disponga congelar la situación existente y establecer una política de renovación de las mismas.

La SEREMI de V. y U. podrá, así mismo, en determinados casos, fijar de oficio "zonas de remodelación", de acuerdo a sus facultades.

Para estos efectos, deberá estudiarse y aprobarse previamente un "plano seccional" de la zona escogida, en que se determinen las nuevas características de ella, como ser, el aspecto urbanístico de uso del suelo, trazados viales, densidades, líneas de edificación, sistemas de agrupamiento de la edificación, coeficientes de constructibilidad, alturas mínimas y máximas, etc.[501]

Un D.S. del MINVU, dictado "por orden del Presidente", aprobará las ZRU, a propuesta o en consulta a la Municipalidad, en la forma que determine la Ordenanza General, y en ella se fijará el plazo dentro del cual los propietarios deberán edificar de acuerdo a las nuevas normas de la zona de remodelación. En dicho D.S. se fijarán las facilidades o rebajas de derechos municipales o de urbanización u otros incentivos semejantes que promuevan la ejecución de la remodelación.

La OGUC dispone que el Plan Seccional de Zona de Remodelación, constará de los siguientes antecedentes:

1. Catastro de la situación existente de la zona escogida en base a uno o más planos que grafiquen lo siguiente:
   a) Trazados viales, líneas oficiales y líneas de edificación existentes.
   b) Características de la edificación existente con su volumetría, coeficientes y densidades.
   c) Usos de suelo existentes.
2. Memoria explicativa, que contenga los fundamentos de la proposición.
3. Ordenanza del Plan, en la que se determinen las nuevas características de la zona, entre ellas el aspecto urbanístico de los usos de suelo, trazados viales, densidades, líneas de edificación, sistemas de agrupamiento, coeficientes y alturas de edificación.
4. Planos, que grafiquen las nuevas condiciones de la zona.

---

[500] Rajevic Mösler, Enrique. Ob. cit. p. 94. Dictamen 12.255/2000 Contraloría General de la República.

[501] Las zonas de renovación urbana propuestas por las Municipalidades fueron aprobadas por los D.S. del Ministerio del Interior 1.992, de 1987, y 107, 108, 109, 110 y 111, de 1988.La Ley 18.595 dio a los propietarios de terrenos en esas zonas un plazo de 2 años para acogerse a sus beneficios, el cual fue ampliado a 5 años por el artículo 31 de la Ley 18.959, de 1990.

Los procedimientos de aprobación del Plan y la fijación de las zonas de remodelación serán los señalados en los artículos 2.1.39. y 2.1.40. de la OGUC.

Las nuevas construcciones que se realicen en las zonas de remodelación, tendrán preferencia en el goce de los beneficios que otorguen los organismos del Estado para la construcción y urbanización.

En el mismo decreto podrán consultarse, transitoriamente, impuestos adicionales progresivos a las contribuciones de bienes raíces, en las zonas de remodelación, que no podrán exceder del 200% de la tasa vigente de dichas contribuciones, en total, y que se cobrarán como recargo a dichas contribuciones, a beneficio municipal, una vez vencido el plazo a que se refiere el artículo anterior, sin que se hayan iniciado las construcciones respectivas o, iniciadas, se hubieren paralizado por más de 6 meses.

Así mismo, podrá consultarse en el decreto la fijación de áreas adyacentes beneficiadas cuyas propiedades queden sujetas a reavalúo, sea durante o una vez terminado el proceso de remodelación. (Art. 74 LGUC)

b) Zonas de Construcción Obligatoria (ZCO): Las Municipalidades en cuyas comunas exista PRC, podrán declarar zonas de construcción obligatoria, en cuyo caso los propietarios de sitios eriazos o de inmuebles declarados ruinosos o insalubres por la autoridad competente, deberán edificarlos dentro del plazo que se señale en el decreto aprobatorio correspondiente.

Si transcurrido dicho plazo no se iniciaren las construcciones definitivas o, iniciadas, se suspendieran por más de seis meses, podrá aplicarse al propietario un impuesto adicional progresivo, según determine el mismo decreto supremo que apruebe la declaración de zona de construcción obligatoria, el que se cobrará conjuntamente con la contribución de bienes raíces, a beneficio municipal, en tal caso. El monto de este impuesto no podrá exceder del 200% de la tasa vigente de dichas contribuciones y se cobrará conjuntamente con estas. (Arts. 74 y 76)

Al igual que las ZR, las ZCO deberán aprobarse por D.S. del MINVU, que deberá contemplar los incentivos que se establezcan.

c) Límite Urbano: Considerado así mismo un IPT (así RÍOS, LETELIER, y RAJEVIC, entre otros), se concibe como la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal. (Art. 52)

Normalmente está incluido en el PRC por lo cual no constituye un IPT en sí mismo,. Sin embargo el artículo 53 de la LGUC dispone que: “La fijación de límites urbanos de los centros poblados que no cuenten con plan regulador y sus modificaciones, se sujetarán a la misma tramitación señalada en el inciso primero del artículo 43, debiendo recabarse, además, informe de la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura, organismo que

deberá emitirlo dentro del plazo de 15 días, contado desde que le sea requerido por la Municipalidad. Vencido dicho plazo, se tendrá por evacuado sin observaciones".

No obstante tratarse de "un nivel mínimo de Planificación posible en una comuna", se trata como apunta RAJEVIC de una decisión importante por lo cual recibe la misma tramitación que un PRC, con dos excepciones: a) no está sujeto al SEIA, y b) Requiere de un informe de la SEREMI de Agricultura, como se señala.

De conformidad a la OGUC; deberá contener:

1. Memoria Explicativa, que contenga los elementos técnicos necesarios para fundamentar su proposición.
2. Descripción de los puntos y tramos de la poligonal que corresponda al nuevo límite urbano.

3. Plano, que contenga su graficación.

d) Áreas de Riego y áreas no edificables.

Por *áreas de Riesgo* se entienden aquellas zonas que constituyen potencial peligro para los asentamientos humanos, de acuerdo a los estudios previos y específicos.

En dichas áreas de riesgo se determinarán *zonas no edificables o de condiciones restringidas de edificación.*

Por zonas no edificables o restringidas se entenderán aquellas áreas del territorio en las cuales, por razones fundadas, se limite determinado tipo de construcciones y se establezcan los requisitos y condiciones que deberán cumplirse para su utilización. (2.1. 17 OGUC)

La misma Ordenanza determina los criterios para determinar estas zonas.

e) Áreas de Protección: El artículo 2.1. 18 de la OGUC dispone que en los IPT que corresponda, podrán definirse áreas de protección de recursos de valor natural o patrimonial cultural, cuando proceda y previo estudio fundado. En dichas áreas de protección se determinarán zonas no edificables o de condiciones restringidas de edificación. (de las que conceptuamos en la letra anterior)

Por recursos de valor natural se entenderán los bordes costeros marítimos, lacustres o fluviales, los parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, altas cumbres y todas aquellas áreas o elementos naturales específicos protegidos por la legislación vigente.

Por recursos de valor patrimonial cultural se entenderán aquellas áreas o construcciones declaradas de conservación histórica, incluidas aquellas declaradas zonas típicas y Monumentos Nacionales.

Como último punto debe señalarse que el Artículo 2.1.38 de la OGUC dispone que el Director de Obras Municipales podrá autorizar o aprobar cualquier solicitud referida a una o más edificaciones declaradas por la autoridad como de interés patrimonial cultural, tales como Monumentos Nacionales, inmuebles de conservación histórica y edificios

pertenecientes a zonas típicas, para efectos de que no se le apliquen las disposiciones de seguridad contenidas en los Capítulos 2 y 3 del Título 4 de la misma, siempre que se acompañe un estudio de seguridad que señale las condiciones contempladas para resguardar a los ocupantes.

Así mismo, el propietario de una edificación que la considere de interés urbanístico para la Comuna donde ésta se emplaza, podrá solicitar al Concejo Municipal, mediante carta dirigida al Alcalde, la declaración de construcción de interés patrimonial cultural mediante su incorporación, como inmueble de conservación histórica, al Plan Regulador Comunal o Seccional correspondiente. Para tal efecto, el interesado deberá acompañar el informe de un arquitecto especificando las características de la edificación y las cualidades urbanísticas que respaldan la solicitud.

De esta manera la LGUC y la OGUC contienen algunos conceptos e ideas que se acercan a lo señalado por las Cartas de Protección Internacionales de Atenas, Venecia y Cracovia.

Sin embargo, ha sido a través de la facultad del MINVU, establecida en el artículo 4 de la LGUC, que se ha fortalecido desde nuestra perspectiva el ordenamiento vigente sobre protección de centros históricos. En este sentido, las Circulares de la DDU, son instrumentos de gran importancia en la interpretación y orientación funcional de la normativa urbanística, y en definitiva han delimitado el contenido de la normativa de la LGUC y su ordenanza. [502]

Las Circulares son instrucciones del MINVU, a través de su DDU, y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 4 de la LGUC por medio de las cuales se busca una mejor aplicación de la legislación urbanística. Son de aplicación general a las materias referidas por éstas y deberán estar a disposición de cualquier interesado de conformidad al mandato de la ley.

La **CIRCULAR DDU Nº 111/2002**, está referida a lo dispuesto por el artículo 60 de la LGUC, en concordancia y para la operatividad del Decreto MINVU Nº 192º de 26.9.01 sobre el nuevo Subsidio de Rehabilitación Patrimonial, y del Decreto MINVU Nº 245 de 19.12.01 sobre el "Programa Concursable de Espacios Públicos Patrimoniales, "con el propósito de impartir instrucciones sobre la correcta utilización de los términos legales correspondientes a "Inmueble de Conservación Histórica", y "Zonas de Conservación Histórica", en todos los Instrumentos de Planificación Territorial de modo de asegurar la efectiva aplicación de los Programas y Subsidio antes señalados" [503]

Tiene su origen en la diversidad de denominaciones detectadas en los Instrumentos de Planificación Territorial vigentes a esa fecha, y que se refieren a zonas de carácter patrimonial o de valor histórico que no se ajustan a la normativa y busca en lo esencial,

[502] Importancia reviste también la Circular DDU Nº 55/1999 referida al Plan Regulador Comunal.
[503] Circular DDU Nº 111/2002. MINVU.

adaptar, ajustar y uniformar la terminología a las "categorías oficiales" para efectos de posibilitar la correcta aplicación de los incentivos y programas antes señalados.

La Circular en comento señala que al tenor de lo dispuesto por el artículo 60 inciso segundo de la LGUC, ésta es **"***la única calificación de carácter patrimonial urbanístico específica que establece la Ley General de Urbanismo y Construcciones.* Consecuentemente y para efectos de la postulación al Subsidio de Rehabilitación Patrimonial, conforme lo señala el Artículo 54, letra a) del Título IV, la vivienda a que se desee acceder debe estar emplazada en una Zona de Conservación Histórica, o en un Inmueble de Conservación Histórica", así definido en la planificación urbana comunal.

Precisamente porque con anterioridad a la reforma del artículo 60 y luego de que este se comenzara aplicar algunos municipios en sus Planes Reguladores, en forma independiente o complementaria a lo dispuesto por la Ley de Monumentos Nacionales**,** pretendieron abordar temas locales relativos a la protección de su patrimonio urbanístico e histórico, identificando y estableciendo zonas que denominaron indistintamente como "Zonas Históricas", "ZH", "Zonas de carácter patrimonial", "Zona Centro Histórico", "Zonas de Interés Histórico", "Zonas patrimoniales especiales", "Edificio Histórico" , "Inmuebles de carácter monumental", "Inmuebles Históricos", "Inmueble de interés Patrimonial", "Monumento de preservación histórica", etc., de las cuales la Circular señala: "ninguna de estas denominaciones corresponden a la calificación oficial individual o de conjunto, a que se refiere explícitamente el Artículo 60 y que corresponde al objeto de aplicación y beneficio del Subsidio referido"

Todo lo cual debe tenerse presente al momento que una municipalidad o SEREMI respectivo promueva nuevos estudios tendientes a la identificación, en el marco de la LGUC, de inmuebles o conjuntos patrimoniales, los que sólo podrán ser objeto de los beneficios referidos, si se les reconoce según lo indica el citado artículo 60.

El objetivo ordenador de esta Circular tiene su fundamento en:

a) La unificación de las terminologías empleadas por los Instrumentos de Planificación.

b) Facilitar la operatividad de los incentivos patrimoniales y programas de vivienda.

De esta manera el MINVU deja claro en esta Circular que se debe urgentemente: " instruir y alertar a todos los municipios, respectivamente, sobre la correcta aplicación de la terminología indicada en los puntos anteriores , para los efectos de revisar y perfeccionar todos los Planos Reguladores en trámite, como así mismo los Seccionales en trámite o Enmiendas en trámite. Así mismo será necesario, desde las SEREMI y en conjunto con las Direcciones de Obras Municipales, detectar y corregir a la brevedad todos aquellos instrumentos comunales que cuenten a la fecha con zonas denominadas, en cualquier otra categoría que no corresponda a las estipuladas oficialmente en el artículo 60 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Para ambas situaciones, junto con la identificación gráfica o límite preciso en el plano, se deberá tener cuidado que la Ordenanza

Local exprese que estos inmuebles o zonas debidamente individualizados quedan acogidas a las disposiciones del Artículo Nº 60 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones." [504]

Finalmente, la Circular propone, para efectos de corregir la situación de la diversidad terminológica o diversidad de nomenclaturas, se tramiten por parte de los Municipios las correspondientes enmiendas en las que cualquier denominación vigente deberá ser reemplazada por las de ICH o ZCH, siguiendo criterios preestablecidos por la misa DDU, puesto que no "cualquier zona se puede declarar Zona de Conservación Histórica". La circular hace la salvedad y exceptúa a las definiciones correspondientes a la LMN, tales como "Zona Típica" y "Monumento Histórico", que pueden estar contenidas en las categorías del artículo 60 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Pues bien, esta circular dejó dos puntos pendientes a resolver:

a) Los criterios para la definición de estos Inmuebles de Conservación Histórica , o Zonas de Conservación Histórica , y
b) Los Criterios para la definición de su regulación, administración y gestión.

Estos dos puntos son resueltos latamente por la **CIRCULAR DDU Nº 128/2003**, referida igualmente al Artículo 60 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, pero se dedica a los ESTUDIOS que deberán realizarse para la DECLARATORIA DE INMUEBLES Y ZONAS DE CONSERVACION HISTÓRICA.

El objetivo de esta Circular es instruir "sobre los principales componentes de los Estudios que documentan la Modificación de los Planes Reguladores, para efectos de la declaración de Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica en cada territorio comunal. Lo anterior con la finalidad de promover la identificación, protección y rehabilitación del patrimonio urbano nacional, en concordancia con las disposiciones del Artículo Nº 60 de la LGUC." Todo lo cual permite optimizar, en cada comuna, la aplicación de los mecanismos creados para tales fines, y que corresponden al nuevo Subsidio de Rehabilitación y al Programa Concursable de Espacios Públicos.

Esta Circular además cumple dos objetivos:

- Amplía lo instruido en las Circulares DDU 111 de 3.09.2002, DDU 120 de 28.01.2003, y
- Relaciona las modificaciones que sobre la materia ha tenido la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones mediante D.S. MINVU N º 75 de 25.05.2001 y D.S. MINVU N º 177 de 2.09.2002.

La Circular aconseja, para el cumplimiento de los objetivos de la normativa, el trabajo coordinado de las SEREMI, a través de sus DDU y las DOM en las respectivas Municipalidades, ateniéndose a las instrucciones de la misma circular.

[504] Circular DDU Nº 111/2002. MINVU. Punto 5.

La Circular distingue entre, a efectos de los estudios necesarios, para lo cual entrega las correspondientes **"Instrucciones para la elaboración de los Estudios que documentan las declaratorias de Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica en los Planos Reguladores Comunales"** tanto para Inmuebles declarados como de Conservación Histórica, como para Zonas declaradas como de Conservación Histórica, veamos:

a) Inmuebles de Conservación Histórica: La circular señala los atributos formales que puede reunir una edificación para ser calificada como Inmueble de Conservación Histórica, entregando un criterio de orientación para los órganos de Administración local al elaborar el estudio en el correspondiente PRC, así las**:**

- Edificaciones, que representan un valor simbólico de la comuna, relacionado con la forma construida, historia, y la memoria colectiva de ésta, dotados de contenido y simbolismo para la comunidad, y merecen ser conservadas producto de ciertas particularidades relevantes en su expresión formal exterior.
- Edificaciones, que constituyen un hito urbano que contribuye a crear una relación armónica con el resto de la comunidad.
- Edificaciones, que representan un valor plástico, de gran originalidad, ritmo y proporciones de volumen o de fachadas destacadas, que expresan un valor histórico, en tanto representan una época o movimiento artístico, o formas de vida particulares, los cuales, en la mayoría de los casos ha perdido su destino inicial.
- Edificaciones, que representan un valor patrimonial económico para la comuna, por su buen estado de conservación, localización, impacto o influencia urbana en su entorno, que se encuentran en un estado de abandono o muchas veces subutilizados respecto de su capacidad potencial, y que estructural y espacialmente son aptos para su rehabilitación e integración activa a la comunidad.

b) Zonas de Conservación Históricas: Según la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones: Por **"Zona de Conservación Histórica"** se entiende el área o sector identificado como tal en un Instrumento de Planificación Territorial, conformado por uno o más conjuntos de inmuebles de valor urbanístico o cultural cuya asociación genera condiciones que se quieren preservar. Ahora bien, la Circular, de la misma manera que en el caso anterior entrega los criterios o atributos formales que puede reunir un conjunto de edificaciones, y sus espacios urbanos, para ser calificada como Zona de Conservación Histórica, así:

- Zonas que puede corresponder a zonas consolidadas centrales, poblaciones tradicionales, barrios antiguos con características morfológicas especiales, donde se ha mantenido su traza urbana en correspondencia con la original (damero) o donde la forma de agrupación de los inmuebles representa un ejemplo de un importante momento del desarrollo de la comuna, o corriente urbanística.

- Zonas con un tejido urbano y arquitectónico que conforman una unidad entre las construcciones, y que interesa a la comunidad mantenerlas como un valor activo dentro de la comuna. Acción que se puede concretar, entre otros, con la aplicación del Subsidio de Rehabilitación Patrimonial y el Programa Concursable de Espacios Públicos respectivamente.
- Zonas que contienen espacios públicos de interés general, con características ambientales de buena calidad paisajística y armonía de sus espacios libres o soporte geográfico, lo que en conjunto con el patrimonio edificado determina un área de valor singular.
- Zonas que pueden, además, contener insertas dentro de sus límites a inmuebles declarados como Inmuebles de Conservación Histórica, atendidos sus atributos especiales que se distinguen dentro de la zona, como también a un Monumento Histórico, o conjuntos declarados como Zonas Típicas por disposiciones de la Ley de Monumentos Nacionales, lo que las refuerza en su significado patrimonial cultural.

Volveremos en su momento sobre los criterios que esta Circular asume para la legalidad chilena de protección de Centros Históricos.

En una **Segunda parte**, la Circular DDU 128/2003 se pronuncia respecto a los componentes de los Estudios, debiendo contener éstos las siguientes etapas:

a) **La Proposición** de inmuebles o conjuntos que reúnen las condiciones para ser declarados de Conservación Histórica. Todo en base a un diagnóstico que se basará en el análisis del territorio comunal para reconocer los valores patrimoniales existentes, y estudio de la bibliografía existente sobre la materia, para la comuna.
b) **EL Registro** documentado (fichas y plano) de los Inmuebles o Zonas propuestas, para su incorporación al Plan Regulador Comunal: Etapa en que resulta importante interactuar con la comunidad y las autoridades comunales.
c) **EL Proyecto de Normativa** para la Zona de Conservación Histórica y los Inmuebles de Conservación Histórica.

Veamos como la Circular desglosa cada uno de estos componentes:

a) La Proposición de Inmuebles y conjuntos en el territorio comunal:

Comprende el análisis del territorio comunal y diagnóstico que puede indicar o describir las características morfológicas e históricas del sector ó inmuebles potenciales de proteger. La Proposición debe “describir los valores que la comunidad les reconoce, los valores artísticos, y en lo posible, indicar factibilidades físicas, constructivas o estructurales generales que permitirían la rehabilitación de los inmuebles de interés patrimonial. Previo a la propuesta conviene contar con una pauta de evaluación con criterios de selección según las características de cada comuna”

Los estudios en esta etapa deben consultar la existencia de antecedentes bibliográficos preliminares. (Documentación previa obre el particular, investigaciones universitarias, publicaciones de antecedentes históricos, catastros, etc.)

Tanto para los **Inmuebles de Conservación Histórica,** como las **Zonas de Conservación Histórica** propuestos, debe elaborarse una lista o detalle, "con número correlativo que los asocie posteriormente a un plano, donde a lo menos se indique la dirección actual dentro de la comuna, el rol de la propiedad. Y para las zonas se pueden detallar con el nombre de una población o barrio, u otra forma para denominarla"

Esta fase corresponde al proceso de elección y selección de los objetos protegidos, debiendo orientarse los criterios que regirán el método.

b) El registro documentado de los inmuebles o zonas identificadas:

Una vez seleccionados los respectivos Inmuebles o Zonas, para ser declarados en el Plan Regulador Comunal, éstos deben ser previamente documentados, en fichas y planos:

b.1) Fichas de registro.

Una vez definidos los Inmuebles o Zonas que reúnen condiciones para ser declarados de Conservación Histórica, se aconseja documentarlos. Esto es "efectuar las correspondientes fichas de registro con antecedentes mínimos de cada uno tales como: el rol, destino, propietario actual, ubicación, materialidad, estado de conservación, atributos artísticos, constructivos estructurales, históricos, referencia a intervenciones anteriores, plantas arquitectónicas, fachadas, u otros"

Para las zonas puede efectuarse una ficha general que muestre el conjunto y luego fichas individuales de los inmuebles más representativos o relevantes, conforme lo detallado en el párrafo anterior.

Es importante contar, además, con fotografías individuales y su entorno en el predio y en el área de influencia según características del caso en estudio. Estas pueden ser de gran utilidad en el reconocimiento e ilustración de los valores, para la posterior propuesta de normativa sobre volumetría. Las fotografías históricas del sector también pueden ser una guía para efectos de las disposiciones que se reglamente en ellos.

b.2) Planimetría.

Los planos de localización o límites de los **ICH**, que en lo posible, deben ser trabajados sobre un catastro actualizado deben graficar la silueta de cada edificación y su localización dentro de los respectivos límites prediales. La declaratoria afecta a todo el límite predial, salvo excepciones especiales. Esto por cuanto en muchos casos puede tratarse de una edificación que, entre otros elementos, contiene un parque o jardines concebidos originalmente como un todo en dentro del predio.

Así mismo, tratándose de **ZCH** cada límite debe definirse por los fondos prediales o calles con ambos frentes incluidos en razón de la calidad y características del soporte de su entorno. Cada zona deberá destacar la localización gráfica (si existieren) de los inmuebles

que se distinguen dentro del conjunto y que son a su vez declarados como Inmueble de Conservación Histórica.

Por su parte se deben incluir los Monumentos Nacionales existentes en la zona, en cualquiera de sus categorías sean éstas Monumentos Históricos, Zonas Típicas o Santuarios de la Naturaleza, según lo establece la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

b.3) EJEMPLOS DE LA GRAFICA A UTILIZAR EN LOS PLANOS RESPECTIVOS.

La Circular entrega algunos ejemplos que podrán usarse en la gráfica de los planos, en sus distintas categorías de declaratoria. Con la única condición que la simbología en los planos debe ser clara y precisa "para su relación, con la Ordenanza Local respectiva". Pudiendo ser tanto en blanco y negro como a color.

c) Proyecto de Normativa.

Se refiere específicamente al proyecto de Ordenanza que proponen estos Estudios, concebido para una adecuada gestión y control de los Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica a declarar en el respectivo instrumento comunal.

Cada **Estudio** deberá proponer, en virtud de las características relevantes que determinaron la selección de las **Zonas de Conservación Histórica**, las normas y disposiciones que podrá incorporar el Plan Regulador, recordemos que se trata de una modificación al PRC, entre las que podemos mencionar, siguiendo el texto de la Circular:

1. **Zonificación:** Esta puede ser necesaria al interior de la zona de Conservación Histórica, si ésta lo amerita, en atención a características formales diferenciadas, especialmente cuando éstas son muy extensas.
2. **Condiciones de uso de suelo:** Conviene que además de ser favorables para la conservación y rehabilitación, prioritariamente se considere el destino residencial.
3. **Condiciones de edificación, generales y especiales:** Estas que pueden ser especiales y detalladas en función de las características que se desean preservar, sin que se tienda a inhibir totalmente las acciones de alteración o rehabilitación.

La Circular finalmente instruye en forma amplia respecto a las condiciones del entorno de los bienes individuales declarados de Conservación Histórica conforme al inciso segundo del artículo 60 de la LGUC, señalando que "Cada **Estudio,** a su vez, en caso de sólo determinar **Inmuebles de Conservación Histórica**, para su incorporación posterior al Plan Regulador Comunal, podrá proponer condiciones especiales, a éstos referidas, entre otras, a usos de suelo, tipos de alteraciones permitidas, etc."

De importancia es también la **CIRCULAR DDU 120/2003** que se pronuncia sobre la segunda parte del inciso segundo del artículo 60, señalando que debe existir una adecuada coordinación institucional para optimizar el objetivo de la normativa, especialmente en lo referido a la autorización previa que deberá otorgar la SEREMI de V. y U. para la demolición o refacción de Inmuebles declarados de Conservación histórica o de Inmuebles que se encuentren ubicados en Zonas de Conservación Histórica.

En este sentido la Circular 120/2003, dispone que: "una vez declarada una Zona de Conservación Histórica o un Inmueble de Conservación Histórica y definidas las normas respectivas en el Instrumento de Planificación Territorial, el Secretario Regional Ministerial deberá emitir una Circular en la cual se fijarán los criterios sobre los cuales versarán sus pronunciamientos respecto a la demolición o refacción de inmuebles para cada zona en particular"[505]

La Circular 120 se remite a una nueva circular, esta vez de aplicación especial al caso propuesto de conservación, y dictada por la SEREMI respectiva. En la elaboración de esta circular de aplicación zonal deberá considerarse:

a) La fundamentación técnica contenida en la memoria del Instrumento de Planificación Territorial respectivo, referentes a los recursos de valor patrimonial cultural de los inmuebles o zonas declaradas de conservación histórica.

b) Los aspectos relevantes referidos a las restricciones a la edificación que se establecen en la Ordenanza del Instrumento de Planificación Territorial en inmuebles o zonas declaradas de conservación histórica, como así mismo aquellos contenidos en la memoria y Ordenanza de los Instrumentos de Planificación Territorial de rango superior.

La autorización previa de la Secretaría Regional Ministerial deberá referirse a las materias asociadas a usos de suelo, volumetría, condiciones del espacio público, vistas, perspectivas, condiciones de habitabilidad y en general a los elementos de valor histórico relevantes. La SEREMI podrá omitir pronunciarse con respecto a materias tales como elementos de fachada: ornamentación; materialidad; color y texturas de los paramentos exteriores; estilo arquitectónico, etc.; dado que estas materias se encuentran definidas en el respectivo Instrumento de Planificación Territorial y corresponde a las Direcciones de Obras Municipales supervigilar su cumplimiento.

Por último se asimilarán al concepto de Refacción los vocablos Alteración, Reconstrucción, Rehabilitación, Reparación y Restauración de un inmueble definidos en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Por último, deben tenerse a la vista los textos de las Circulares DDU 23/ 1997 y 55/1999, que tratan sobre el SEIA en los Instrumentos de Planificación Territorial y sobre los Planos Reguladores Comunales, respectivamente, puesto que en aquello no instruido por las Circulares DDU 111, 120 y 128, se tramitarán como modificaciones al PRC. [506]

ANÁLISIS: Estos tres cuerpos legales (LGUC, OGUC y Circulares DDU) contienen normativas esenciales para los Centros Históricos Urbanos en nuestro país. Desde su concepción al interior de los PRC en la LGUC, su conceptualización en la OGUC y los procedimientos, criterios, estudios y coordinación administrativa en las Circulares.

[505] Circular DDU N° 120/2003. Punto 1.
[506] Respecto a la Circular DDU 23/1997, el SEIA y los Centros Históricos, ahondaremos en el Apartado 93.

Se trata de normativas estrechamente coordinadas y de un tronco común, emanado de la potestad administrativa urbanística del MINVU, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 4° de la LGUC. Esta potestad está ajustada o condicionada por el Principio de Legalidad al cual hemos hecho referencia, en su perspectiva del órgano y la materia.

Cobra vigor aquí lo dispuesto por nuestra CPR en sus artículos 6° y 7°, especialmente en lo que se refiere a la legalidad de las potestades y órganos involucrados. En este caso el MINVU y sus SEREMI, y las Municipalidades como órganos de Administración local en la elaboración de los Estudios y modificaciones al PRC. Las competencias se encuentran claramente delimitadas, no existiendo sin embargo, como suele ocurrir en la materia, procedimientos de reclamo o desafectación de los bienes, ni menos un contencioso a efectos de que el administrado pueda objetar la decisión de la administración.

Respecto a los criterios de protección a los que estas normativas acuden destacan las definiciones entregadas por la OGUC y las Circulares, en especial la 128/2003, los que delimitan las orientaciones que deben tener las Administraciones locales al momento de enfrentar el proceso de selección de los objetos de protección.

Como se observa los criterios difieren tratándose de ICH como de ZCH.

En el primer caso, la consideración individual del objeto a proteger está dada por diversas valoraciones: simbolismo local, memoria colectiva histórica, referente urbanístico, valor artístico-histórico representativo de una época, valor patrimonial económico, etc. La Circular no ofrece una valoración unívoca sino más bien amplia y genérica, mezclando los criterios Arquitectónico (estético - funcionales) e Histórico – Cultural, con predominio de los componentes simbólicos de la historia local, lo que sin duda puede otorgar mayor claridad y lucidez a los Municipios a fin de determinar que Inmuebles serán acogidos a esta declaración.

En el caso de las ZCH se produce una ordenación y orientación más clara y de rigor respecto a los criterios, puesto que predomina el criterio urbanístico – arquitectónico. Tanto en los puntos 1, 2, y 3 de la letra b) de la Circular 128 encontramos la aplicación de este criterio. (Zonas consolidadas o consolidables de importantes características morfológicas y urbanísticas, con tejidos que conforman una unidad, que contienen espacios públicos de interés general, etc.)

El punto 4, sin embargo es instrumental y residual puesto que señala a “zonas que pueden, además, contener insertas dentro de sus límites a inmuebles declarados como Inmuebles de Conservación Histórica, atendidos sus atributos especiales que se distinguen dentro de la zona, como también a un Monumento Histórico, o conjuntos declarados como Zonas Típicas por disposiciones de la Ley de Monumentos Nacionales, lo que las refuerza en su significado patrimonial cultural”

Por otro lado, la Circular 120/2003 se inspira en el subprincipio de coordinación, ya referido, y entrega claridad respecto a las circulares de aplicación zonal de importancia en las intervenciones en los Centros Históricos.

92. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

La importancia de la normativa que organiza a las Municipalidades viene dada en razón de las funciones, atribuciones y deberes que la ley asigna a ciertos órganos o funcionarios en materia de Planificación urbanística, régimen de Licencias y sanciones. Como hemos visto en el apartado anterior tanto la LGUC, como la OGUC e incluso las circulares, asignan al Municipio competencias claras en materia de protección de estas zonas.

Desde ya sabemos que la inclusión en la planificación urbana comunal de los ICH y las ZCH, deberá ser tramitada como modificación del PRC, Instrumento de Planificación Territorial, en cuya elaboración y primera fase procedimental, las Municipalidades tienen amplias facultades encomendadas por la ley. Es más, a ellos corresponde su elaboración en un alto porcentaje.

Por eso es importante reseñar las normas de la LOCM, sin perjuicio que la misma LGUC, y la LOCGAR también establecen competencias a otros órganos. (Intendente, Gobierno Regional, Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda)

El artículo 107 de la CPR dispone que "La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo", perspectiva que como apunta VERDUGO, es coherente con la dimensión de la Administración Regional, que corresponde al Gobierno Regional. [507]

Así mismo, el artículo 107 nos entrega un concepto: "Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna"

La Municipalidad es *un ente autónomo y descentralizado administrativamente*, "lo que determina la existencia de su *propia personalidad jurídica*, que la constituye en una corporación de derecho público distinta del Estado o el Fisco, dotada de su *propio patrimonio*, fijado por la Constitución y las leyes, dotada de *funciones y atribuciones propias* otorgadas por el ordenamiento jurídico"[508]

En lo que respecta a nuestra materia, podemos decir que a la Municipalidad le corresponde de conformidad a su Ley Orgánica la función privativa de la Planificación y regulación urbana de la comuna y la confección del Plan Regulador Comunal, de acuerdo

[507] Verdugo Marinkovic, Mario y otros. Ob. Cit. p. 397.
[508] Verdugo Marinkovic, Mario y otros. Ob. Cit. p. 397.

con las normas comunales vigentes (Art. 3); y la función compartida o de ejecución coordinada con otros órganos de diversos ámbitos que inciden en la materia, así: la protección del Medio Ambiente, la urbanización, la educación y la cultura, la vialidad urbana, el turismo, etc. (Art. 4). Por lo tanto, podemos afirmar que a la Municipalidad le está entregada en gran parte la regulación y protección de los Centros Históricos.

Primero por que a ella corresponde, de conformidad al ordenamiento, la elaboración y actualización del PRC (Art. 3 letra b) LOCM) a través del Asesor urbanista, y como sabemos *es el plan regulador el que señalará los inmuebles o zonas de conservación histórica.*

Revisemos las atribuciones y funciones de la Municipalidad y sus agentes en la materia establecidas por la LOCM.

El artículo 5° de la Ley señala que para el ejercicio de sus funciones las municipalidades tendrán las siguientes atribuciones esenciales. Para nosotros importan la señalada en la letra d*) Dictar resoluciones obligatorias con carácter general o particular*. Pues a través de ellas es que se sanciona el Plan Regulador Comunal, instrumento imprescindible en la gestión municipal (Art. 8 letra b), que debemos relacionar con lo dispuesto en el artículo 12 y 63 letra j) de la Ley, puesto que el Alcalde requiere del acuerdo favorable del Concejo para la aprobación del proyecto de PRC y de sus modificaciones.

Así mismo la LOCM señala que sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales y además podrán asociarse entre ellas para el cumplimiento de sus fines propios, de acuerdo con las reglas establecidas en el Párrafo 2º del Título VI. (Art. 5, inciso tercero)

También debe tenerse a la vista lo dispuesto por los artículos 8 a 11, respecto al Plan Comunal de Desarrollo, la política de Convenios que éstas pueden implementar, y las limitaciones en la actividad económica de las Municipalidades. [509]

Este conjunto de normas establecen el margen competencial de la Municipalidad como órgano de administración local en lo territorial, urbanístico, cultural y ambiental.

Adquiere importancia el precitado artículo 12 que establece las categorías normativas municipales, de esta manera las resoluciones que adopten las municipalidades se denominarán ordenanzas, reglamentos municipales, decretos alcaldicios o instrucciones.

1. Las **ordenanzas** serán normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. En ellas podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de

[509] Las municipalidades podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado las autoriza. (Art. 11)

cinco unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes.

2. Los **reglamentos municipales** serán normas generales obligatorias y permanentes, relativas a materias de orden interno de la municipalidad.
3. Los **decretos alcaldicios** serán resoluciones que versen sobre casos particulares.
4. Las **instrucciones** serán directivas impartidas a los subalternos.

Como apreciaremos, es por intermedio de las ordenanzas que se sanciona el PRC y sus normas de aplicación general en el ámbito territorial y urbanístico, y en lo relativo al artículo 60 inciso segundo de la LGUC, de aplicación a los ICH y las ZCH.

El párrafo 4° artículos 15 a 31 regula la organización interna de las Municipalidades.

La Municipalidad como ente autónomo es dirigida por el Alcalde y el Concejo Municipal, para su organización "dispondrán de una Secretaría Municipal, de una Secretaría Comunal de Planificación y de otras unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna, relacionadas con el desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte públicos, administración y finanzas, asesoría jurídica y control. Dichas unidades sólo podrán recibir la denominación de Dirección, Departamento, Sección u Oficina" (Art. 15 LOCM)

Entre las unidades operativas destacamos la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAN) y la Unidad o Dirección de Obras Municipales. (DOM).

La SECPLAN, establecida en los artículos 16 y 21, asesora al alcalde y al concejo, en materias de estudios y evaluación, propias de las competencias de ambos órganos municipales.[510]

Se trata de una Secretaría técnica permanente de estos dos órganos, de alta idoneidad técnica en el diseño, elaboración, proposición y evaluación, de las políticas, programas y planes, administrativos, económicos, de desarrollo comunal, presupuesto municipal, desarrollo territorial, bases de licitación en proyectos específicos, vinculaciones técnicas con los otros servicios públicos y el sector privado, y es la encargada de mantener una completa base de datos a nivel comunal.

A esta unidad se encuentra adscrito un funcionario denominado **ASESOR URBANISTA**, quien requerirá estar en posesión de un título universitario de una carrera de, a lo menos, diez semestres, y que tiene a su cargo las siguientes funciones:[511]

a) Asesorar al alcalde y al concejo en la promoción del desarrollo urbano;

[510] En las comunas cuya población sea superior a cien mil habitantes, las municipalidades incluirán en su organización interna la Secretaría Municipal, la Secretaría Comunal de Planificación, y a lo menos, las unidades encargadas de cada una de las funciones genéricas señaladas en el artículo anterior. (artículo 16 LOCM)

[511] El Asesor Urbanista antes de la modificación de la Ley 19.778 estaba adscrito a la Dirección de Obras Municipales.

b) Estudiar y elaborar el plan regulador comunal, y mantenerlo actualizado, promoviendo las modificaciones que sean necesarias y preparar los planes seccionales para su aplicación, e

c) Informar técnicamente las proposiciones sobre planificación urbana intercomunal, formuladas al municipio por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.

Por su parte a la unidad encargada de obras municipales (DOM) le corresponderán las siguientes funciones: (Art. 24)

a) **Velar por el cumplimiento** de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, del plan regulador comunal y de las ordenanzas correspondientes, para cuyo efecto gozará de las siguientes atribuciones específicas:

1) Dar aprobación a las subdivisiones de predios urbanos y urbano- rurales;

2) Dar aprobación a los proyectos de obras de urbanización y de construcción;

3) Otorgar los permisos de edificación de las obras señaladas en el número anterior;

4) Fiscalizar la ejecución de dichas obras hasta el momento de su recepción, y

5) Recibirse de las obras ya citadas y autorizar su uso.

b) **Fiscalizar** las obras en uso, a fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y técnicas que las rijan;

c) **Aplicar normas ambientales** relacionadas con obras de construcción y urbanización;

d) **Confeccionar y mantener actualizado** el catastro de las obras de urbanización y edificación realizadas en la comuna;

e) **Ejecutar medidas relacionadas con la vialidad urbana y rural;**

f) **Dirigir** las construcciones que sean de responsabilidad municipal, sean ejecutadas directamente o a través de terceros, y

g) En general, **aplicar las normas legales** sobre construcción y urbanización en la comuna.

Quien ejerza la jefatura de esta unidad deberá poseer indistintamente el título de arquitecto, de ingeniero civil, de constructor civil o de ingeniero constructor civil.

Como se desprende de la normativa citada, corresponde a la DOM la aplicación de la legislación urbanística y además ejercer la labor de policía de urbanismo y construcciones, el otorgamiento de licencias y permisos de construcción.

ANÁLISIS: La LOCM establece las principales atribuciones competenciales en materia de Centros Históricos a propósito de lo establecido por el artículo 60 inciso segundo de la LGUC, sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 8 a 15 de la LGUC.

La Municipalidad, a través de los órganos investidos de facultades tales como el Alcalde, Concejo Municipal, Asesor Urbanista y Director de Obras Municipales, tiene en su poder el diseño y elaboración del Plan Regulador Comunal (Asesor urbanista), su proposición para ante Concejo quien debe aprobarlo o rechazarlo, por parte del Alcalde; y su aplicación, ejecución y control por la unidad especialmente destinada a ese objeto por la

ley. La DOM. Distinguiendo así las tres fases a las que RÍOS hace mención. Planeamiento, ejecución y control.

La Municipalidad como órgano de Administración local reviste capital importancia por todos los argumentos políticos que ya hemos entregado en apartados anteriores e igualmente por las importantes atribuciones que la LOCM y otros cuerpos normativos le encomiendan (LGUC, OGUC, etc.). El Principio de Legalidad y el subprincipio de coordinación deberán entonces expresarse en su mayor eficacia operativa para el cumplimiento de sus objetivos, sin tampoco dejar de considerar el Principio de la Participación y las nuevos procedimientos que la LOCM ha incorporado en sus artículos 93 a 104.

93. Ley de Monumentos Nacionales. Normas sobre Zonas Típicas y Pintorescas. Instructivos de Intervención. [512]

I. Generalidades.

Vistas, en el apartado 91, las categorías de conservación y protección histórico-urbanísticas contempladas por la LGUC y sus normativas asociadas, corresponde analizar ahora lo dispuesto por la Ley 17.288 sobre Monumentos Nacionales (en adelante LMN), las normas sobre Zonas Típicas y los denominados Instructivos de Intervención (en adelante IDI)

Se trata, al igual que la LGUC, de una legislación de carácter nacional, promulgada en virtud de la potestad legislativa del Estado de Chile. Sin embargo, su origen e interés, como ya se ha visto, es totalmente distinto al de la LGUC. La vocación legal de la LMN proviene directamente del ámbito de "lo cultural", entendido como un conjunto amplio en el que el patrimonio histórico arquitectónico de las ciudades constituye sólo una parte del todo.

Valga señalar, que la dictación de la LMN es anterior a la Convención de la UNESCO en París, y así mismo a la Reforma Constitucional que modificó el artículo quinto de la Constitución Política de la República es del año 1989. Por lo que, estando vigentes estas normas en la actualidad, se han visto reforzadas por el rango legal del cual les proveyó la reforma señalada; por lo que esta Ley 17.288, jurídicamente puede constituir un basamento adecuado para la protección de Centros Históricos, siempre y cuando se actualice de acuerdo a la normativa internacional, como veremos a continuación.

El objeto y contenido de la Ley en comento es amplio, pues se refiere a la protección y tuición del Estado de los **lugares**, ruinas, **construcciones** u objetos de **carácter histórico** o artístico, enterratorios o cementerios, u otros restos de los aborígenes,

[512] Parte de esta sección corresponde a Informe emitido por el autor a la Unidad Técnica del Patrimonio de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, respecto a la eficacia de la Ley 17.288 como instrumento legal de

las piezas u objetos antropológicos, arqueológicos, paleontológicos o de formación natural, que existan bajo o sobre la superficie del territorio nacional o en la plataforma submarina de sus aguas jurisdiccionales y cuya conservación interesa a la historia, el arte o la ciencia; los santuarios de la naturaleza, los monumentos, estatuas, columnas, pirámides, fuentes, placas, coronas, inscripciones y, en general, los objetos que estén destinados a permanecer en un sitio público, con carácter conmemorativo. **Su tuición y protección se ejercerá por medio del Consejo de Monumentos Nacionales**, en la forma que lo determina la Ley. (Art. 1º)

La Ley, siendo de carácter general y obligatoria, goza de un rango de jerarquía por la especialidad de sus normas y del órgano que crea: el **Consejo de Monumentos Nacionales.** Ahora bien, la tuición y protección, atribuciones inseparables del Consejo de Monumentos Nacionales, se ejercen conforme a lo dispuesto por la misma Ley, que en su artículo 6º y otras disposiciones, señala las atribuciones y deberes de este órgano. Por lo tanto, para saber en qué precisamente consiste esta tuición y protección debemos ilustrarnos por el sentido literal de las palabras y además, interpretar conforme a lo dispuesto por el articulado de la Ley.

Tuición es la acción de proteger, defender o amparar algo o alguien.[513] De tal manera, pareciera ser que la Ley en comento es redundante al señalar la tuición junto con la protección. Para diferenciar, que no lo hizo, debió señalar el disyuntivo "o". Como la Ley no define protección y tuición, debemos complementar el concepto literal de las palabras con lo señalado en el artículo 6º, principalmente, y en otras disposiciones.

Las atribuciones de este organismo, en general, dicen relación con el procedimiento de declaración de Monumentos Nacionales, la conservación o protección de ellos (mediante medidas preventivas y represivas), la difusión del patrimonio cultural y participación en las gestiones de adquisición, a cualquier título, de los bienes declarados monumentos nacionales por parte del Estado de Chile.[514]

Analizaremos primero el artículo sexto y luego las otras disposiciones:

Artículo 6º: Este artículo señala taxativamente en sus siete numerandos las atribuciones y deberes del Consejo de Monumentos Nacionales. En síntesis:

1. Pronunciarse sobre la conveniencia de las declaratorias que se le presenten y solicitar la dictación del decreto supremo a la autoridad que competente.
2. Formar un registro de Monumentos Nacionales y Museos.
3. Elaborar proyectos o normas de restauración, reparación, conservación y señalización de los Monumentos Nacionales y entregar los antecedentes a la Dirección de arquitectura del Ministerio de Obras Públicas, para que se ejecuten los

---

protección ante la UNESCO, referido al Área Histórica Protegida de Valparaíso. Carrasco Guzmán, Antón. Dic.2002.

[513] Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Edición 2002. Madrid. España.

[514] Revetria Beltrán, Mafalda, Ob. cit. p. 41.

trabajos que correspondan, sin perjuicio de realizar por sí mismo o por intermedio de otro órgano dichas acciones.

4. Gestionar la reivindicación, o la cesión o venta al Estado o la adquisición a cualquier título por éste, de los Monumentos Nacionales que sean del dominio de particulares. Ya sea ejerciendo el derecho preferencial de adquisición en caso de venta o remate, o solicitando a las autoridades competentes la expropiación del bien o gestionando la reivindicación o cesión de la cosa. (numeral que debe concordarse con los arts. 15 y 16 de la LMN)
5. Reglamentar el acceso a los Monumentos Nacionales y aplicar, o en su defecto, proponer al Gobierno las medidas administrativas que sean conducentes a la mejor vigilancia y conservación de los mismos.
6. Conceder permisos para excavaciones, arqueológicas o similares, a quien lo solicite de conformidad al Reglamento.
7. Proponer al Gobierno el o los reglamentos que deban dictarse para el cumplimiento de los fines de la Ley.

De las disposiciones señaladas colegimos que:

a) En algunos casos la Ley pone el acento en acciones **preventivas** de protección, números 1 y 6, en otras derechamente **defiende y protege** los Monumentos Nacionales por medio de facultades de gestión y recuperación de estos, así número 4. En otros consagra **facultades de protección más acabadas** como en los casos 3, 5 y 7. A veces, simplemente su **labor es catastral** o de base de datos (numeral 2)
b) El Consejo de Monumentos Nacionales goza sólo de estas atribuciones y deberes, de ninguna otra más, pues la enumeración de la Ley es taxativa. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 30.
c) Junto con tomar acuerdos sobre la conveniencia de declarar Monumento Nacional un bien y solicitar al Presidente de la República la dictación del DS. correspondiente, puede solicitar al mismo, se declare de interés público la protección y conservación del aspecto típico o pintoresco de poblaciones o lugares donde existan ruinas arqueológicas o edificios declarados monumentos históricos con el objeto de mantener el carácter ambiental y propio de dichas poblaciones o lugares.
d) El Consejo de Monumentos Nacionales en cumplimiento de su deber, pues el artículo se refiere a atribuciones y deberes, está obligado a implementar las medidas más óptimas para salvaguardar los objetivos de la Ley. Antes dichos, la tuición y la protección de los Monumentos Nacionales. De esta manera, en el cumplimento de este gravamen que le impone la Ley, que se traduce en el ejercicio de su labor de custodia, tuición, conservación y vigilancia de los monumentos nacionales:

- **Deberá proponer al Gobierno las medidas administrativas que sean conducentes a la mejor vigilancia y conservación de los mismos.**

- **Así mismo, proponer al Gobierno el o los reglamentos que deban dictarse para el cumplimiento de los fines de la Ley.**

e) El Consejo de Monumentos Nacionales tiene además la facultad o poder de **ejecutar por sí mismo o por intermedio de otro órgano los trabajos de restauración, reparación, conservación y señalización de los Monumentos Nacionales.** Obras para las cuales deberá contarse con financiamiento específico, por medio de la Ley de Presupuesto, o de fuentes diversas.

f) Por lo tanto las atribuciones y deberes del Consejo de Monumentos Nacionales configuran una estructura taxativa y abierta. Taxativa porque sólo puede ejercer aquellas atribuciones que le entrega la Ley, y se debe a los gravámenes que la misma le impone. Abierta, porque en virtud de estas disposiciones, que revisten el carácter de deberes-poderes, está obligada a complementar la protección de los Monumentos Nacionales ya estudiados por el mismo, con las medidas más óptimas con que se pueda contar.

II. Otras disposiciones.

1. Los Monumentos Históricos quedan bajo el control y la supervigilancia del Consejo de Monumentos Nacionales y todo trabajo de conservación, reparación o restauración de ellos, estará sujeto a su autorización previa. Los objetos que formen parte o pertenezcan a un Monumento Histórico no podrán ser removidos sin autorización del Consejo, el cual indicará la forma en que se debe proceder en cada caso. (Art. 11)
2. ***Deber de Conservación:*** Si el Monumento Histórico fuere un inmueble de propiedad particular, el propietario deberá conservarlo debidamente; no podrá destruirlo, transformarlo o repararlo, ni hacer en sus alrededores construcción alguna, sin haber obtenido previamente autorización del Consejo de Monumentos Nacionales, el que determinará las normas a que deberán sujetarse las obras autorizadas.

   Si fuere un lugar o sitio eriazo, éste no podrá excavarse o edificarse, sin haber obtenido previamente autorización del Consejo de Monumentos Nacionales, como en los casos anteriores.

   La infracción a lo dispuesto en este artículo será sancionada con una multa de uno a cinco sueldos vitales, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 25, 27 y 38 de esta ley y de la paralización de las obras mediante el uso de la fuerza pública. (Art. 12)
3. En caso de venta o remate de un Monumento Histórico de propiedad particular, el Estado tendrá preferencia para su adquisición, previa tasación de dos peritos nombrados paritariamente por el Consejo de Monumentos Nacionales y por el propietario del objeto. (Art. 15) [515]

[515] En caso de desacuerdo, se nombrará un tercero por el Juez de Letras de Mayor Cuantía del departamento del domicilio del vendedor. Las Casas de Martillo deberán comunicar al Consejo de Monumentos Nacionales, con una anticipación mínima de 30 días, la subasta pública o privada de objetos o bienes que notoriamente

4. El Consejo de Monumentos Nacionales podrá pedir a los organismos competentes la expropiación de los Monumentos Históricos de propiedad particular que, en su concepto, convenga conservar en poder del Estado. (Art. 16)
5. Dispone que las personas que sean dueñas de muebles o inmuebles declarados monumentos históricos o que tengan sus bienes ubicados en una zona declarada típica o pintoresca, puedan realizar trabajos en ellos de conservación, reparación, demolición etc. Pero todos estos trabajos deben realizarse bajo el control y supervigilancia del Consejo. (Art. 30)
6. Para cambiar de ubicación los monumentos públicos. (Art. 19)
7. Para la construcción y aprobación de planos de los monumentos públicos. (Art. 18
8. Emisión de informes en caso de exportación de un bien declarado monumento nacional. (Art. 14)
9. El Consejo de Monumentos Nacionales tiene a su cargo una labor de difusión del patrimonio que custodia, a través de publicaciones, exposiciones y otros medios. (Art. 7)
10. Recurrir ante la Justicia ordinaria con el objeto que se sancionen los actos contrarios a la ley 17288. Pues si el artículo 42 establece una acción popular en la materia, el Consejo de Monumentos Nacionales no está impedido de esto.

De las disposiciones señaladas concluimos que si bien existen normas dispersas, fuera de las señaladas en el artículo 6º, es este último el eje central del cuerpo de facultades y deberes del Consejo de Monumentos Nacionales. Y en éste, desde nuestra interpretación, queda abierta la posibilidad, que a instancias del mismo Consejo:

a) Otros órganos, distintos del Consejo realicen labores de restauración, reparación, conservación, y señalización de monumentos nacionales.
b) Proponga al gobierno medidas administrativas conducentes a la mejor vigilancia y conservación de los monumentos nacionales.
c) Proponga al gobierno la dictación de él o los reglamentos que deban dictarse para el mejor cumplimiento de la Ley.

III. Declaración de Zonas Típicas o Pintorescas. Normas especiales e Instructivos de Intervención.

Según el artículo 30 de la Ley, corresponde al Consejo la facultad privativa de autorizar previamente las construcciones nuevas en una ZONA DECLARADA TÍPICA O PINTORESCA, así mismo de las reconstrucciones o meras conservaciones que se hagan en ellas. De la misma manera, la Ley señala que en las zonas declaradas típicas o pintorescas, los anuncios y el avisaje y carteles los estacionamientos de automóviles y los expendios de

---

puedan constituir monumentos históricos, acompañando los correspondientes catálogos. El Consejo tendrá derecho preferente para adquirirlos. Corresponderá a la Dirección de Casas de Martillo aplicar las sanciones a que haya lugar.

gasolina y lubricantes, los hilos telegráficos y en general las instalaciones eléctricas, los quioscos, postes, locales o cualesquiera otras construcciones ya sea permanentes o provisorias se sujetarán al REGLAMENTO de la Ley, el cual a la fecha, no ha sido promulgado.

El artículo 29 señala que para efectos de mantener el carácter ambiental y propio de ciertas poblaciones o lugares donde **existieren** ruinas arqueológicas, o ruinas y edificios declarados Monumentos Históricos, el Consejo de Monumentos Nacionales podrá solicitar se declare de interés público la protección y conservación del aspecto típico y pintoresco de dichas poblaciones o lugares de determinadas zonas de ellas. Estas zonas no son monumentos nacionales en sí, sino que son zonas de protección en las cuales hay monumentos históricos o ruinas arqueológicas.[516]

Como vemos, el artículo 30 Nº 1, contempla un régimen centralizado de tuición y protección de estas zonas y una sujeción especial a la norma por sobre las disposiciones que en la misma materia puedan contemplar otros cuerpos normativos, como pudiere quedar comprendido por el tratamiento del art. 60 de la LGUC. Régimen de especialidad que se superpone evidentemente con la generalidad de las normas en conflicto. Pero que, sin embargo, debido a la ausencia del Reglamento a que hace mención la Ley de Monumentos Nacionales en la práctica se a hecho inoperante.

Con todo, la operatividad de la tuición y protección centralizada que describimos, no se ve afectada por la ausencia de dicho reglamento, toda vez, que el Consejo goza de facultades inherentes que le provee la Ley para ejecutar sus funciones de carácter tutelar de los bienes y zonas comprendidos en las declaratorias de las ley franquea, *e incluso de disponer a su instancia que otros órganos cumplan funciones de conservación y otras atinentes a la materia, además de proponer al Gobierno las medidas administrativas y reglamentos que sean necesarios para el mejor cumplimento de los fines de interés público de la Ley.*[517]

Sin embargo, no se ha interpretado de esta manera la Ley, y el CMN ha centralizado cada vez más su labor.

Por otro lado, esta carencia reglamentaria se ha intentado suplir a través de la dictación de las **NORMAS SOBRE ZONAS TÍPICAS O PINTORESCAS (NZT)**, con fecha 07 marzo de 2001, de acuerdo a las cuales toda Zona Típica o Pintoresca declarada, precisa de un instrumento que regule en forma objetiva todo lo que implique obras de intervención futuras, sean estas de modificación, ampliación, restauración, demolición parcial, etc. Dicho instrumento se llama **"Instructivo de Intervención",** (En adelante **IDI**) el cual puede ser elaborado por cualquier consultor, público o privado, sea este el municipio, sus

[516] Revetria Beltrán, Mafalda, Ob. cit**.** p. 35.
[517] Carrasco Guzmán, Antón. Informe Unidad Técnica del Patrimonio. Ilustre Municipalidad de Valparaíso. 2002.

propios vecinos o el Consejo de Monumentos Nacionales, correspondiendo a esta última institución la aprobación de dichos instrumentos.

Como primer acercamiento podemos decir que la relación existente entre las Zonas Típicas, las NZT y los IDI es novedosa en la legislación de protección patrimonial chilena y aún esta por verse su eficacia y eficiencia en la protección de los bienes que pretende resguardar.

Auspiciosa es la visión que entrega el CMN en el preámbulo de las NZT, al reconocer un variedad de tipologías zonales patrimoniales, al señalar que "De acuerdo a como se establece en los artículos Nº 29 y 30, Título VI *Conservación de los Caracteres Ambientales*, de la Ley Nº 17.288 de Monumentos Nacionales, existen en la actualidad una gran variedad de tipologías distintas de Zona Típica o Pintoresca declaradas a lo largo del país, encontrando entre ellas casos de: *pueblos tradicionales* (Pueblo de Parinacota, Pueblo de Alhué, Estancia San Gregorio, etc.), *centros históricos* (Centro Histórico de Antofagasta, Centro Histórico Los Andes, Plaza Muñoz Gamero, etc.), *entorno a un Monumento Histórico* (Sector Estación de Ferrocarriles de Copiapó, Parque Municipal Los Dominicos, Entorno Casa Hollstein, etc.), *áreas* (Sector costero de Cobija, Cerros Alegre y Concepción, Sector de Puerto Varas, etc.) y *conjuntos* (Población Los Castaños, Calle Dieciocho, Calle General Pedro Lagos, etc.).

Luego, en un intento unificador señala que. "Toda esta variedad de tipologías tienen un denominador común, cual es que cada una de ellas mantienen armonía ambiental, logrando que se pueda reconocer un conjunto unitario en sí mismas". Y en búsqueda de criterios orientadores se dice que: "Cada Zona Típica o Pintoresca conllevará, según sea el caso, una especial connotación histórica, estilística, constructiva, arquitectónica o urbana"

Estas normas pretenden establecer patrones de uniformidad entre los bienes protegidos y que se acojan a una declaración de la LMN, invocando la armonía ambiental y "para que existan normas y criterios equitativos que aseguren que un *Inmueble de Interés Histórico Artístico*, un *Inmueble de Valor Ambiental* o un *Inmueble Discordante*, tengan similares características entre sí, aunque se trate de una Zona Típica o Pintoresca del norte, del centro o del sur de Chile"

Estas normas tiene entonces, reconociendo la diversidad de tipologías de ZT, en una clasificación y ejemplificación poco rigurosa, tienen por objeto:

1. Uniformar los criterios de intervención, e
2. Instruir en base a criterios de igualdad de tratamiento para las ZT a lo largo del país.

Se busca derechamente un trato igualitario para realidades diferentes. Cuestión que como hemos venido advirtiendo, es connatural, esencial y hasta capital en el proceso de Planeamiento.

Las NZT a través de sus Considerandos y cinco Títulos contemplan los criterios orientadores, conceptuales, procedimentales y técnicos para la declaración de las Zonas Típicas.

Uno de sus considerandos parte reconociendo que las ZT: "según se desprende de las disposiciones de la Ley Nº17.288, constituyen agrupaciones de bienes inmuebles urbanos o rurales, que forman una unidad de asentamiento representativo de la evolución de una comunidad humana y que destacan por su unidad estilística, su materialidad o técnicas constructivas; que tienen interés artístico, arquitectónico, urbanístico y social, constituyendo áreas vinculadas por las edificaciones y el paisaje que las enmarca, destaca y relaciona, conformando una unidad paisajística, con características ambientales propias, que definen y otorgan identidad, referencia histórica y urbana en una localidad, poblado o ciudad."

El Acuerdo del Consejo de Monumentos Nacionales de fecha 07 de marzo de 2001 establece las Normas sobre Zonas Típicas o Pintorescas, relativas a las condiciones para la declaración de Zonas Típicas o Pintorescas; los procedimientos de elaboración, contenido y aprobación de los Instructivos de Intervención aplicables a cada zona y, los requisitos para que el Consejo de Monumentos Nacionales autorice las intervenciones en dichas zonas.

Las NZT establecen un marco de definiciones para efectos interpretativos y técnicos de valor en materias de conservación, restauración, preservación, etc. Delimitando claramente el ámbito de cada concepto y proceso, a efectos de evitar confusiones y falsas y equívocas interpretaciones.

A continuación, en su Título II, establece el procedimiento a seguir para la Declaración de las Zonas Típicas o Pintorescas. Dicho procedimiento puede iniciarse a instancias de cualquier autoridad (incluso el mismo Consejo de Monumentos Nacionales) o persona, natural o jurídica, quien a través de una solicitud por escrito ante el Consejo de Monumentos Nacionales, representa su intención fundada de que una población o lugar, o determinada parte o área de ellos, sea declarado como Zona Típica o Pintoresca.

Esta solicitud deberá acompañarse de un informe técnico, que contendrá los antecedentes gráficos (planimétricos y fotográficos), históricos, arquitectónicos, arqueológicos y paisajísticos del área propuesta, según corresponda, tanto del espacio construido como del no construido y deberá indicar los límites que la individualizan.
Podrán incluirse, así mismo, antecedentes que reflejen la opinión de los propietarios en el área a ser declarada y de autoridades locales, comunales, provinciales, regionales o de aquellas que se estime procedente. (Art. 2 NZT)

Estos requisitos también se aplicarán en caso que la solicitud de declaración emane del propio Consejo de Monumentos Nacionales.

Luego de estudiados los antecedentes de la declaración, el Consejo de Monumentos Nacionales, previo acuerdo, podrá solicitar al Ministerio de Educación la dictación del decreto correspondiente. (Art. 3)

Tal es el procedimiento que las NZT han establecido para estas zonas. Este Acuerdo del CMN, siguiendo la pauta de la LMN, no establece ningún procedimiento en el cual los interesados, propietarios, ocupantes o habitantes de las propiedades situadas en la zona que se pretende declarar, puedan participar en dichos actos, ya sea colaborando, impugnando u objetando la decisión del CMN. Al igual que en el procedimiento de declaración de los bienes como Monumentos Histórico Nacionales, muebles o inmuebles, no existe contradictorio alguno en el que los administrados afectados expresen formalmente su parecer. Volveremos más tarde sobre este crucial punto.

El Título III de las NZT implementa un novedoso instrumento en el ordenamiento jurídico nacional de protección patrimonial. Señala que: “En el manejo de cada Zona Típica o Pintoresca se deberá cumplir con los requisitos contenidos en el respectivo documento denominado Instructivo de Intervención de Zona Típica o Pintoresca.” (Art. 4)

Los Instructivos de Intervención (IDI) constituyen instrumentos técnicos que determinan en cada caso los requisitos especiales que deben cumplirse para todas las intervenciones que signifiquen obras de construcción, reconstrucción, mera conservación, sean éstas permanentes o transitorias, en directa relación y consideración a los caracteres arquitectónicos, y paisajísticos particulares de cada zona típica o pintoresca. Cada IDI de Zona Típica o Pintoresca regulará la totalidad del área protegida en cada caso y contendrá las siguientes menciones o partes:

- Introducción Técnica - Descriptiva
- Documentación Gráfica
- Instrucciones Técnicas Especiales

1. La Introducción Técnica - Descriptiva: Corresponde a la descripción de los antecedentes arquitectónicos, arqueológicos, históricos, urbanísticos, paisajísticos u otros, según corresponda, que fundamentan la protección del área. Cuando fuere factible, se recogerán antecedentes de los residentes de la Zona Típica o Pintorescas, con relación a las características y estado de sus inmuebles y a sus expectativas de desarrollo del área a futuro. Para estos efectos, se podrán utilizar encuestas u otros medios apropiados.

2. Documentación Gráfica: Corresponde a la planimetría del sector, realizada sobre un levantamiento aerofotogramétrico, escala 1:1000 u otra escala de acuerdo a la extensión de la Zona Típica o Pintoresca, salvo que el Consejo de Monumentos Nacionales en casos excepcionales, autorice una planimetría base diferente. La Planimetría deberá expresar:

a) La graficación de los límites de la Zona Típica o Pintoresca, conforme lo definido en cada Decreto.

b) La zonificación o diferenciación por áreas homogéneas, según características de la zona.

c) El catastro y clasificación de los inmuebles existentes en cada Zona Típica o Pintoresca, según su estado de conservación, registrado como: Bueno (bien mantenido), Regular (en estado de deterioro o abandono) y Malo (en peligro de demolición) u otro.

d) Calificación de los inmuebles y predios existentes en cada Zona Típica o Pintoresca, según las siguientes categorías de valoración, con indicación expresa de aquellos declarados Monumento Histórico:

-Monumento Histórico: aquel declarado en virtud de la Ley Nº17.288 de Monumentos Nacionales. Estos inmuebles sólo serán objeto de conservación y restauración científica.

-Inmueble de Interés Histórico Artístico: aquel que posee características arquitectónicas formales y espaciales destacadas, tales como: armonía en su composición de fachadas, refinamiento de elementos ornamentales, materialidad y técnicas constructivas sobresalientes, tipología estructural singular, etc. Estos inmuebles sólo serán objeto de conservación, restauración e intervención mínima, tendientes a valorizar el inmueble.

-Inmueble de Valor Ambiental: aquel cuyo tratamiento de fachada constituye un apoyo formal y volumétrico a la unidad de conjunto. Estos inmuebles podrán ser objeto de modificaciones sólo si ésta contribuye a aumentar el valor ambiental de la zona.

-Inmueble Discordante: aquel que por su forma, tamaño, composición y estilo, alteran la unidad y armonía del conjunto. Estos inmuebles podrán ser objeto de reconstrucción o modificación para aumentar el valor patrimonial del área

-Eriazo: sitio o terreno baldío que no presenta en su superficie ningún tipo de construcción. Podrá construirse en ellos respetando las características del área.

-Otras categorizaciones: las que sean necesarias de acuerdo a las características particulares o propias de la Zona Típica o Pintoresca.

C) Instrucciones Técnicas Especiales: Contiene las instrucciones por las cuales deberán regirse las intervenciones que se realicen en cada uno de los predios, construcciones y espacios libres que conforman la Zona Típica o Pintoresca, de modo de valorar, proteger, conservar e incrementar el patrimonio natural y construido existente, según la siguiente pauta:

a) Instrucciones para la edificación, sobre volumetría y expresión exterior: Deberá señalarse la tipología de ocupación de suelos, condiciones de agrupamiento, alturas, materialidad, técnicas constructivas y cubiertas, diseño y tratamiento de fachadas, detalles, colores, terminaciones, elementos ornamentales, cierros, etc. según las características arquitectónicas y paisajísticas propias, que distinguen y singularizan a cada Zona Típica o Pintoresca en particular.

b) Instrucciones para la instalación de publicidad y propaganda: Deberá señalarse la materialidad, ubicación, tamaño y demás características generales de diseño permitidas, indicando las restricciones que correspondan, en virtud de perspectivas visuales, paisajes o restricciones a la edificación.

c) Instrucciones sobre instalación de elementos mecánicos.

d) Instrucciones para el mobiliario urbano y tratamiento del espacio público, incluido el uso de estacionamientos: Deberán señalarse las características (materialidad, tamaño, diseño, colores, etc.) de las luminarias, escaños, quioscos, señalética, pavimentos, arborización, generales o específicas, cuando se cuente con diseños previamente definidos.

e) Instrucciones de seguridad para la prevención de Siniestros y Planes de Emergencia: Deberán señalarse las medidas de protección del patrimonio en contra de riesgos de incendios y siniestros de similar índole y, así mismo, coordinar las tareas de combate y control de emergencia relacionadas con estos inmuebles. Para ello se deberá considerar las características constructivas de los inmuebles comprometidos, su fecha de construcción, volumetría, materialidad, nivel de abandono que puedan experimentar, eventual falla de supervisión o control de su estado de conservación, entre otras consideraciones. Para dichos efectos, se podrá aplicar las cláusulas establecidas en el Convenio suscrito el 3 de marzo del año 2000, entre el Consejo de Monumentos Nacionales y la Junta Nacional de Cuerpos de Bomberos de Chile.

f) Instrucciones para el tratamiento de los espacios naturales: Deberán señalarse las características mínimas de protección relativas a las riberas de ríos, quebradas, bosques, parques, etc. insertos en los límites de la zona.

g) Otras instrucciones propias del lugar.

En caso que las materias señaladas anteriormente, se encuentren reguladas por disposiciones legales o reglamentarias especiales, éstas deberán considerarse en la elaboración del Instructivo de Intervención respectivo.

Los IDI deberán ser elaborados estrictamente de acuerdo a los procedimientos que las NZT establecen, pudiendo hacerlo directamente el mismo Consejo de Monumentos Nacionales o la Municipalidad. Pudiendo establecerse convenios de cooperación técnica con otros organismos públicos o privados, consultores externos, o con especialistas en conservación de patrimonio arquitectónico, urbanístico o cultural, para la elaboración de los mismos.

Los Instructivos de Intervención se aprobarán por acuerdo del Consejo de Monumentos Nacionales en un plazo no superior a doce meses, contado desde la publicación del decreto que apruebe la declaración de Zona Típica o Pintoresca respectiva.

En tanto no se cuente con el respectivo Instructivo, las autorizaciones de intervención deberán atenerse para cada caso a lo que resuelva el Consejo mencionado.

Finalmente el artículo 8 señala que la Secretaría del Consejo de Monumentos Nacionales procurará que cada Instructivo de Intervención de Zona Típica o Pintoresca sea publicado para su difusión y aplicación en los documentos denominados Cuadernos del Consejo de Monumentos Nacionales y en otras publicaciones análogas. Así mismo, remitirá un ejemplar de cada Instructivo a la Dirección de Obras Municipales que

corresponda, para que ésta entregue oportunamente, a los particulares o proyectistas interesados, información sobre las normas aplicables a cada Zona Típica o Pintoresca.

El Título IV "De las Autorizaciones de Intervención", establece el procedimiento aplicable a todas las solicitudes de intervención que impliquen construcciones nuevas u obras de reconstrucción o de mera conservación en una zona declarada típica o pintoresca.

Dichas solicitudes deberán cumplir con lo dispuesto en el respectivo IDI, presentarse ante el CMN para su correspondiente autorización, y acompañada ante este órgano de un expediente técnico complejo, el cual deberá contener:

a) Identificación del o de los inmuebles o espacios a intervenir.
b) Descripción detallada de la intervención propuesta.
c) Antecedentes gráficos detallados: levantamiento original del inmueble, cuando se trate de un inmueble preexistente; anteproyecto de arquitectura, según el tipo de intervención; fotografías de los inmuebles a intervenir y su entorno inmediato.
d) Especificaciones técnicas resumidas de las obras propuestas.
e) Individualización del propietario y antecedentes del profesional responsable de las obras y su firma.
f) Copia simple de los antecedentes municipales reglamentarios vigentes para el área o predio.

Una vez revisada la solicitud de intervención, el Consejo de Monumentos Nacionales podrá solicitar, si lo estima necesario, la presentación de una maqueta complementaria o ampliación de los antecedentes gráficos o descriptivos ya presentados.

En el plazo de 60 días, contados desde la fecha de ingreso del expediente en Secretaría, el Consejo de Monumentos Nacionales, deberá estudiar y resolver la solicitud que se le haya presentado. Para el caso de que se deniegue una autorización de intervención, los interesados podrán solicitar al Consejo de Monumentos Nacionales, una reconsideración fundada, con nuevos antecedentes, en un plazo de 30 días, contado desde la notificación correspondiente, la que será efectuada por carta certificada al domicilio del solicitante.

En caso que las obras de intervención en la Zona Típica o Pintoresca deban ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, no regirán los plazos señalados anteriormente, sometiéndose dichas obras a los plazos y otras disposiciones aplicables, contenidas en la Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente y su Reglamento.

Las autorizaciones que otorgue el Consejo de Monumentos Nacionales tendrán vigencia de un año, sin perjuicio que, treinta días antes del vencimiento de dicho plazo, pueda solicitarse prórroga por igual período, para la iniciación de las obras de intervención. (Art. 11)

El Consejo de Monumentos Nacionales podrá supervisar técnicamente la ejecución de una obra de intervención autorizada, con la finalidad de verificar el cumplimiento de las disposiciones del IDI aplicable. Lo anterior, sin perjuicio de las facultades que en esta materia correspondan a la Dirección de Obras Municipales de la comuna. (Art. 12)

El Título V y final de las NZT contiene diversas disposiciones de variado objeto, en ellas se establecen facultades para el Consejo de Monumentos Nacionales, en relación a las Zonas Típicas, inspiradas en el subprincipio de la coordinación de los órganos comprometidos en la regulación y protección de estas zonas. Así los artículos que se transcriben:

> *Art. 13º.- El Consejo de Monumentos Nacionales promoverá ante las Direcciones de Obras Municipales, la incorporación de los Instructivos de Intervención de Zonas Típicas o Pintorescas respectivas, en sus Planos Reguladores Comunales e Intercomunales, de modo de complementar, compatibilizar y optimizar la gestión y manejo de cada Zona Típica o Pintoresca en concordancia con la legislación vigente.*
>
> *Art. 14º.- El Consejo de Monumentos Nacionales promoverá ante los Municipios y demás organismos públicos o privados el otorgamiento de fondos u otros incentivos, con la finalidad de conservar, fomentar y desarrollar los valores patrimoniales, arquitectónicos, artísticos, históricos, paisajístico y culturales propios de cada Zona Típica o Pintoresca.*
>
> *Art. 15º.- El Consejo de Monumentos Nacionales, de común acuerdo con la Junta de Vecinos respectiva, con el Municipio o propietarios, según corresponda, gestionará la instalación de una placa identificatoria de la calidad de Zona Típica o Pintoresca, con las características y ubicación acordadas por las partes.*
>
> *Art. 16º.- El Consejo de Monumentos Nacionales podrá solicitar a los organismos competentes en la materia, cada cinco años o cuando una situación imprevista lo requiera (incendio u otras catástrofes), un informe técnico relativo al estado de conservación de cada Zona Típica o Pintoresca afectada.*

El artículo 17 establece la facultad del CMN de ejercer denuncia o iniciar las acciones judiciales establecidas en la LMN, si “se comprueba deterioro o abandono de obras arquitectónicas o del mobiliario urbano existente en cada Zona Típica o Pintoresca”, se trata de una disposición que persigue hacer cumplir el deber de conservación establecido

en el artículo 12 de la ley por la vía judicial. Sin embargo no se establece un criterio de orientación respecto al nivel de abandono o deterioro y cómo y quién debe determinarlo.

El artículo 18, complementa la norma del Art. 42 de la LMN, siguiendo el mismo criterio y estableciendo una acción popular al establecer que "toda persona podrá informar al Consejo de Monumentos Nacionales, o denunciar ante los Tribunales Ordinarios de Justicia, toda acción de demolición, destrucción o intervención no autorizada en la Zona Típica o Pintoresca, con el fin de que se persigan las responsabilidades civiles y criminales que correspondan"

IV. Análisis.

Hemos visto que si bien las atribuciones y deberes del Consejo de Monumentos Nacionales son de carácter amplísimo, las normativas estudiadas contienen vacíos y puntos no resueltos que tienen especial repercusión en el tema estudiado, por tratarse de una de las categorías histórico territoriales que nuestro ordenamiento jurídico contempla.

a) En primer lugar, debe señalarse que las NZT vienen a establecer plazos determinados para las actuaciones, tanto de los administrados como del mismo CMN, plazos que la Ley 17.288 no contempló, otorgando, por lo menos un relativo orden y certeza en los procedimientos y solicitudes de intervención en Zonas Típicas. Así mismo al establecerse un procedimiento especial para estas zonas, se termina con la aplicación que se hacía de los artículos 9 y 10 de la LMN. Pues como escribió en su oportunidad REVETRIA (1977, 45) "los arts. 29 y 30 de la misma Ley 17.288 solo señalan que deben ser declaradas expresamente (estas zonas), pero no establecen reglas específicas para llevar a efecto esta declaración, por lo cual el CMN ha uniformado su modo de actuar y rige todas las declaraciones por las normas establecidas para los monumentos históricos."[518]

Esta interpretación, finalmente, ha sido superada por las NZT al establecer un procedimiento especial para ellas.

b) En segundo lugar, deber recordarse que el procedimiento de declaración establecido en los artículos 9 y 10, y que se aplicaba a las ZT, no contempla ninguna instancia de participación del dueño u ocupante del bien, para el caso de ser un bien inmueble de propiedad particular, cuestión de sumo interés en el concepto que hemos acordado para los Centros Históricos urbanos. La literatura jurídica nacional ha advertido ya tiempo atrás esta falencia, pues la LMN no contempla forma de oposición del administrado ante una declaración por parte del CMN, ni medios administrativos o legales para impugnarla. [519]

Las NZT tampoco han salvado este problema, simplemente se ha remitido a señalar en su artículo 2, inciso segundo, que en la declaración de una Zona Típica o Pintoresca:

[518] Revetria Beltrán. Ob. cit. p. 45.
[519] En este sentido Beltrán Ob. cit. p. 45.(1977) , y más recientemente Bulnes Aldunate, Luz (1991)

"Podrán incluirse, así mismo, antecedentes que reflejen la opinión de los propietarios en el área a ser declarada y de autoridades locales, comunales, provinciales, regionales o de aquellas que se estime procedente". Como se ve, facultativamente estas opiniones de los propietarios no significan más que una norma programática y que resta mucho a las intenciones del CMN, y más aún a las pretensiones de los propietarios afectados por estas declaraciones. [520]

Esta ausencia de participación del administrado debemos vincularla al tema de los recursos o medios de impugnación de las resoluciones administrativas y por lo mismo proyectarse a las consecuencias de esta falencia de la LMN y de sus NZT. Puesto que, ante la pérdida de los equilibrios en la conducta humana, como ha dicho COUTURE, el Derecho coloca junto a una posibilidad, una limitación; junto a la libertad, que es un poder, aparece la responsabilidad, que es un deber. Así es que cuando una autoridad hace cesar ese equilibrio que debe existir entre deber y poder, para preservar la legalidad y la justicia, nos encontramos ante una desviación jurídica. Y es con el fin de corregir esta desviación que el legislados contempla los denominados remedios o recursos jurídicos sean preventivos o correctivos. [521]

Los remedios preventivos buscan impedir que estas actuaciones jurídicamente desviadas se produzcan. Los correctivos son los medios o recursos que provee la Ley para enmendar o corregir dicha actuación, ya producida y expresada en actos jurídicos ilícitos o injustos, y consecuencialmente gravosos y dañosos. Como apunta REVETRIA, de aquí nace la idea de que los actos jurídicos viciosos puedan ser impugnables y en definitiva anulables.

Es a través de los recursos que el administrado que alega perjuicio por la aplicación de una resolución, podrá obtener que ella se corrija o modifique, o más aún, se deje sin efecto.

Pues bien, la LMN no establece ningún tipo de remedio o recurso, ni para el caso de los MHN ni para las ZT. Es decir, el particular afectado, unido al hecho de que no participa en el proceso de declaración, no puede tampoco impugnar las resoluciones dictadas.

REVETRIA y BULNES son tajantes al respecto. La LMN incurre en graves vicios y falencias al establecer, un procedimiento amplio sin mención de plazos, sin la participación del afectado, sin recursos ni medios administrativos para impugnar las resoluciones que se dictan, no establece "ni siquiera la obligación de poner en conocimiento del administrado" el hecho de existir una solicitud que puede provocar la declaración de monumento de algún inmueble de su propiedad o del barrio o zona en que reside. Menos aún se contempla la notificación del acuerdo del CMN al particular afectado.

---

[520] Una práctica administrativa en que viene incurriendo recientemente el Ministerio de Educación es la denominada *"Carta de Consentimiento"*, a través de la cual el Ministro, previamente al Decreto respectivo, "informa" y "solicita" la venia del propietario. Elemento meramente simbólico.

[521] Couture, Eduardo. *"Introducción al Estudio del Proceso Civil"* Depalma. Buenos Aires, 1949. Citado por Revetria. Ob. cit. p. 47.

Puede ocurrir en nuestra legislación que un objeto puede ser declarado Monumento Histórico, Santuario de la Naturaleza, o pasar a formar parte de una ZT, "sin que el dueño de la cosa tenga conocimiento de ello" [522]

c) Unido a los puntos anteriores, la LMN no considera medidas de publicidad. Los administrados eventualmente tienen conocimiento en forma extraoficial de la declaración, o mediante la publicación en el D.O. del Decreto Supremo correspondiente, si es que esta publicación se realiza. Esta carencia se acentúa con la falta de fiscalización de parte del CMN lo que muchas veces deviene en el total incumplimiento de la ley.

Se ha propuesto por la doctrina como medida de publicidad - y de protección a terceros decimos nosotros - la anotación marginal del D.S. en la Inscripción del Registro de Propiedad.

d) Por ultimo, no existe en la LMN el correspondiente procedimiento de desafectación. Entendiéndose por tal el procedimiento por le cual un monumento histórico nacional o una zona típica dejan de tener dicha calificación jurídica, y por lo tanto ya no le es aplicable el estatuto jurídico de esas categorías.

La doctrina y la jurisprudencia administrativa son discordantes en este punto. REVETRIA (1977, 54) y BULNES (1991, 39) han señalado que para que un monumento deje de ser tal basta la decisión del Presidente de la República, quien mediante un D.S. ordenará la desafectación del bien. Sin embargo, la Contraloría General de la República (en adelante CGR) ha sido de la opinión de que si se requiere el acuerdo del Consejo para afectar a un bien determinado a las normas de la LMN, su desafectación deben contar también con la autorización de este organismo. Volveremos más adelante sobre el particular. [523]

Sin embargo y a pesar de las fuertes críticas que la LMN ha recibido en su existencia, podemos decir a su favor, y en lo que respecta a los centros históricos, que las disposiciones estudiadas, y en especial las NZT contienen elementos que permiten obtener una mejora en relación al manejo de este tipo de áreas al interior de la ciudad, especialmente lo relativo a los IDI, en la medida que se configure la inclusión de procedimientos activos de participación ciudadana en su elaboración. Estos elementos se encuentran dispersos en la normativa y así mismo se coordinarán de mejor manera cuando el legislador salve las falencias antes anotadas, como se verá en las conclusiones de esta investigación.

94. Ley de Bases Generales del Medio Ambiente.

Hemos estudiado ya la LGUC y sus normas asociadas; así mismo la LOCM y la LMN. En ellas hemos constatado que la normativa contempla para el Instrumento de

[522] Revetria Beltrán, Mafalda. Ob. Cit. p. 53.
[523] Banco BHIF contra Director de Obras, Ilustre Municipalidad de Santiago. Caso estudiado por Bulnes Aldunate; Luz. Análisis de un fallo y su relación con la ley 17.288. Revista de Derecho Público N° 49. Universidad de Chile, pp. 31 a 44. Santiago. 1991.

Planificación Territorial PRC, el ingreso a ciertos trámites de calificación ambiental, por lo cual debemos remitirnos ahora a la ley del ramo.

La Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, señala como definición del Medio Ambiente, en su artículo 2 letra ll):

> *"El sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones."* [524]

Como apreciamos la idea y contenido de asentamiento humano (urbe, ciudad o metrópolis) se adecua perfectamente con el concepto de medio ambiente que señala la ley, y aún más, responde a la noción sistémica enunciada al principio de esta investigación. Ahora bien, el medio ambiente urbano debe ser tratado con instrumentos de gestión cuyo uso ponga equilibre las consecuencias de la pugna mercado-planificación. Pues además de los procedimientos administrativos que hemos señalado desde el punto de vista de la regulación urbana, municipal y monumental, actualmente los Instrumentos Ambientales se consolidan en la práctica territorial.

La **Ley 19.300**, ya citada establece herramientas ambientales que deben ser aplicadas a ciertos Instrumentos de Planificación Territorial, entre ellos el PRC, como ha instruido igualmente la **Circular DDU 23/1997** sobre Evaluación de Impacto Ambiental de los Instrumentos de Planificación Territorial, y así mismo el **Reglamento del SEIA** (D.S. Nº 30/ 1997) modificado por **D.S. N° 95/2001**, publicado en el D.O de fecha 07 de diciembre de 2002.

Por lo tanto este apartado lo dedicaremos a analizar la relación posible entre el SEIA y los Centros Históricos Urbanos, en el contexto y búsqueda de una perspectiva sistémica de la materia.

Sabemos ya que la planificación territorial que incide en los ICH y las ZCH, de acuerdo a la LGUC, se realiza de acuerdo al PRC. Y que en la fase de elaboración y aprobación de éste debe contarse con la calificación ambiental en base al SEIA, de conformidad lo establece la LBGMA en su artículo 10 letra h) y el artículo 3 del Reglamento, incluso como vimos, como gestión previa a la aprobación por parte del Consejo Municipal.

De esta manera todos aquellos proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualquiera de sus fases, deberán someterse al sistema de evaluación

---

[524] Personalmente adherimos al concepto del científico francés Jacques Costeau quien señala que "El medio ambiente no es solo lo que conocemos como entorno, el escenario donde desarrollamos nuestras vidas. Existe lo que podemos llamar un medio ambiente interno. Abarca nuestro comportamiento, nuestro código moral, nuestras tradiciones, nuestra lengua" Revista Tierramérica, año 1997, N° 1, p.7.

de impacto ambiental. Entre ellos figura como señalamos: los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, Planes Intercomunales, Planes Reguladores Comunales, Planes Seccionales, proyectos industriales o inmobiliarios que los modifiquen o que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas.

La LBGMA, promulgada en marzo de 1994, contempla, entre sus instrumentos uno que permite introducir la consideración ambiental en los proyectos de inversión: el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y que consiste según la Ley en el procedimiento, a cargo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente o de la Comisión Regional respectiva, en su caso, que, en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes (Art. 2 letra i) [525]

Sin embargo el SEIA deberá entenderse como el conjunto de procedimientos que tienen por objeto identificar y evaluar los impactos ambientales que un determinado proyecto o actividad generará o presentará; permitiendo diseñar medidas que reduzcan los impactos negativos y fortalezca los impactos positivos. Parte importante de estos procedimientos se sustenta en la participación de los órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental y/o que otorgan permisos ambientales sectoriales vinculados con el proyecto o actividad. [526]

La LBGMA radica en la CONAMA la responsabilidad de implementar y administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. En este esquema institucional, CONAMA y las Comisiones Regionales del Medio Ambiente (COREMAS) están a cargo de coordinar el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y revisión de las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA), contando para ello con la activa participación de los diversos órganos de la Administración del Estado con competencia ambiental.[527].

El objetivo de la Evaluación de Impacto Ambiental, que se aplica tanto a proyectos o actividades del sector público como privado, es asegurar que el desarrollo de sus actividades sean sustentables desde el punto de vista del medio ambiente. Conforme a esto su artículo 8 señala que los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 *sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental.*

La fundamentación del ingreso al SEIA de ciertos proyectos o actividades se encuentra en el artículo11 de la misma Ley, el cual señala los criterios de riesgos y efectos

[525] Impacto Ambiental: la alteración del medio ambiente, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada. (Art. 2 letra k LGBMA)
[526] CONAMA Metropolitana. Instructivo ambiental. Año 2002.
[527] Esto se explica y legitima debido a que uno de los objetivos de la política ambiental del país está orientado hacia la existencia y desarrollo de proyectos de inversión. Por lo que existe el compromiso de conciliar la estrategia de crecimiento económico con la debida protección del medio ambiente en el proceso de inversiones públicas y privadas. Compatibilizar el uso sustentable de los recursos naturales con desarrollo económico se traduce, en la práctica, en incorporar la dimensión ambiental en la evaluación de proyectos y actividades. Conama Metropolitana. 2002.

que se pretenden evitar. Especialmente, y para el caso de los Centros Históricos, en que existe un área territorial con características determinadas, nos interesan ciertos literales del artículo, puesto que con acertado criterio preventivista se establece que deberá ingresar al SEIA el proyecto o actividad que: " Los proyectos o actividades enumerados en el artículo precedente requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, si generan o presentan a lo menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias "

- Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos ; (letra c)
- Localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar; (letra d)
- Alteración significativa, en términos de magnitud o duración del valor paisajístico o turístico de una zona, y (letra e)
- Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural. (letra f)

Como vemos la LBGMA asume derechamente criterios urbano-patrimoniales a efectos de hacer pertinente el SEIA, lo cual es confirmado por el texto del Reglamento que dispone requisitos y puntualiza para cada uno de los cuatro casos señalados de intervención.

1. Reasentamiento de comunidades o alteración de sus formas de vida: El artículo 8 del Reglamento, dispone que el titular del proyecto o actividad deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental si su proyecto o actividad genera reasentamiento de comunidades humanas o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos.

Como reasentamiento se considerará el desplazamiento y reubicación de grupos humanos que habitan en el área de influencia del proyecto o actividad, incluidas sus obras y/o acciones asociadas.

Se entenderá por comunidades humanas o grupos humanos a todo conjunto de personas que comparte un territorio, en el que interactúan permanentemente, dando origen a un sistema de vida formado por relaciones sociales, económicas, y culturales, que eventualmente tienden a generar tradiciones, intereses comunitarios y sentimientos de arraigo.

Así mismo, a objeto de evaluar si el proyecto o actividad genera alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos, se considerará el cambio producido en las siguientes dimensiones que caracterizan dicho sistema de vida:

a) dimensión geográfica, consistente en la distribución de los grupos humanos en el territorio y la estructura espacial de sus relaciones, considerando la densidad y distribución

espacial de la población; el tamaño de los predios y tenencia de la tierra; y los flujos de comunicación y transporte;

b) dimensión demográfica, consistente en la estructura de la población local por edades, sexo, rama de actividad, categoría ocupacional y status migratorio, considerando la estructura urbano rural; la estructura según rama de actividad económica y categoría ocupacional; la población económicamente activa; la estructura de edad y sexo; la escolaridad y nivel de instrucción; y las migraciones;

c) dimensión antropológica, considerando las características étnicas; y las manifestaciones de la cultura, tales como ceremonias religiosas, peregrinaciones, procesiones, celebraciones, festivales, torneos, ferias y mercados;

d) dimensión socio-económica, considerando el empleo y desempleo; y la presencia de actividades productivas dependientes de la extracción de recursos naturales por parte del grupo humano, en forma individual o asociativa; o

e) dimensión de bienestar social básico, relativo al acceso del grupo humano a bienes, equipamiento y servicios, tales como vivienda, transporte, energía, salud, educación y sanitarios.

2. Proximidad a áreas vulnerables: En estos casos el artículo 9 del Reglamento señala que el titular deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental si su proyecto o actividad se localiza próximo a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar.

A objeto de evaluar si el proyecto o actividad se localiza próximo a población, recursos o áreas protegidas susceptibles de ser afectados, se considerará:

a) la magnitud o duración de la intervención o emplazamiento del proyecto o actividad en o alrededor de áreas donde habite población protegida por leyes especiales;

b) la magnitud o duración de la intervención o emplazamiento del proyecto o actividad en o alrededor de áreas donde existen recursos protegidos en forma oficial; o

c) la magnitud o duración de la intervención o emplazamiento del proyecto o actividad en o alrededor de áreas protegidas o colocadas bajo protección oficial.

3. Alteración de valores paisajísticos o turísticos: En estos casos el titular deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental si su proyecto o actividad genera alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona.

A objeto de evaluar si el proyecto o actividad, en cualquiera de sus etapas, genera o presenta alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, se considerará:

a) la duración o la magnitud en que se obstruye la visibilidad a zonas con valor paisajístico;

b) la duración o la magnitud en que se alteren recursos o elementos del medio ambiente de zonas con valor paisajístico o turístico;

c) la duración o la magnitud en que se obstruye el acceso a los recursos o elementos del medio ambiente de zonas con valor paisajístico o turístico; o

d) la intervención o emplazamiento del proyecto o actividad en un área declarada zona o centro de interés turístico nacional, según lo dispuesto en el Decreto Ley Nº 1.224 de 1975. [528]

4. Proximidad o alteración de monumentos históricos o zonas patrimoniales protegidas: Deberá el responsable del proyecto presentar un EIA, si el proyecto o actividad genera o presenta alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural. (Art. 11 Reglamento)

A objeto de evaluar si el proyecto o actividad, respecto a su área de influencia, genera o presenta alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural, se considerará:

a) La proximidad a algún Monumento Nacional de aquellos definidos por la Ley Nº 17.288

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

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

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

Corresponde ahora hacer una relación de lo dispuesto por la **CIRCULAR DDU N° 23/1997** sobre el particular:

Esta importante Circular, de relevancia tanto en materia de los instrumentos de planificación territorial como de calificación ambiental, establece instrucciones respecto a la operatividad procedimental y la debida coordinación de los órganos comprometidos en el EIA para el caso de los PRC, PRI y Planes Seccionales. Este instructivo fue preparado por el MINVU a través de su DDU, en conjunto con la Comisión Nacional del Medio Ambiente bajo la coordinación del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en una clara muestra de coordinación orgánica en la labor normativa.

El marco de aplicación de esta Circular respecto a los Instrumentos de Planificación Territorial que deben ingresar al SEIA está circunscrito de conformidad a lo establecido en la Ley Nº 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, es decir: los Planes Reguladores

Intercomunales, los Planes Reguladores Comunales y los Planes Seccionales; indicados en la letra h) del artículo 10 de dicha Ley y en el artículo 3º del Reglamento correspondiente.

La Circular sin embargo se aboca a clarificar ciertas situaciones generadas por el articulado de la LGUC, y su ordenanza que no se encontraban resueltas. Para estos fines distingue:

a) **Planes Seccionales:** Anteriormente hicimos mención a los dos conceptos, o distinción que la LGUC emplea en su artículo 46, que dice: "En los casos en que para la aplicación del Plan Regulador Comunal, se requiera de estudios más detallados, ellos se harán mediante Planos Seccionales, en que se fijarán con exactitud los trazados y anchos de calles, zonificación detallada, las áreas de construcción obligatoria, de remodelación, conjuntos armónicos, terrenos afectados por expropiaciones, etc." Luego dice que "En las comunas en que no exista Plan Regulador Comunal podrán estudiarse Planes Seccionales, los que se aprobarán conforme a lo prescrito en el inciso primero del artículo 43". Por lo tanto, esta Circular entiende que la Ley 19.300 alude a los Planes Seccionales y no a los Planos Seccionales, al asimilar u homologarse los primeros, funcionalmente, a los Planos Reguladores Comunales.

"No obstante, si se elabora un instrumento bajo el título de Plan Seccional y que propone para un determinado sector una modificación de las normas establecidas por el Plan Regulador Comunal vigente, modificaciones respecto del uso del suelo, intensidades de ocupación y otras disposiciones; dicha situación debiera entenderse como una modificación del Plan Regulador Comunal." El artículo 8º de la Ley 19.300 establece que "los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 sólo podrán ejecutarse y modificarse previa evaluación de su impacto ambiental"; por lo tanto, la circunstancia señalada debe considerarse como una modificación del proyecto y en consecuencia debe someterse al SEIA.

b) **Instrumentos de Planificación Territorial (IPT):** Se señala como elemento orientador el hecho de que a diferencia de un proyecto de inversión que hace uso de los recursos y el territorio, los Instrumento de Planificación Territorial tienen por objeto establecer las normas para que dicho uso sea compatible con los intereses económicos, sociales y ambientales. Así mismo, las múltiples alternativas de uso y de intensidad de uso del suelo sólo se traducen en opción concreta en la medida que los proyectos de inversión se aprueban y se ejecutan.

Se señala que desde esta perspectiva, los IPT, por su misma naturaleza, apuntan esencialmente a mejorar la calidad de vida de los habitantes, cautelar de riesgos a la

[528] Mediante el Decreto Ley Nº 1.224 de 1975, se creó el Servicio Nacional de Turismo, definiendo sus funciones de la investigación, planificación, fomento, promoción y coordinación de la actividad turística nacional, contando para ello con una Dirección Nacional, Direcciones regionales y Oficinas locales.

población, controlar efectos adversos sobre los recursos naturales, proteger las áreas de valor cultural e histórico, entre otros.[529]

De esta manera la EIA de los IPT viene a ser un procedimiento que permite explicitar la consideración de los aspectos ambientales en la formulación de sus proposiciones para el uso del territorio y las medidas adoptadas por el Plan para mitigar los efectos ambientales negativos de dicho uso.

Luego de esto, en su punto tercero, se instruye respecto a la oportunidad del procedimiento aplicable, con el claro propósito de optimizar los procesos aprobatorios de los IPT, se contempla para los casos que corresponda, que etapas similares ocurran en el mismo período de tiempo; en especial la participación de la comunidad considerada en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y la consulta y exposición al público concebida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Los puntos siguientes están dedicados a puntualizar el procedimiento respecto a determinados IPT. Así:

Respecto a los **PRC** y **los PLANES SECCIONALES** el ingreso al SEIA e efectuará paralelamente con la consulta y exposición al público que prescribe la Ley General de Urbanismo y Construcciones. La resolución de calificación ambiental en estos casos debe emitirse con anterioridad a la aprobación del Plan, por acuerdo del Concejo Municipal a que se refiere la letra b) del artículo 43 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

El ingreso de los **Planes Reguladores Intercomunales** se realizará simultáneamente con el proceso de consulta a los Municipios. La resolución de calificación ambiental respectiva debe emitirse previo al envío del Plan al Gobierno Regional para su aprobación.

El ingreso de los **Planes Regionales de Desarrollo Urbano** debe efectuarse al concluir su formulación. La resolución de calificación ambiental debe emitirse antes del envío al Ministerio para la dictación del respectivo Decreto Supremo correspondiente.

A pesar de lo señalado, el punto 3.4.dispone que no existe un imperativo legal para que dicho procedimiento tenga que ajustarse a este instructivo, habida cuenta que debe tenerse presente la circunstancia particular de cada proceso de elaboración y aprobación de un Plan. Lo que otorga una salida discrecional a los órganos encargados de definir la oportunidad de ingreso al SEIA de estos IPT, pero así mismo puede justificar dilaciones que suelen ser nefastas para los habitantes de las zonas que serán afectas al Plan.

Para el caso especifico del PRC y los Planes Seccionales, a través de los cuales podrán designarse los ICH y las ZCH, y de conformidad a lo dispuesto por el artículo 9º de la Ley 19.300 y el artículo 17 del Reglamento respectivo, la Declaración o el Estudio del

[529] Circular DDU N° 23/1997. Punto 2.

Impacto Ambiental deberá ser presentado por el titular de todo proyecto o actividad. En este caso, el Alcalde de la Municipalidad**.**

La Circular se pronuncia respecto a la particularidad de cada proyecto que será sometido al SEIA, y que debe afrontarse desde las particularidades del territorio que se planifica. Por tales razones "no se puede determinar en forma generalizada y de antemano si los Instrumentos de Planificación Territorial requieren presentar una Declaración o un Estudio de Impacto Ambiental. Para efectos de decidir sobre la presentación de uno u otro documento, deberá considerarse lo que en este sentido determina la Ley y el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y examinar, en cada caso en particular, si se generan o no efectos, características o circunstancias indicados en el artículo 11 de la Ley 19.300 y Título II del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental."[530]

La Circular así mismo establece que deberá probarse de acuerdo a as medidas que expresa el **ANEXO** de la misma, que el Plan no producirá los efectos, características o circunstancias indicados en el artículo 11 de la Ley 19.300 y Título II del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. De la misma manera si se estima que los proyectos que posteriormente se instalen en el territorio planificado podrán tener efectos, características y circunstancias como los indicados, la **Declaración de Impacto Ambiental** (DIA) mostrará como el Plan ha establecido una normativa tendiente a evitar o minimizar esos potenciales efectos.

Si por el contrario se determina que se generan o presentan algunos efectos, características o circunstancias indicados en el artículo 11 de la Ley 19.300 y Título II del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, deberá presentarse un EIA referido específicamente a la materia que lo motiva.

En consecuencia, los materias del proyecto de Plan en los que se debe instruir el mayor cuidado y énfasis en la evaluación de impacto ambiental; son las que tienen relación con los aspectos que se establecen en dicho artículo 11 de la Ley y Título II del Reglamento.

El éxito de la evaluación de impacto ambiental, medido en la obtención de una resolución de calificación ambiental oportuna y probablemente exenta de condiciones, dependerá en gran medida de que el proyecto de Plan haya incorporado la dimensión ambiental sistemáticamente durante la fase de estudio y elaboración del proyecto de Plan. Es por ello que la Circular instruye en este sentido, para que se dé la suficiente atención al fortalecimiento de la dimensión ambiental en dicha fase de elaboración del proyecto de Plan.

[530] Circular DDU N° 23/1997. Punto 4.

La Circular incluye en un acierto normativo un ANEXO referido a **"Los contenidos de la Evaluación de Impacto Ambiental de los Instrumentos de Planificación Territorial**"

Con el objeto de ejemplarizar las materias propias de la evaluación de impacto ambiental, a el ANEXO indica una lista de potenciales efectos del Plan y las correspondientes medidas que éste puede contemplar para minimizarlos, lista que no es exhaustiva ni categórica, debiendo atenderse a las consideraciones de cada caso en particular.

Revisemos las cuatro categorías de riesgo que importan para nuestra investigación:

1. Respecto de los **reasentamientos de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vidas y costumbres de grupos humanos** (letra c del artículo 11) son:

Potencial efecto del Plan:	Posibles medidas propuesta por el Plan:
Incorporación al área urbana un territorio de una comunidad indígena.	Proposición de uso de suelo habitacional y equipamiento de escala vecinal; áreas verdes respetando la ubicación de sitios de ceremoniales.

2. Respecto del **valor ambiental del territorio susceptible de ser afectado** (letra d del artículo 11) son:

Potencial efecto del Plan:	Posibles medidas propuesta por el Plan:
Efectos sobre el valor ambiental del territorio: efecto en las áreas que presentan rasgos distintivos por su diversidad biológica, por la fragilidad de sus ecosistemas, por su singularidad, entre otros	Reconocimiento de zonas con valor ambiental y establecimientos de áreas de restricción y su normativa asociada, con el propósito de proteger dicho valor.

3. Respecto de **la alteración significativa del valor paisajístico y turístico de una zona** (letra e artículo 11) son:

Potencial efecto del Plan:	Posibles medidas propuesta por el Plan:
Alteración significativa del valor paisajístico o turístico de una zona	Reconocimiento de zonas con valor paisajístico y turístico y establecimiento de normas urbanísticas (Título 2 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones) tendientes a conservar y proteger dicho valor. En los sitios con valor paisajístico o turístico, el establecimiento de normas respecto la instalación de letreros, cables, etc. en los espacios públicos.

4. Respecto de la **alteración de sitios pertenecientes al patrimonio cultural** (letra f artículo 11) son:

Potencial efecto del Plan:	Posibles medidas propuesta por el Plan:
Alteración de sitios pertenecientes al patrimonio cultural	En torno a Monumentos Nacionales existentes, establecimientos de normas urbanísticas que favorezcan su conservación y desarrollo. Identificación de zonas de conservación histórica y establecimiento de normas urbanísticas que favorezcan su conservación y desarrollo. Establecimiento de normas urbanísticas en determinados sitios o zonas, tendientes a promover y conservar determinadas características arquitectónicas de las edificaciones

El éxito de la evaluación de impacto ambiental, medido en la obtención de una resolución de calificación ambiental oportunamente y probablemente exenta de condiciones, dependerá en gran medida de que el proyecto de Plan haya incorporado la dimensión ambiental sistemáticamente durante la fase de estudios y elaboración del proyecto de Plan. Es por ello que se recomienda que se dé la suficiente atención al fortalecimiento de la dimensión ambiental en dicha fase de elaboración del proyecto de Plan.

ANÁLISIS: Como se aprecia, los cuatro criterios de riesgo y consecuencia, establecidos por la LBGMA y el Reglamento del SEIA, y que otorgan pertinencia del EIA, están estrechamente relacionados con las zonas patrimoniales protegidas, y lo que nosotros hemos entendido por Centro Histórico. Por lo tanto son plenamente aplicables a los inmuebles declarados MHN y las Zonas Típicas o Pintorescas contempladas por la LMN, y así mismo a los Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica, reguladas por la LGUC y sus disposiciones asociadas.

La LBGMA introduce en el ordenamiento jurídico chileno un concepto de integridad legislativa al coordinar la normativa urbanística y monumental. Además, el sustrato conceptual de esta Ley, al definir lo que se entiende por AREA PROTEGIDA como cualquier porción del territorio, delimitada geográficamente y establecida mediante acto de autoridad pública, colocada bajo protección oficial con la finalidad de asegurar la diversidad biológica, tutelar la preservación de la naturaleza y conservar el patrimonio ambiental, otorga el respaldo competencial y territorial a los órganos involucrados.

La Ley, el Reglamento y la Circular estudiada configuran un cuerpo coherencia aplicable a las categorías de conservación histórico-urbanísticas del territorio, en la legislación nacional.

Así mismo la normativa ambiental desde su perspectiva integradora introduce criterios de protección, como se puede apreciar en forma coincidente en los tres cuerpos legales analizados. Así los reasentamientos de la comunidad, la alteración de los valores paisajísticos, la alteración de los valores ambientales, y la proximidad o alteración de los bienes o zonas de carácter patrimonial.

a) El **primer criterio** (Art. 11 letra c) apunta al componente sociológico, etnográfico y antropológico de los asentamientos humanos, componente de importancia en lo constituyente al dinamismo y vitalidad de los Centros Históricos. Así es que las intervenciones no deberán incidir en procesos consecuenciales de tugurización o gentrificación, u otros fenómenos de traslación urbana que conlleven la expulsión de los habitantes o un cambio rotundo en su modo de vida. [531]

En el desarrollo urbano de las principales ciudades europeas y americanas se vienen produciendo un conjunto de consecuencias que se inscriben en el contexto del proceso del capitalismo industrial y post-industrial, y que operan en prejuicio de las clases mas desfavorecidas en el orden reinante a la hora del acceso a la vivienda. Así, desequilibrios entre el poder adquisitivo medio y el precio de la vivienda, procesos de gentrificación y procesos de concentración de la población en las zonas más favorecidas por el capital y el empleo.

La gentrificación, como dijimos antes, consiste en una serie de mejoras físicas o materiales y cambios inmateriales - económicos, sociales y culturales - que tienen lugar en algunos centros urbanos viejos, los cuales experimentan una apreciable elevación de su estatus. Se caracteriza normalmente por la ocupación de los centros de las ciudades por una parte de la clase media, de elevados ingresos, que desplazan a los habitantes de clase baja, de menores ingresos, que vivían en el centro urbano.

La Tugurización, por su parte, consiste el fenómeno urbano que consiste en el progresivo deterioro del tejido urbano constructivo y social, acompañado del abandono material de las condiciones de habitabilidad de los predios construidos, y que se traduce en la expulsión de los residentes del centro histórico hacia otras zonas de la ciudad.

Ambos fenómenos producen como se ve, el reasentamiento de las poblaciones, y este criterio deberá tender a su evitación.

b) El criterio establecido por el Art. 11 letra d, es decir la **proximidad a áreas vulnerables**, envuelve la consideración de parte de los titulares del proyecto de criterios de naturaleza ambiental.

---

[531] Del inglés “gentrificatión”, aburguesamiento, dícese la recuperación de espacios centrales de las ciudades por nuevos entes y clases medias surgidas debido a los cambios económicos y ocupacionales.

El entorno, genéricamente considerado y desde la perspectiva sistémica de esta investigación, involucra al territorio urbano en su contacto y relación con el territorio no urbano (en terminología formal - legal). Por lo que el impacto de una intervención urbanística que implique alteración de zonas vulnerables por sus caracteres ambientales deberá ser un criterio a considerar en la evaluación de los planes territoriales.

Este criterio ambientalista que se incorpora en la planificación territorial cobra importancia en la elaboración de los Planes Seccionales, especialmente aquellos que regulan zonas de contacto o límite urbano con el bosque nativo, lagos o santuarios de la naturaleza (de ocurrencia en las ciudades del sur de Chile) o borde costero, como es el caso de Valparaíso.

c) El tercer criterio que el ordenamiento ambiental aporta, dice relación con la alteración significativa, en términos de magnitud o duración del valor paisajístico o turístico de una zona (Art. 11. letra e)

El paisajismo y el turismo son dos componentes derivados de las consideraciones urbanísticas y ambientales.

El paisajismo es una rama de la arquitectura que tiene por objeto procurar las condiciones ideales de desarrollo y convivencia de las especies arbóreas y los espacios públicos en el suelo urbano. Se traduce en el diseño de parques, plazas, jardines públicos o privados, manejo de áreas verdes en suelo urbano, etc.

El turismo en cambio propone las condiciones y objetivos ideales para la explotación comercial del entorno sea natural y urbano, por medio de la creación de circuitos de conocimiento para viajeros nacionales y extranjeros, así como de la infraestructura y condiciones necesarias para su estada y comodidad. Se traduce en la implementación de órganos públicos o privados para su promoción, fomento de la actividad viajera, hotelera, y de servicios.

Pues bien, las intervenciones territoriales que impliquen una alteración, en magnitud o duración, de estos valores descritos, deberán contar con medidas que eviten dichos efectos. El anexo de la Circular DDU 23/1997 señala como medidas posibles: “El Reconocimiento de zonas con valor paisajístico y turístico y establecimiento de normas urbanísticas tendientes a conservar y proteger dicho valor, y el establecimiento, en estas zonas, de normas respecto la instalación de letreros, cables, etc. en los espacios públicos.”

d) El último criterio que la normativa ambiental incorpora consiste directamente en la proximidad o alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural. (letra f)

Se trata de un criterio de orden conservacionista y que parece coordinarse directamente con las disposiciones de la LMN y sus normativas asociadas.

95. Ley Indígena. (LI)

Corresponde tratar a continuación algunas disposiciones de la Ley Nº 19.253 (publicada en el Diario Oficial 5/10/1993), que establece las Normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, especialmente en su Título IV: De la Cultura y Educación Indígena, en su Párrafo 1º: Del Reconocimiento, Respeto y Protección de las Culturas Indígenas.

Se trata de una legislación dictada en coordinación con los pueblos originarios del país, bajo la consideración que la nación chilena constituye una diversidad que debe ser resguardada. Además, esta ley, recoge en gran medida, incluso en forma textual en algunos artículos, el "Borrador de Discusión" aprobado por los dirigentes indígenas en enero de 1991, en Temuco, resultado de una larga discusión democrática de las comunidades. [532]

Dicha ley en su artículo 28º dispone que: El reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas contemplará: La promoción de las expresiones artísticas y culturales y la protección del patrimonio arquitectónico, arqueológico-cultural e histórico indígena. (Letra f)

En su artículo 29º se señala que con el objeto de proteger el patrimonio histórico de las culturas indígenas y los bienes culturales del país, se requerirá informe previo de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena para:

a) La venta, exportación o cualquier otra forma de enajenación al extranjero del patrimonio arqueológico, cultural o histórico de los indígenas de Chile.

b) La salida del territorio nacional de piezas, documentos y objetos de valor histórico con el propósito de ser exhibidos en el extranjero.

c) La excavación de cementerios históricos indígenas con fines científicos la que se ceñirá al procedimiento establecido en la ley Nº 17.288 y su reglamento, previo consentimiento de la comunidad involucrada.

d) La sustitución de topónimos indígenas. (nombres de lugares o asentamientos humanos)

Por ultimo el artículo 39º crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena: organismo encargado de promover, coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del Estado a favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional. Además, le corresponderá las labor de velar por la preservación y la difusión del patrimonio

[532] Presentación de la Ley 19.253. Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI). Edición 1993.

arqueológico, histórico y cultural de las etnias y promover estudios e investigaciones al respecto.

96. Noción final. Categorías. Características.

Hemos revisado en los apartados anteriores todos los cuerpos legales que conforman la estructura de los centros históricos urbanos en nuestro país. Desde la Constitución Política de la República hasta leyes sectoriales como la LGUC, la LMN e incluso la LI.

En este recorrido hemos podido percibir que la sectorialización de cada normativa enfoca el objeto de regulación desde una perspectiva parcial, sin embargo existen cuerpos como el de la LBGMA que incorporan una perspectiva integradora y de conjunto, especialmente en lo referido al SEIA.

De este análisis podemos decir que existen diversos sectores de normatividad que inciden en la materia y que esto genera la existencia de diversas categorías de protección para lo que en esta investigación hemos entendido como centros históricos.

1. Los **ámbitos normativos** que identificamos son esencialmente tres.

- Ámbito Urbanístico. (LGUC, normativas asociadas; LOCM, LOCGAR)
- Ámbito Ambiental. (LBGMA, Reglamento del SEIA)
- Ámbito histórico - patrimonial (Constitución Política de la República. LMN, NZT, LI.)

2. Las **categorías territoriales de protección**, que consecuencialmente podemos distinguir en el ordenamiento jurídico nacional son:

a) Zona de Conservación Histórica (LGUC,OGUC y circulares 111, 120 y 128) y,
b) Zona Típica o Pintoresca (LMN, NZT, IDI)

En el ordenamiento jurídico chileno podemos distinguir claramente entre aquellas ZCH declaradas a virtud de las normativas urbanísticas de la LGUC y sus disposiciones asociadas, y que deben entenderse, interpretarse y concebirse en íntima relación con los PRC, sus modificaciones y los Planes Seccionales; y aquellas ZONAS TÍPICAS declaradas como tal, de acuerdo a una tipología de centro histórico o área histórica, según lo ha señalado el mismo Consejo de Monumentos Nacionales.

Analizaremos en lo sustancial cada una de estas categorías a partir de la siguiente fórmula estructural:

a) Concepto
b) Los criterios de selección.
c) Los órganos con competencia.
d) Los procedimientos de declaración. Instrumentos de intervención.
e) Normativas asociadas.
f) Casos en Chile.

I. Categoría urbanística de Zona de Conservación Histórica.

a) Concepto: Es aquella área o sector identificado como tal en un Instrumento de Planificación Territorial, conformado por uno o más conjuntos de inmuebles de valor urbanístico o cultural cuya asociación genera condiciones que se quieren preservar y que no cuenta con declaratoria de Monumento Nacional.

1. Esta definición la entrega la OGUC en su artículo 1.1.2. y ha sido complementada y coordinada por las circulares DDU 111/2002 ,120 y 128 ambas del año 2003, con el objeto de homologar las denominaciones y el tratamiento que las municipalidades habían otorgado a estas zonas en sus respectivos IPT.

El IPT al que hace referencia la definición es el PRC, de conformidad a las normas establecidas en la LGUC, y sus normativas asociadas. Pues el artículo 60 de la LGUC señala en su inciso segundo que:*"...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 "*

Por lo tanto a esta categoría le son aplicables todas las normas aplicables tanto al PRC, sus modificaciones, como también de los Planes Seccionales, a los cuales la Circular DDU Nº 23/1997 homologó para efectos del SEIA, por tratarse de sustitutos operacionales de éstos.

2. Las ZCH están conformadas por uno o más conjuntos de inmuebles de valor urbanístico o cultural cuya asociación genera condiciones que se quieren preservar. Se trata, por tanto de agrupaciones de bienes, entre los cuales se comprenden inmuebles, sean estos de propiedad pública o privada. Podrán comprender una o más áreas de características morfológicas similares o distintas, con tal que se trate de :

- Zonas consolidadas centrales, poblaciones tradicionales, barrios antiguos con características morfológicas especiales.
- Zonas con un tejido urbano y arquitectónico que conforman una unidad entre las construcciones.
- Zonas que contienen espacios públicos de interés general, con características ambientales de buena calidad paisajística y armonía de sus espacios libres o soporte geográfico.
- Zonas que pueden, además, contener insertas dentro de sus límites a inmuebles declarados como Inmuebles de Conservación Histórica, atendidos sus atributos especiales que se distinguen dentro de la zona, como también a un Monumento Histórico, o conjuntos declarados como Zonas Típicas por disposiciones de la LMN.

De ahí que una declaratoria resguarde más que bienes individuales o la suma se estos, no obstante armónica o con un características comunes o complementarias, sino que se protegen condiciones particulares que la ley estima susceptibles y razonables de tutelar.

El bien jurídico que se protege estará constituido por las condiciones particulares de la zona territorial que se quiere preservar, sean estas de carácter histórico, arquitectónico, urbanístico, artístico, y que signifiquen una valoración de la sociedad nacional, regional y/o local, como se precisa en la Circular DDU 128/2003, ya tratada.

3. Intervenciones, refacción y demolición: Como señala el artículo 60 de la LGUC, toda intervención, refacción o demolición deberá ser autorizada previamente por la SEREMI de V. y U. Dicho trámite es previo a la correspondiente autorización y recepción de la DOM de la Municipalidad respectiva. La autorización del art. 60 está regulada por la Circular DDU 120/2003 dispone que debe existir una adecuada coordinación institucional para optimizar el objetivo de la normativa, especialmente en lo referido a la autorización previa que deberá otorgar la SEREMI de V. y U. para la demolición o refacción de Inmuebles declarados de Conservación histórica o de Inmuebles que se encuentren ubicados en Zonas de Conservación Histórica.

En este sentido la Circular 120/2003, dispone que: "una vez declarada una Zona de Conservación Histórica o un Inmueble de Conservación Histórica y definidas las normas respectivas en el Instrumento de Planificación Territorial, el Secretario Regional Ministerial deberá emitir una Circular en la cual se fijarán los criterios sobre los cuales versarán sus pronunciamientos respecto a la demolición o refacción de inmuebles para cada zona en particular"[533]

4. Concepto residual: Se trata de una categoría residual de la contemplada en la LMN y sus disposiciones asociadas. Puesto que si la zona cuenta ya con la declaración de Zona Típica o Pintoresca, el PRC deberá reconocer dicha situación. Sin embargo, este carácter residual que identificamos en una primera instancia no es tan claro, puesto que la ley señala *"...y que no cuente con declaratoria de Monumento Nacional"*, se refiere entonces a todas las tipologías de Monumentos Nacionales que contempla la LMN, o sólo a alguna o algunas en especial.

Para interpretar esta norma debemos tener en cuenta que las declaraciones de ZCH deben realizarse a través del PRC o de los Planes Seccionales, por lo tanto, están enmarcadas dentro de la planificación urbana comunal y por lo tanto se tendrá que analizar la compatibilidad de las categorías de la LMN con este tipo de planificación.

Las categorías de la LMN, son cinco, así: monumentos históricos, zonas típicas, santuarios de la naturaleza, monumentos públicos y monumentos arqueológicos. Aquella que pueden tener incidencia directa en la planificación urbana son especialmente los Monumentos Históricos y las Zonas Típicas o Pintorescas, sin embargo tanto santuarios de

la naturaleza, monumentos arqueológicos y monumentos públicos, podrán estar ubicados dentro del límite urbano y por lo tanto deberán ser reconocidos por el IPT.

Desde nuestra perspectiva dichas áreas deberán quedar bajo la tutela del CMN, siendo reconocidas por el IPT, no pudiendo declararse ZCH a menos que se trate de un área en la cual se ubique una variedad de monumentos nacionales, históricos, o públicos, y ésta no cuente con una declaratoria de ZT.

4.Concepto asociado: Asociado conceptual y funcionalmente a esta categoría está el concepto de **Inmueble de Conservación Histórica**, que es aquél individualizado como tal en un Instrumento de Planificación Territorial dadas sus características arquitectónicas, históricas o de valor cultural, que no cuenta con declaratoria de Monumento Nacional, según lo define la OGUC.

Como ya se adelantó su ubicación en una zona puede determinar la declaratoria como ZCH. Así se trate de inmuebles de gran influencia urbana o de aquellos cuya arquitectura, espacialidad interior, carácter monumental, identificación histórica o importancia local desee resguardarse.

En este sentido, la Circular DDU 128/2003 ha señalado entre los criterios o atributos formales que puede reunir una edificación para ser calificada como Inmueble de Conservación Histórica los siguientes:

- Edificaciones, que representan un valor simbólico de la comuna, relacionado con la forma construida, historia, y la memoria colectiva de ésta, dotados de contenido y simbolismo para la comunidad, y merecen ser conservadas producto de ciertas particularidades relevantes en su expresión formal exterior.
- Edificaciones, que constituyen un hito urbano que contribuye a crear una relación armónica con el resto de la comunidad.
- Edificaciones, que representan un valor plástico, de gran originalidad, ritmo y proporciones de volumen o de fachadas destacadas, que expresan un valor histórico, en tanto representan una época o movimiento artístico, o formas de vida particulares, los cuales, en la mayoría de los casos ha perdido su destino inicial.
- Edificaciones, que representan un valor patrimonial económico para la comuna, por su buen estado de conservación, localización, impacto o influencia urbana en su entorno, que se encuentran en un estado de abandono o muchas veces subutilizados respecto de su capacidad potencial, y que estructural y espacialmente son aptos para su rehabilitación e integración activa a la comunidad.

b) Criterios de selección: Como ya hemos apuntado se trata de aquellas orientaciones y directrices a los cuales los ordenamientos recurren con el objeto de seleccionar los objetos a proteger, en este caso, cuales son los valores, tangibles e intangibles, que se

[533] Circular DDU N° 120/2003. Punto 1.

pretenden resguardar y conservar en un Centro Histórico. La selectividad es una de las características de este proceso.

La Circular DDU 128/2003 ha señalado como criterios los siguientes.

- Zonas consolidadas centrales, poblaciones tradicionales, barrios antiguos con características morfológicas especiales, donde se ha mantenido su traza urbana en correspondencia con la original (damero) o donde la forma de agrupación de los inmuebles representa un ejemplo de un importante momento del desarrollo de la comuna, o corriente urbanística.
- Zonas con un tejido urbano y arquitectónico que conforman una unidad entre las construcciones, y que interesa a la comunidad mantenerlas como un valor activo dentro de la comuna.
- Zonas que contienen espacios públicos de interés general, con características ambientales de buena calidad paisajística y armonía de sus espacios libres o soporte geográfico, lo que en conjunto con el patrimonio edificado determina un área de valor singular.
- Zonas que pueden, además, contener insertas dentro de sus límites a inmuebles declarados como Inmuebles de Conservación Histórica, atendidos sus atributos especiales que se distinguen dentro de la zona, como también a un Monumento Histórico, o conjuntos declarados como Zonas Típicas por disposiciones de la LMN.

c) Los órganos con competencia: Principalmente son dos: la Municipalidad a través de su Unidad de Obras (DOM) y la SEREMI de V. y U.

La SEREMI deberá autorizar las intervenciones, reparaciones y demoliciones, se trate de ZCH y de ICH, de conformidad al procedimiento establecido por la OGUC y la Circular DDU 120/2003.

d)Los procedimientos de declaración: Los procedimientos por medio de los cuales se obtiene la declaración de una ZCH son: a través de la elaboración de los PRC, incorporando en su memoria, ordenanza y plano una zona reconocida como tal, distinguiéndola de otras zonas, fijando condiciones especiales para el uso de suelos, alturas, fachadas, publicidad, espacios públicos, etc. O bien por modificaciones al mismo PRC, o por la vía de los Planes Seccionales, conforme a los cuales se verifica la planificación urbana en las comunas en que no exista PRC, y que se aprobarán de conformidad lo dispone el art. 43 de la LGUC.

Conforme señala el art. 2.1.15 inciso segundo de la OGUC, los Planes Seccionales deben estar compuestos de en una memoria explicativa básica, una ordenanza local que fije las condiciones mínimas de uso de suelo, de edificación y del trazado vial y en uno o más planos que grafiquen lo anterior.

e) Normativas asociadas: Los ordenamientos asociados a esta categoría regulada por la LGUC y sus disposiciones asociadas (OGUC y Circulares DDU) son la LOCM, LOCBGAR y LBGMA.

e) Casos en Chile: A modo ilustrativo se señala listado de algunas zonas ya declaradas como de Conservación Histórica en Instrumentos de Planificación vigentes, ordenadas por región. [534]

- **Ciudad de Antofagasta (Región de Antofagasta)**

ZONA DE CONSERVACIÓN HISTORICA: Ubicada en el centro de la ciudad, conformada por 6 sectores correspondiente a tramos de las siguientes calles:

Calle Bolívar entre Balmaceda y Latorre. (3 cuadras)

Calle Latorre entre Bolívar y Sucre. (1 cuadra)

Calle Sucre entre Latorre y Matta. (2 cuadras)

Calle Matta entre Sucre y Baquedano. (2 cuadras)

Calle Baquedano entre Matta y Av. Costanera. (5 cuadras)

Calle Balmaceda entre Baquedano y Bolívar. (3 cuadras)

En esta zona, también conocida como Centro Histórico de Antofagasta se encuentran ubicados varios de los ICH reconocidos por el Plan Regulador Comunal, así: el Edif. Fiscal de Correos, Telégrafos y Juzgado de Letras, la Plaza Colón, el Monumento Colonia Española, el Templo Vicarial de Antofagasta, el Hotel Antofagasta, el Banco Crédito e Inversiones (BCI), Banco BBVA, Banco de Concepción(actual Corpbanca), Banco Santander (Actual Santander-Santiago) , Banco del Estado de Chile , Banco Centro Español y Banco del Desarrollo, la Plaza del Mercado, Mercado Municipal, la Casa Rossi (Infoland), entre otros inmuebles, donde se mezclan propiedades de carácter histórico y artístico de valor religioso o público, con aquellas de propiedad privada, como son las sedes de las instituciones financieras mencionadas.

- **Ciudad de Copiapó (Región de Atacama)**

Están señaladas en el PRC tres ZONAS DE CONSERVACIÓN HISTÓRICA:

a) Sector Plaza Prat.
b) Sector Estación de FFEE
c) Sector en calle Celsa Vergara

- **Ciudad de Valparaíso (Región de Valparaíso)**

El PRC contempla una ZONA DE CONSERVACIÓN HISTÓRICA que abarca los cerros: Concepción, Alegre, Cordillera, Sto. Domingo y parte del plan adyacente. Volveremos en su oportunidad sobre esta ZCH, en los apartados 99 y siguientes de esta investigación.

- **Región Metropolitana.**
    - **Comuna de Las Condes:** Encontramos dos ZCH:

La primera: Avda. Presidente Errázuriz, entre calle Asturias y deslinde oriente del Area de Equipamiento Recreacional Deportivo del Estadio Francés y calle Unamuno por el poniente.

[534] Información obtenida de la base de datos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Abril de 2003.

La segunda: Avda. Gertrudis Echenique, entre calle Renato Sánchez por el norte y Avda. Presidente Errázuriz por el sur.

- **Comuna de Ñuñoa:** Encontramos una ZCH compuesta por un conjunto de viviendas ubicado entre calles, Dublé Almeida, Capitán Fuentes, José Domingo Cañas y J. Miguel Infante.
- **Comuna de Santiago:** El PRCS contempla ocho ZCH.

1.- Entorno Plaza de Armas, Congreso Nacional y Plaza Sta. Ana: Entre calles, Sto. Domingo por el norte, Huérfanos por el sur, San Antonio por el oriente y M. Rodríguez por el poniente.

2.- Entorno Teatro Municipal: Entre calles Agustinas (ambos costados) por el norte, Moneda (ambos costados) por el sur, Tenderini (ambos costados) por el oriente y Psje. Obispo Villarroel por poniente.

3.- Entorno Barrio Cívico. (Plaza de la Constitución, Palacio de La Moneda. Plaza Libertad y Altar de la Patria): Entre Agustinas por el norte, A. Ovalle por el sur, Morandé por el oriente y teatinos por el poniente. Además la zona incluye, el sector norte de la Alameda B. O'Higgins desde el eje cívico hasta M. Rodríguez y el sector sur de la Alameda B. O'Higgins desde el eje cívico hasta San Ignacio.

4.- Entorno Cerro Sta. Lucia y barrio Villavicencio: Entre Monjitas por el norte, Alameda B. O`Higgins por el sur, Estados Unidos por el oriente y Sta. Lucia por el poniente.

5.- Entorno Plaza Brazil: Entre calles Catedral por el norte, Alameda B. O' Higgins por el sur, Riquelme y Amte. Barroso por el oriente y Maturana y Gral. Bulnes por el poniente.

6.- Entorno Plaza Yungay: Entre calles Rosas por el norte, Huefanos y Agustinas por el sur, Maturana y Cueto por el oriente y Esperanza y Matucana por el poniente.

7.- Calle República entre Alameda B O' Higgins y Av. Blanco Encalada.

8.-Entorno Plaza Huemul: Entre Franklin por el norte, Placer por el sur, Roberto Espinoza por el oriente y Lord Cochrane por el poniente.

- **Ciudad de Rancagua (Región del Libertador Bernardo "O" Higgins)**

Existe una ZONA DE CONSERVACIÓN HISTÓRICA denominada Zona EH "Zona del Ejército Histórico" ubicada en sector centro de la ciudad, incluyendo la Plaza de Armas y que comprende aproximadamente 11 manzanas.

- **Ciudad de Punta Arenas (Región de Magallanes)**

El PRC contempla una Zona de Conservación Histórica ubicada en el centro de la ciudad incluyendo la Plaza de Armas, Muñoz Gamero y que comprende aproximadamente 10 manzanas. [535]

[535] En estas 10 manzanas se ubican la mayoría de los ICH identificados en el PRC de Punta Arenas.

II. Categoría Monumental de Zona Típica o Pintoresca. [536]

a) Concepto: Son aquellas áreas o zonas territoriales declaradas mediante Decreto Supremo por el Consejo de Monumentos Nacionales, y que corresponden a áreas o zonas de protección en las cuales existen monumentos históricos o ruinas arqueológicas, donde se pretende resguardar los caracteres ambientales y propios de dichos lugares.

1. Si bien la LMN no define que se entiende por ZT, extractamos esta definición tanto de su articulado como de las NZT que ya hemos analizado con anterioridad. En este sentido las NZT han entregado una definición más elaborada, aunque no de rango legal, así: *"constituyen agrupaciones de bienes inmuebles urbanos o rurales, que forman una unidad de asentamiento representativo de la evolución de una comunidad humana y que destacan por su unidad estilística, su materialidad o técnicas constructivas; que tienen interés artístico, arquitectónico, urbanístico y social, constituyendo áreas vinculadas por las edificaciones y el paisaje que las enmarca, destaca y relaciona, conformando una unidad paisajística, con características ambientales propias, que definen y otorgan identidad, referencia histórica y urbana en una localidad, poblado o ciudad."*[537]

Esta definición entregada por el CMN, es novedosa toda vez que al parecer, pretende dejar atrás el concepto instalado en la doctrina que señalaba que las ZT no son monumentos nacionales en sí, sino que se trataría de zonas de protección en las cuales hay monumentos históricos o ruinas arqueológicas, definición tributaria del articulado de la misma ley. (Arts. 29 y 30) [538]

Este "nuevo concepto" entregado por las NZT les otorga un valor autónomo de los otros monumentos a los cuales la LMN le hacía accesoria o a lo más complementaria. Se trataría ahora de verdaderas unidades conceptuales territoriales, al modo de las ZCH, que destacan por su uniformidad, identidad y simbolismo histórico, arquitectónico, urbano o paisajístico. Cuestión que se ha visto reforzada por los contenidos de las NZT y los respectivos IDI.

Según la interpretación que ha hecho el CMN esta categoría, como Monumento Nacional, es la categoría principal en materia de protección patrimonial, interpretación que concuerda con la categoría residual del concepto de ZCH, que como ya vimos dispone la LGUC en el inciso segundo de su artículo 60.

---

[536] Monumento proviene del latín "monumentum" relativo a recuerdo o memoria. Lo monumental se vincula al recuerdo de personas, eventos, regímenes o sistemas "fijados permanentemente en una construcción estable y en una expresión del arte, y responde, ya sea en la producción de parte de los contemporáneos o en la conservación por parte de la posterioridad, a aquel sentimiento de continuidad espiritual y material que constituye el instinto de la especie humana" Citado por Revetria Beltrán. Mafalda. Ob. cit. p. 15.
[537] Normas sobre Zonas Típicas y Pintorescas. Consejo de Monumentos Nacionales, año 2001.
[538] Revetria Beltrán. Mafalda. Ob. cit. p. 35.

Con esta reconceptualización, aun precaria en lo formal, la categoría monumental de Zona Típica o Pintoresca recobran un valor que hasta hace pocos años no tenían. Aún está por verse la operatividad de las NZT y de los IDI que se implementen, así como su eficacia en el evento de resguardar zonas o centros históricos tal como los hemos conceptualizado en esta investigación.

2. La fundamentación de las ZT: Hasta la dictación de las NZT en el año 2001 la idea que sustentaba a estas áreas era la de ser una zona de protección en la cual se encontraban ubicados determinados bienes que contaban con una declaratoria de MHN o Ruinas arqueológicas. Concepto más bien restringido y meramente instrumental que predominó en la doctrina a la luz de la interpretación restrictiva que se hizo de los artículos 29 y 30 de la LMN.

Sin embargo, con la dictación de las Normas para Zonas Típicas y Pintorescas, en el año 2001, ha comenzado una nueva época de fundamentación de éstas áreas, basada en su valor autónomo que no depende exclusivamente de si contienen dentro de sus límites algún Monumento Nacional.

El concepto entregado por el CMN, y los criterios aportados por las NZT y los IDI nos llevan a esa conclusión.

2. Intervenciones: De conformidad lo dispone el artículo 30 de la LMN el Decreto que declara a una zona como ZT o Pintoresca genera consecuencias directas sobre los predios y construcciones que en él se ubiquen. *Así para hacer construcciones nuevas en una zona declarada típica o pintoresca, o para ejecutar obras de reconstrucción o de mera conservación, se requerirá la autorización previa del CMN, la que sólo se concederá cuando la obra guarde relación con el estilo arquitectónico general de dicha zona, de acuerdo a los proyectos presentados.*

Así mismo, en estas zonas los anuncios, avisos o carteles, los estacionamientos de automóviles y expendio de gasolina y lubricantes, los hilos telegráficos o telefónicos y, en general, las instalaciones eléctricas, los quioscos, postes, locales o cualesquiera otras construcciones, ya sean permanentes o provisionales, se sujetarán a un Reglamento, el cual a la fecha no se ha dictado.

Como se aprecia, es el CMN el que debe autorizar las obras nuevas, las obras de reconstrucción e incluso las de mera conservación, como pueden ser la pintura de fachadas, la refacción de vanos o techumbres, o de otra índole similar. Solo autorizadas por el CMN podrá obtenerse la correspondiente autorización y recepción de la DOM. Existe una doble vigilancia del área, al igual que en el caso de las ZCH, solo que en este caso, el órgano administrativo superior al cual la LGUC encomienda la vigilancia es un órgano nacional territorialmente descentralizado, cuales son las SEREMI de V. y U., no así el caso del CMN, altamente centralizado, y que cuenta solo con algunos Consejos Asesores

Regionales, sin atribuciones resolutivas, solo consultivas e informativas, estructura que como ya se ha reseñado resulta nefasta para la administración de las ZT.

De esta manera la doble vigilancia que se resguarda para las ZT (CMN/DOM) resulta la mayoría de las veces inoperante ante la demora por cuestiones de tiempo, distancia y burocracia que dichas autorizaciones requieren, especialmente por parte del Consejo de Monumentos Nacionales, cuya sede está en la ciudad de Santiago, demasiado lejos por ejemplo de las *Iglesias de Chiloé* o la *Calle Baquedano* de la ciudad de Iquique, ambos bienes declarados Monumentos Nacionales.

En virtud de los dispuesto por el artículo 6 numeral tercero de la LMN, y con el objeto de paliar el vacío reglamentario aún existente en la materia, el CMN dictó en el año 2001 las NZT, que en lo principal entregan las definiciones, procedimientos y criterios para el adecuado manejo de estas zonas oficialmente protegidas por el Estado de Chile.

Junto con establecer cuales serán los contenidos primordiales de los criterios de determinación o selectividad de estas ZT, las NZT incorporan en el ordenamiento jurídico nacional la figura de los INSTRUCTIVOS DE INTERVENCIÓN (IDI), verdaderas reglamentaciones especiales que se deben implementar en cada ZT o Pintoresca, en atención a sus particularidades y potencialidades.

De conformidad al artículo 5 de las NZT, el IDI es un documento de carácter técnico, que fijará en cada caso, los requisitos especiales que deben cumplirse para todas las intervenciones que impliquen obras de construcción, reconstrucción o mera conservación, sean permanentes o provisorios en atención a la distintas características arquitectónicas y paisajísticas propias de cada Zona Típica o Pintoresca, y su contenido, elaboración y control ya se ha explicado en el Apartado 93, puntos III y IV de esta investigación.

El Título IV (arts. 9 a 12) de las NZT trata el tema en detalle, señalando que toda solicitud de intervención que implique construcciones nuevas u obras de reconstrucción o de mera conservación en una zona declarada típica o pintoresca, deberá cumplir con los requisitos establecidos en el respectivo instructivo de intervención, debiendo presentarse al Consejo de Monumentos Nacionales para su autorización, acompañada de un expediente técnico que contenga los siguientes antecedentes:

a) Identificación del o de los inmuebles o espacios a intervenir.

b) Descripción detallada de la intervención propuesta.

c) Antecedentes gráficos detallados: levantamiento original del inmueble, cuando se trate de un inmueble preexistente; anteproyecto de arquitectura, según el tipo de intervención; fotografías de los inmuebles a intervenir y su entorno inmediato.

d) Especificaciones técnicas resumidas de las obras propuestas.

e) Individualización del propietario y antecedentes del profesional responsable de las obras y su firma.

f) Copia simple de los antecedentes municipales reglamentarios vigentes para el área o predio.

Una vez revisada la solicitud de intervención, el Consejo de Monumentos Nacionales podrá solicitar, si lo estima necesario, la presentación de una maqueta complementaria o ampliación de los antecedentes gráficos o descriptivos ya presentados.

El Consejo de Monumentos Nacionales, tendrá un plazo de 60 días, contado desde la fecha de ingreso a la Secretaría, para el estudio y resolución de un expediente de intervención en una Zona Típica o Pintoresca, presentado conforme a lo indicado en el artículo anterior.

En caso que se deniegue una autorización de intervención, los interesados podrán solicitar al Consejo de Monumentos Nacionales, una reconsideración fundada, con nuevos antecedentes, en un plazo de 30 días, contado desde la notificación correspondiente, la que será efectuada por carta certificada al domicilio del solicitante.

No regirán los plazos señalados en este artículo, en caso que las obras de intervención en la Zona Típica o Pintoresca deban ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en cuyo caso se someterán a los plazos y otras disposiciones aplicables, contenidas en la Ley 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente y su Reglamento.

Las autorizaciones que otorgue el Consejo de Monumentos Nacionales tendrán vigencia de un año, sin perjuicio que, treinta días antes del vencimiento de dicho plazo, pueda solicitarse prórroga por igual período, para la iniciación de las obras de intervención.

El Consejo de Monumentos Nacionales podrá supervisar técnicamente la ejecución de una obra de intervención autorizada, con la finalidad de verificar el cumplimiento de las disposiciones del Instructivo de Intervención aplicable. Lo anterior, sin perjuicio de las facultades que en esta materia correspondan a la Dirección de Obras Municipales de la comuna. (art. 12)

3. Legislación primaria: Se trata, conforme lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia administrativa de la categoría primaria oficial de carácter patrimonial, cuya regulación tiene primacía sobre la categoría urbanística de ZCH.

Esta primacía sobre la normativa urbanística se ha fundamentado en distintas argumentaciones, la especialidad del órgano y de la materia, la expresa referencia de la misma LGUC en su art. 60. *"...y que no cuenta con declaratoria de Monumento Nacional"* que la atribuiría el carácter de categoría residual, respecto a la establecida por la LMN, y las múltiples interpretaciones del MINVU y el CMN que han señalado que: "la legislación a nivel nacional, que rige sobre el Patrimonio es la Ley de Monumentos Nacionales"

4. Conceptos asociados: Asociado conceptual y funcionalmente a esta categoría está el concepto de **Monumento Histórico**, que es aquél declarado como tal por la vía de un D.S. de conformidad a la LMN. Se trata de bienes muebles o inmuebles cuya significación es de

importancia histórica (civil, religiosa, militar, constitucional, artística, literaria, científica, económica) para el país. Cuando se trate de bienes inmuebles, su agrupación, conjunción o relaciones podrán, de conformidad a uno de los criterios, ser eficaz para determinar y declarar una ZT.

Ya sabemos que este criterio, que corresponde a la interpretación que la doctrina ha hecho del artículo 29 de la LMN que señala que: *"Para el efecto de mantener el carácter ambiental y propio de ciertas poblaciones o lugares donde existieren ruinas arqueológicas, o ruinas y edificios declarados Monumentos Históricos el Consejo de Monumentos Nacionales podrá solicitar se declare de interés público la protección y conservación del aspecto típico y pintoresco de dichas poblaciones o lugares o de determinadas zonas de ellas".* Este artículo se refiere, por la naturaleza de la protección, solo a "edificios", es decir inmuebles declarados Monumentos Históricos.

b) Los criterios de selección: De conformidad al criterio originario de la LMN, se trata de seleccionar aquellas áreas donde existieren ruinas arqueológicas, o ruinas y edificios declarados Monumentos Históricos el Consejo de Monumentos Nacionales.

Sin embargo, la tendencia actual en materia de ZT, y que complementa favorablemente esta interpretación estricta del artículo 29 es que los criterios de selección de éstas áreas están más relacionados con su valor autónomo, independiente de que si dentro de sus límites existen o no ruinas o inmuebles monumentales. Importando en este sentido que la ZT pueda expresar algunas de las siguientes características.

- Unidad de agrupamiento.
- Representatividad evolutiva.
- Unidad estilística y/o arquitectónica.
- Materialidad relevante. (Técnicas constructivas de interés)
- Unidad Paisajística. (Vinculación edificaciones y entorno)
- Unidad urbana.

c) Los órganos con competencia: El órgano que toma las decisiones respecto a estas zonas es el Consejo de Monumentos Nacionales, quien como ya dijimos, conjuntamente con cumplir sus obligaciones legales, acoger y revisar las solicitudes que se le presenten para efectos de declarar eventualmente una ZT, debe velar por su conservación y mantención a través de la supervigilancia de las intervenciones, reparaciones y modificaciones que los propietarios de los inmuebles deseen realizar con prevalencia a las autorizaciones de la correspondiente DOM de la Municipalidad. (En este sentido el artículo 12 de la LMN)

Así mismo el Consejo Asesor Regional, en la eventualidad de haberse conformado, informará en terreno al CMN.

Corresponderá a las DOM, una vez obtenida las autorizaciones del CMN, autorizar dentro de sus competencias la legalidad de las obras, revisarlas y otorgar las recepciones que correspondan de conformidad a la LGUC, ordenanza, la LOCM y el PRC vigente, para

lo cual el CMN promoverá ante éstas, la incorporación de los Instructivos de Intervención de Zonas Típicas o Pintorescas respectivas, en los Planos Reguladores Comunales e Intercomunales, de modo de complementar, compatibilizar y optimizar la gestión y manejo de cada Zona Típica o Pintoresca en concordancia con la legislación vigente. (Art. 12 NZT)

De la misma manera promoverá ante los Municipios y demás organismos públicos o privados el otorgamiento de fondos u otros incentivos, con la finalidad de conservar, fomentar y desarrollar los valores patrimoniales, arquitectónicos, artísticos, históricos, paisajístico, y culturales propios de cada Zona Típica o Pintoresca. (Art. 13 NZT)

El art. 15 señala que éste organismo, de común acuerdo con la Junta de Vecinos respectiva, con el Municipio o propietarios, según corresponda, gestionará la instalación de una placa identificatoria de la calidad de Zona Típica o Pintoresca, con las características y ubicación acordadas por las partes.

Así mismo podrá solicitar a los organismos competentes en la materia, cada cinco años o cuando una situación imprevista lo requiera (incendio u otras catástrofes), un informe técnico relativo al estado de conservación de cada Zona Típica o Pintoresca afectada.

Finalmente si se comprueba deterioro o abandono de obras arquitectónicas o del mobiliario urbano existente en cada Zona Típica o Pintoresca, el Consejo de Monumentos Nacionales denunciará lo anterior e iniciará las acciones judiciales que se establecen en la legislación vigente.

Debemos señalar así mismo que el artículo 18 de las NZT consagra una acción popular, en el mismo sentido que el artículo 42 de la LMN, disponiendo que **toda persona podrá informar al Consejo de Monumentos Nacionales, o denunciar ante los Tribunales Ordinarios de Justicia, toda acción de demolición, destrucción o intervención no autorizada en la Zona Típica o Pintoresca, con el fin de que se persigan las responsabilidades civiles y criminales que correspondan.** [539]

d) Procedimiento de declaración: Este proceder ha sido explicitado en el Título II de las NZT, en sus arts. 2 y 3, pues cualquier autoridad o persona puede solicitar por escrito al Consejo de Monumentos Nacionales, que una población o lugar o determinada parte de ellos, sea declarada Zona Típica o Pintoresca.

Esta solicitud deberá acompañar un informe técnico, el que contendrá antecedentes gráficos (planimétricos y fotográficos), históricos, arquitectónicos, arqueológicos y paisajísticos del área propuesta, según corresponda, tanto del espacio construido como del no construido y deberá indicar los límites que la individualizan. Podrán incluirse, así mismo, antecedentes que reflejen la opinión de los propietarios en el área a ser declarada y

de autoridades locales, comunales, provinciales, regionales o de aquellas que se estime procedente.

Los requisitos establecidos en este artículo, también se aplicarán en caso que la solicitud de declaración emane del propio Consejo de Monumentos Nacionales.

Luego de estudiados los antecedentes de la declaración, el Consejo de Monumentos Nacionales, previo acuerdo, podrá solicitar al Ministerio de Educación la dictación del decreto correspondiente.

Para su manejo, y una vez dictado el correspondiente D.S. (Educación), deberá contarse con un instrumento técnico denominado IDI, que podrán ser elaborados, directamente por el Consejo de Monumentos Nacionales o por la respectiva Municipalidad. Así mismo, se podrán establecer convenios de cooperación técnica con otros organismos públicos o privados o con especialistas en conservación de patrimonio arquitectónico, urbanístico o cultural, para la elaboración de los mismos.

Estos Instructivos de Intervención se aprobarán por acuerdo del Consejo de Monumentos Nacionales en un plazo no superior a doce meses, contado desde la publicación del decreto que apruebe la declaración de Zona Típica o Pintoresca respectiva.

En tanto no se cuente con el respectivo Instructivo, las autorizaciones de intervención deberán atenerse para cada caso a lo que resuelva el Consejo mencionado.

La Secretaría del Consejo de Monumentos Nacionales procurará que cada Instructivo de Intervención de Zona Típica o Pintoresca sea publicado para su difusión y aplicación en los documentos denominados Cuadernos del Consejo de Monumentos Nacionales y en otras publicaciones análogas. Así mismo, remitirá un ejemplar de cada Instructivo a la Dirección de Obras Municipales que corresponda, para que ésta entregue oportunamente, a los particulares o proyectistas interesados, información sobre las normas aplicables a cada Zona Típica o Pintoresca.

e) Normativas asociadas: Los ordenamientos vinculados a esta categoría regulada por la LMN y las NZT, son la Constitución Política de la República, la LGUC, OGUC y Circulares DDU, la LOCM, LBGMA, LI, y la Ley Sobre Impuesto Territorial. [540]

f) Casos en Chile: Entre las Zonas Típicas o Pintorescas podemos destacar varias que cuentan con varios años de declaratoria y otras relativamente nuevas. En este sentido el CMN ha señalado que: “De acuerdo a como se establece en los artículos Nº 29 y 30, Título VI Conservación de los Caracteres Ambientales, de la Ley Nº 17.288 de Monumentos Nacionales, existen en la actualidad una gran variedad de tipologías distintas de Zona Típica o Pintoresca declaradas a lo largo del país, encontrando entre ellas casos de: pueblos tradicionales (Pueblo de Parinacota, Pueblo de Alhué, Estancia San Gregorio, etc.), centros históricos (Centro Histórico de Antofagasta, Centro Histórico Los Andes, Plaza Muñoz

[539] Artículo 42º (LMN): Se concede acción popular para denunciar toda infracción a la presente ley. El denunciante recibirá, como premio, el 20 por ciento del producto de la multa que se aplique.

Gamero, etc.), entorno a un Monumento Histórico (Sector Estación de Ferrocarriles de Copiapó, Parque Municipal Los Dominicos, Entorno Casa Hollstein, etc.) , áreas (Sector costero de Cobija, Cerros Alegre y Concepción, Sector de Puerto Varas, etc.) y conjuntos (Población Los Castaños, Calle Dieciocho, Calle General Pedro Lagos, etc.) ”

Agregando que: “Toda esta variedad de tipologías tienen un denominador común, cual es que cada una de ellas mantienen armonía ambiental, logrando que se pueda reconocer un conjunto unitario en sí mismas. Cada Zona Típica o Pintoresca conllevará, según sea el caso, una especial connotación histórica, estilística, constructiva, arquitectónica o urbana.”[541]

Como se pudo apreciar en esta reseña que hace el CMN, muchas de las Zonas Típicas o Pintorescas cuentan así mismo con declaratorias de ZCH o de ICH, de conformidad a la LGUC y sus normativas asociadas, y deberán encontrarse debidamente identificadas en el IPT correspondiente. Es el caso de las ZT de Antofagasta (Centro Histórico), Los Andes, Punta Arenas, Iquique (Sector calle Baquedano), y Valparaíso (Área Histórica de Valparaíso).

Revisamos algunos de estos casos:

a) **Ciudad de Iquique:** El D.S. 935 (21.12.1977) declaró como Zona Típica y de Protección, los edificios ubicados a ambos costados de ***calle Baquedano***, entre la Plaza Arturo Prat y calle José Joaquín Pérez, y las casas de calle Gorostiaga esquina Baquedano signados con los números 287, 279, 273, 251 y 237, de propiedad fiscal, y de calle José Joaquín Pérez esquina Baquedano, signados con los números 330, de propiedad fiscal, 360, y 390 , de propiedad particular, todos de la ciudad de Iquique. El área declarada Zona Típica fue delimitada y ampliada por el D.S. 1293 del 15 de Noviembre de 1983.

b) **Ciudad de Antofagasta:** El Centro Histórico de Antofagasta fue declarado ZT con fecha 31 de diciembre de 1985 por el D.S. 1170 y comprende el área ubicada entre las calles Bolívar y Balmaceda.

c) **Ciudad de La Serena:** El Centro Histórico de La Serena fue declarado ZT con fecha 12 de enero de 1981 por el artículo 2 del D.S. 4999 y comprende la Zona limitada al Norte por la Barranca del Río Elqui, al Sur por la calle Amunátegui, al Este por Borde de los cerros y al Oeste por la Avenida Costanera P.P. Muñoz.

d) **Ciudad de Valparaíso:** Esta ciudad cuenta con varias zonas declaradas en esta categoría, las que señalamos en orden cronológico:

1. La primera de ellas fue el ***Entorno de la Iglesia La Matriz***, por D.S. 2412 (6.10.1971), de gran importancia pues constituye el núcleo fundacional de esta ciudad y cuyos límites fueron ampliados por D.E. 605 (31.08.2001).

---

[540] Ley 17.235/1969.
[541] Consejo de Monumentos Nacionales, Normas sobre Zonas Típicas. Preámbulo. Santiago, 2001

2. Luego el D.S. 556 (10.06.1976) declaró como tal la **Zona de Plaza Aníbal Pinto**, cuyos límites has sido ampliados en dos oportunidades. La primera por el D.S 492, de 29/09/1989 y la segunda por el D.S. 335, 01.08.1994.
3. El D.S. 170 (23.01.1979) declara como ZT a la ***Plaza Sotomayor y Edificios que la encierran***, zona que ha sido ampliada por D.S. 4036 de 26/11/1982 y por el D.E. 605 de 31.08.2001.
4. En el mismo año (19.07.1979) el D.S. 1876 le otorga esta categoría a un área de los ***Cerros Alegre y Concepción***, esta zona fue ampliada por el D.E. 19 de 25.01.1999, y por el D.E. 605 del 31. 08. 2001.
5. En el año 1986 fue declarado como ZT el ***Complejo ferroviario de la Estación Barón de ferrocarriles*** (Se incluye: Casa de Piedra de la Estación y antiguos muros de defensa costero). Av. España frente a Balmaceda. Por D.S. 1552 de 03. 12. 1986.
6. El D.S. 316 de 19.07.1994 declaró la ZT del ***Sector Pasaje Ross.*** (Se incluyen: Edificio El Mercurio, Edificio Banco del Pacífico (Banco Santander), Edificio Financiera Condell, y Edificio Luis Cousiño)
7. El D.E. 605 de 31.08.2001 instituyó la ZT ***Sector Quebrada Márquez***., junto a Cerro Santo Domingo.
8. En el año 2001 se implementan por D.S. 605 (31.08.2001) las Zona ***Plaza Echaurren y Calle Serrano(art. 2)***; así mismo es declarado como ZT el ***Sector Bancario y Calle Prat (art. 4)***, un sector del ***Cerro Cordillera*** y finalmente se el mismo D.S. (Educación) en su artículo 8, declaró una gran Zona Típica denominada ***ÁREA HISTÓRICA DE VALPARAÍSO***, situada en el Centro Histórico de la ciudad.
9. La Zona Típica ***"Área Histórica de Valparaíso"*** está constituida por la sumatoria de las Zonas Típicas Sector Pasaje Ross, Plaza Aníbal Pinto, Cerros Alegre y Concepción, Plaza Sotomayor, Entorno de la Iglesia La Matriz, Sector Quebrada Márquez, Sector Plaza Echaurren y calle Serrano, Sector del Cerro Cordillera y Sector Bancario de Calle Prat; ello de acuerdo a lo establecido por el D.E. 605 de 31.08.2001.[542]

e) **Ciudad de Santiago:** Al igual que Valparaíso cuenta con distintas zonas declaradas en esta categoría. Destacamos de ellas las siguientes:

1. **Calles París y Londres:** D.S. 1679 de 14.04.1982, situada entre Alameda y Alonso de Ovalle, Serrano y San Francisco.
2. **Sector Calle Enrique Concha y Toro:** D.S. 276, de 19.05.1989, cuyos deslindes son las Avenida Brasil, Avenida Libertador Bernardo O" Higgins, Cumming, Romero, Maturana y Erasmo Escala.
3. **Sector Calle Nueva York, La Bolsa y Club de la Unión:** D.S. 606, de 29.12.1989. Situado entre las calles Bandera, Moneda, Ahumada y hasta el fondo de la Casa Central de la Universidad de Chile.

4. **Barrio Santa Lucía - Mulato Gil de Castro y Parque Forestal:** D.E. 123 de 21.02.1996. Ubicado entre Cerro Santa Lucía y José Miguel de la Barra por el Poniente, Parque Forestal por el Norte y Alameda por el Sur, y calle Irene Morales por el Norte.

III. Características de la construcción normativa.

Como se ha podido apreciar, ambas categorías revisten caracteres variables y están sujetas a ordenamientos y competencias esencialmente distintas, no obstante tener algunos puntos tangenciales de contacto. [543]

Se hacen presentes con alta incidencia las tensiones que describía GARCÍA DE ENTERRÍA, articuladas alrededor de "seis pares dialécticos de conceptos": función pública versus función privada; competencia municipal *versus* competencia estatal (o regional); competencias exclusivas *versus* competencias compartidas; órgano colegiado *all-embracing versus* órgano monocrático sectorializado; organizaciones generales *versus* organizaciones específicas *ad hoc* o por operación; gestión burocrática *versus* gestión participativa y democrática.

Podemos constatar como un órgano de competencia estatal, el Consejo de Monumentos Nacionales, concurre a la administración de un área de la ciudad con un órgano de competencia Municipal y otro Regional (SEREMI de V. y U.), más aún cuando una misma zona territorial cuenta con una declaratoria de ZT, que ha sido complementada en el nivel municipal con una declaratoria de ZCH, identificada como tal en el PRC o en una modificación de éste.

En efecto, la categoría monumental de la LMN, prima por jerarquía de órgano y especialidad sobre la categoría urbanística que es de carácter residual. Por esta razón, los órganos de Administración local suelen complementar o ampliar este resguardo a través de la identificación de ZCH reguladas por una Ordenanza local que establece usos de suelos, condiciones de edificación y estándares urbanísticos particulares de exepción al régimen general del PRC.

En este apartado señalaremos someramente las características del sistema de protección de centros históricos urbanos, al tenor de lo ya visto, dejando para el CAPÍTULO IV de esta investigación el desarrollo de las conclusiones y su tratamiento.

a) **Construcción Inorgánica**: Ya lo hemos señalado, no existe un sistema como tal, sino que una variedad de visiones sectoriales, traducidas en construcciones normativas focales. Lo urbanístico, lo monumental, lo ambiental, etc.
b) **Ausencia de coherencia:** La inorganicidad se manifiesta en la ausencia de relación y coherencia entre la diversidad de cuerpos normativos que regulan la materia. Así, cada uno, desde su respectiva valoración entrega definiciones, conceptos, procedimientos y

[542] Volveremos sobre este D.E. y la ZT Área Histórica de Valparaíso, en el Apartado 100 de este capítulo.
[543] Especialmente vinculados al IPT Plan Regulador Comunal, en el cual deben identificarse ambas categorías de protección. (Art. 2.1.10. Punto 1 letra e) y punto 3 letra d) respectivamente; de la OGUC)

competencias que suelen ser contradictorios, incompletos, y sin conexión alguna. Sin embargo, podemos decir en favor de la LMA, que ha sido una de las pocas legislaciones, que desde su ámbito sectorial y a propósito de los SEIA a logrado unificar algunos conceptos. (Puede verse en este sentido la Circular DDU Nº 23, ya analizada)

c) **Falta de sistema, no existe un plan general:** Lo anterior redunda en la inexistencia de un Plan General de tipo amplio que abarque y relacione las normativas, al modo de coordinar los procedimientos de diseño, planeamiento, ejecución y control de las categorías existentes. La concurrencia competencial de órganos de distinto nivel, como ocurre en la disciplina urbanística, trae como consecuencia la falta de reales hipótesis de conservación y manejo efectivo de las ZT y las ZCH, además de la falta de coordinación en la implementación efectiva de los recursos y fondos necesarios proyectados.

d) **Marcado carácter legal en cuanto a principios, y reglamentario en cuanto a procedimientos:** Sin perjuicio de que nuestra Constitución Política de la República no contenga una fundamento potente para el reconocimiento, diseño de planes, manejo y control de los centros históricos urbanos, las leyes protectoras (LGUC y LMN) suelen contener los principios de estas acciones estatales, especialmente la LMN, dejando el desarrollo de los procedimientos y mecanismos de intervención a instrumentos legales de rango inferior, que en el caso de las ZT y Pintorescas aún no se han dictado. Así, ha debido constantemente recurrirse en la práctica urbanística y de conservación a Normativas dictadas por el Consejo de Monumentos Nacionales, como las NZT, Instructivos Particulares, Circulares del MINVU, cuya generación es coyuntural y que responde la mayoría de las veces a una intervención estatal, resguardada en sus competencias, en los órganos de Administración local (Municipalidades) ante el diseño de los IPT. Como veremos más adelante en Chile es común la práctica de instructivos, circulares o normas particulares para casos específicos, que son pensados y elaborados por el órgano centralizado que corresponda.

e) **Base administrativa orgánica poco operativa:** La estructura administrativa orgánica constituida en este caso por organismos centralizados y descentralizados de carácter Nacional, tales como: MINVU, SEREMI, Consejo de Monumentos Nacionales, CONAMA, COREMA, CONADI, entre otros; y por órganos de autónomos y descentralizados administrativamente como las MUNICIPALIDADES. Éstas últimas, en su multiplicidad de funciones que le encomienda la LOCM deben articular gran parte de la ejecución y control de los planes en ambas categorías, cuestión que por las especiales características del municipio, no se plantea como operativo.

f) **Escaso desarrollo de los incentivos correctores:** Ya hemos dicho que nuestro ordenamiento sólo en los últimos años ha afrontado la labor de establecer mecanismos que busquen corregir los efectos que la redefinición del contenido del derecho de propiedad en el suelo urbano provoca en los propietarios. Si bien la LMN y la LIT, en

sus inicios (1970) se coordinaron para establecer un beneficio tributario consistente en la exención del 100% del pago del Impuesto Territorial, esta norma ha sido insuficiente para corregir el fenómeno de las limitaciones al derecho de los particulares. Actualmente la Ley Valdés tampoco ha sido implementada con eficacia por los gestores culturales, mientras los otros sistemas, de reciente creación, deben aún probar su eficacia. (*De profundis* en Apartado 98)

g) **Ausencia de participación ciudadana:** Una de las manifestaciones de la centralización en el diseño y elaboración de los planes de reconocimiento, manejo y control de los Centros Históricos es la nula. Así en la identificación, diseño y planeamiento de las ZCH, que como sabemos se implementan según el procedimiento de la LGUC para los PRC, sus modificaciones o de los Planes Seccionales, no se encuentra contemplada la intervención de la ciudadanía en forma efectiva.

Algunos podrán señalar que las disposiciones de la LGUC, OGUC, LOCM y que incluso las Circulares de la DDU del MINVU, reconocen en forma expresa la intervención de instancias vecinales, o de la sociedad civil en la elaboración del PRC y de sus modificaciones. Al contemplar la información a los vecinos, especialmente los más afectados, acerca de las principales características del Instrumento de Planificación propuesto y de sus efectos (Art. 43.1 LUGC), así mismo Audiencias públicas informativas (LOCM, LGUC y OGUC), consultas de opinión al CESCO (Consejo Económico y Social Comunal) organismo de representación indirecta de la comunidad, exposición del proyecto y formulación de las observaciones por parte de los interesados (LGUC art. 43, OGUC art. 2.1.10 y 2.1.11, y Circular DDU Nº 55 del MINVU), sin dejar de mencionar la aprobación que estos instrumentos requieren de parte del Concejo Comunal (art. 43. 7 de la LGUC, 3, 4, 56 Y 81 de la LOCM), instancia de representación popular directa, cuya elección de realiza en forma democrática.

Además, el artículo 2.1.12 de la OGUC dispone en sus incisos tercero y cuarto que los Municipios podrán contemplar un proceso de participación ciudadana, adicional o complementario al contemplado en la ley, informando a la comunidad desde el inicio del estudio mediante una o más exposiciones de carácter didáctico sobre los aspectos principales de la iniciativa, tanto en la etapa de formulación del diagnóstico como en la elaboración del anteproyecto, que señalen su objetivo y fundamentos, y demás contenidos del proyecto del Plan.

Debiendo, en la Memoria del Plan o de su modificación, consignarse si se implementó algún proceso adicional de participación de la comunidad, señalando la forma y oportunidad en que se realizó.

Sin embargo, a pesar de estas consagraciones normativas (*uti cives* y parcialmente *uti domine)*, los procesos de participación ciudadana, entendidos según GARCÍA DE ENTERRIA como “La actuación ciudadana determinada por una apreciación libre del

interés general, normalmente voluntaria, aunque eventualmente incluso forzosa - siempre que ésta no defina una situación relativamente permanente y general ni una ocupación estable - y no profesionalizada o retribuida dentro del sistema de intercambio de bienes y servicios " [544]

La Participación la concebimos como un proceso que dota de legitimidad e idoneidad técnica y social al IPT, y que conjuntamente le proporciona el correspondiente dato de realidad a fin de reconocer las realidades urbanas, sociales, económicas, culturales y patrimoniales preexistentes al Plan, y cuyo conocimiento aunque no sistematizado, radica principalmente en la ciudadanía. De ahí su importancia.

Los instrumentos consagrados en nuestro ordenamiento jurídico no cumplen tales objetivos, toda vez que están planteados como requisitos técnico - procedimentales, además no vinculantes, a menos que discrecionalmente la Municipalidad así lo haya estimado (caso del artículo 2.1.12 de la OGUC). La LGUC suele emplear la forma "deberá", sin embargo, rara vez los Municipios implementan estos procedimientos de manera de cumplir sus objetivos. Se convoca a las exposiciones y audiencias públicas por medio de las publicaciones que la ley establece, ergo, si alguien repara en las publicaciones, pocas personas se interesan en dichas materias, las que se interesan suelen no entender ni tener la capacidad de traducir las disposiciones técnicas y legales del IPT, y aquellos que si lo hacen suelen resguardar intereses más bien personales y/o empresariales. (empresas constructoras y/o inmobiliarias, consorcios nacionales o internacionales hoteleros y turísticos, grandes oficinas de arquitectos, abogados o ingenieros, universidades, etc)

h) **No existe autonomía local:** El Municipio chileno resiente fuertemente la ausencia de un rol de Coordinador, no solo en el orden técnico sino también en el político, compatibilizando los intereses sociales y económicos de la sociedad local y sus posibilidades, con los niveles gubernamentales superiores.

Este fenómeno suele variar conforme a la capacidad y potencia financiera del municipio, puesto que en aquellos municipios en los cuales los ingresos municipales son cuantiosos existe la percepción de una mayor capacidad de gestión administrativa y técnica. Sin embargo, el debilitamiento político de estos órganos de Administración local se debe en gran medida a la incidencia de los órganos superiores de la Administración, (MINVU, su SEREMI, Consejo de Monumentos Nacionales, CONAMA) quienes supervigilan su actuar, reduciéndolo a un mero ejecutor de las políticas estatales.[545]

[544] Sic nota 432.

[545] La ciudadanía percibe esta situación y concluye que ser representado en la Municipalidad, por el Alcalde o algún miembro del Concejo, es un asunto pueril, puesto que el poder real radica en otros órganos. También podemos mencionar el espectro del centralismo, determinismo según el cual, a pesar de los discursos de moda, las decisiones se toman en la capital Santiago, cuestión que para la ciudad de Valparaíso suele ser más patente, por su cercanía geográfica y su distancia cultural.

97. Centros Históricos y propiedad privada. El Conflicto y la jurisprudencia.

El Centro Histórico como unidad urbana, ya lo hemos señalado en el apartado 20, tiene un carácter de espacialidad disputada de la ciudad, se trata de una zona de la trama urbana por lo general de un valor promedio de terrenos superior a la media de la ciudad. Sin considerar los fenómenos radicales y furiosos de tugurización como los que se pueden constatar en los centros históricos de Lima o La Habana, los solares de un Centro Histórico son los preferidos por las agencias y sedes financieras y de los servicios públicos y privados. Constituyen además el espacio público por excelencia.

Esta mayor demanda del suelo urbano se genera a raíz de la relevancia del centro de la ciudad como elemento integrador de la urbe en su totalidad. Su carácter de área crucial en todos los ámbitos, le otorgan la calidad estratégica para todo ciudadano. Debido a esto, los predios situados en el centro urbano adquieren una sobre valoración y sus propietarios desean resguardar más aún sus facultades y prerrogativas sobre ellos. Los predios adquieren su carácter de bienes económicos por antonomasia.

Como se ha visto, sobre esta zona de la ciudad recaen un conjunto de normativas y ordenamientos sectoriales, que regulan desde perspectivas públicas, privadas, sectoriales y mixtas el uso de suelos, la parcelación, la instalación de publicidad, la vialidad, los espacios públicos, etc. Así, la juridización de una zona de la ciudad trae como contrapartida un conjunto de incertezas, tanto públicas como privadas, que devienen en la aceleración del proceso degenerativo del centro histórico, si estas intervenciones no son oportunas, adecuadas ni científicamente conducidas.

El Centro Histórico sometido a estas presiones, naturalmente presenta un proceso degenerativo de mayor aceleración que otras zonas de la ciudad. Así, como producto de las intervenciones conservacionistas, puede revertir ese proceso con mayor rapidez que otras zonas. Es decir, en rangos relativamente breves de tiempo (10 a 15 años) un Centro Histórico puede pasar de fenómenos de tugurización a casos de gentrificación y viceversa, manteniéndose esa inestabilidad e irregularidad social y económica [546]

Principalmente porque a los propietarios se les impone expresamente, desde la Administración, y de manera coactiva, el deber de mantener en buen estado sus propios inmuebles, a manera de intervención en su abanico de facultades dominicales, dejándole expresa constancia que aquel bien ya no es tan propio como antes, y que el bienestar de comunidad le exige ciertas conductas.

En el ordenamiento jurídico nacional los conflictos suscitados a raíz de las normativas de protección patrimonial inmueble se han instalado preferentemente sobre las disposiciones de la LMN, las cuales durante toda su vigencia han recibido fuertes críticas de parte de la comunidad jurídica nacional como de los propietarios de los bienes que han sido afectados.

En efecto, la Ley de Monumentos Nacionales consagra en su artículo 12 el deber del propietario de conservarlo en forma debida, no pudiendo "*destruirlo, transformarlo o repararlo, ni hacer en sus alrededores construcción alguna, sin haber obtenido previamente autorización del Consejo de Monumentos Nacionales, el que determinará las normas a que deberán sujetarse las obras autorizadas."*

Piénsese entonces el efecto que sobre un bien en particular, y el entorno, centro histórico, donde éste se ubica, produce esta disposición, asociada a la forma que tienen estas zonas de comportarse ante las intervenciones, más aún cuando como sabemos, estas deben ser autorizadas por procesos de doble vigilancia.

En el caso de las ZCH y los ICH, la SEREMI de V. y U. y luego las DOM, deben revisar, autorizar y recibir respectivamente, las obras de reparación y las intervenciones en estos bienes. En el caso de las ZT y los Monumentos Nacionales, es el Consejo de Monumentos Nacionales el que debe otorgar dichos permisos.

Podemos señalar entonces que el conflicto esencial de intereses público - privados en la materia tiene las siguientes causas:

a) La urgencia de los procesos degenerativos ya enunciados.(Oportunidad de la intervención)
b) Las consecuencias de una declaratoria de ZT o ZCH, sea que esta signifique una limitación al derecho de propiedad o una redefinición del mismo, y por consiguiente una afectación directa de los derechos garantizados por la Constitución.
c) La ausencia de incentivos correctores o estímulos para los particulares que vean su derecho afectado.

La Jurisprudencia administrativa nacional, en esta materia es escasa, debido principalmente a que los conflictos que se han suscitado se han resuelto principalmente por la vía del recurso constitucional de protección, consagrado en el artículo 24 de la Constitución Política de la República. Sin embargo, en su tramitación se han emitido pronunciamientos tanto de los órganos involucrados, como de la Contraloría General de la República (en adelante CGR) que aportan al debate de esta investigación.

Los casos de inmuebles ubicados en una ZT o ZCH que han planteado hipótesis de conflicto son sin duda los casos más patentes en los cuales se materializa esta contraposición de los intereses que las leyes urbanísticas y de protección monumental tutelan.

Es en ellos en donde se manifiesta en su máxima expresión la contienda de intereses y valoraciones público - privadas. El punto álgido de fricción entre el ejercicio del derecho de dominio del propietario, tal como lo concibe nuestro Código Civil y la Constitución Política de la República, y el interés público de la comunidad materializada en el ordenamiento urbanístico y en las leyes de resguardo monumental, histórico o artístico.

---

[546] En este sentido Hardoy, Gutman, Grossi, Carrión y otros. Ob. cit.

La profesora LUZ BULNES ALDUNATE, en un esclarecedor artículo se refiere a uno de estos casos, que pasamos a comentar. [547]

En el año 1981 el **Banco Hipotecario Internacional Financiero (BHIF)** adquirió a la Sucesión Montero, un inmueble ubicado en Alameda Bernardo "O" Higgins. Dicho inmueble, a solicitud del Consejo de Monumentos Nacionales, fue declarado Monumento Histórico en el año 1983.

Las catástrofes naturales de 1985, 1986 y 1987 (Sismo y temporales) produjeron daños graves en la estructura del edificio, por lo cual el BHIF, solicitó a la Municipalidad de Santiago la autorización para demolerlo. Dicha autorización fue denegada por la DOM, debido a que consultado el Consejo de Monumentos Nacionales, éste informó a la Municipalidad que los quebrantos estructurales del edifico debían ser reparados por el propietario.

La posición del Consejo de Monumentos Nacionales era que el BHIF estaba obligado a ejecutar de su cargo el proceso de recuperación del inmueble. Ante lo cual el Banco solicitó informes sobre costos de reparación los cuales superaban con creces los $ 60.000.000 de aquella época, ante lo cual el CMN insistía en la recuperabilidad del edificio.

Transcurrido el tiempo, con un edificio en una arteria central de la ciudad, el peligro que este edificio ruinoso amenaza, el dilema continuó. Fue así como por oficio Nº 67 de 1988, el Alcalde de Santiago al Ministro de Educación éste le expresó que "era altamente conveniente autorizar la demolición del edificio, pues si bien era viable su reparación estructural, su costo era tal que no era razonable emprenderla." [548] Ante esta situación el Intendente Metropolitano señaló como alternativa viable la "desafectación" del inmueble a efectos de proceder a su demolición, por el riesgo que la ruina conllevaba.

Sin embargo el Consejo de Monumentos Nacionales no modificó su postura y se negó a desafectar la propiedad, aún a pesar de las solicitudes del Intendente, el Alcalde de Santiago y los argumentos de los técnicos de la DOM, fundándose en la letra del artículo 12 de la LMN.

El conflicto pudo ser resuelto por el mismo Presidente de la República quien, prescindiendo de la opinión del Consejo de Monumentos Nacionales, dictó el D.S. 332 de 1988 que derogare el que le dio el carácter de Monumento Histórico al Inmueble objeto del conflicto. Sin embargo no fue así, la CGR, no tomó razón de este decreto por estimar que conforme a lo previsto por la Ley 17.288, especialmente su artículo 12, para disponer de una medida de tal naturaleza se precisaba del acuerdo del Consejo de Monumentos Nacionales, y como dicho acuerdo no estaba acreditado en el D.S , no era posible la desafectación.

---

[547] Bulnes Aldunate, Luz. *"Análisis de una fallo y su relación con la Ley 17.288"* Revista de Derecho Público. Universidad de Chile. Nº 49, año 1991, Santiago, pp. 31 a 44.
[548] Bulnes Aldunate, Luz. Ob. cit. p. 32.

Así es que, impedida la desafectación del inmueble de su calidad de Monumento Nacional, el **Director de Obras de la IMS**, expidió la **Resolución 2715** de 6 de octubre de 1989, que ordenaba:

> *"Procédase a la reparación total de inmueble de Avenida Libertador Bernardo "O" Higgins Nº 1483-1487, referente a sus fachadas y resolviendo además los problemas de afianzamiento de los muros y techumbres y protección de su coronamiento, bajo asesoramiento de profesional calificado antes de 30 días y previo permiso municipal en conformidad al artículo 158 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, lo señalado por Oficio Ordinario Nº 172 de 10 de Junio de 1989 del Consejo de Monumentos Nacionales y Ordinario Nº 2203 de 22 de Septiembre de 1989 de la Dirección Jurídica"*

Fue esta la Resolución que fundare el Recurso de protección interpuesto por el BHIF, para requerir de la Corte el ejercicio de las medidas necesarias para restablecer el imperio del derecho y así asegurar la protección de los derechos y garantías constitucionales que el Banco recurrente estima afectadas.

Si bien el recurso fue fundado por el BHIF en la vulneración de las derechos establecidos en los artículo 19 Nº 2 inciso segundo, y números 21, 24 y 26 de la Constitución Política de la República, como consecuencia de un acto arbitrario e ilegal de la Dirección de Obras, el fallo se pronuncia más a fondo respecto al numeral 24, respecto al cual la recurrente alegó amenaza, perturbación y privación de su derecho de propiedad.

Informando el recurso el DOM de la IMS recordó el D.S. de desafectación que no se cursó por no contarse con el acuerdo del Consejo de Monumentos Nacionales, por lo que no le quedó, de conformidad al entonces artículo 158 de la LGUC, más opción que ordenar la reparación del edificio ruinoso, puesto que la demolición no estaba dentro de sus facultades. Se adujo haber actuado dentro de la legalidad establecida cuestión que el mismo Consejo de Monumentos Nacionales, informando al respecto, respaldó.

El fallo de la Corte de Apelaciones se pronuncia respecto a los distintos puntos del Recurso.

1. Ilegalidad y Arbitrariedad de la Resolución Nº 2715: La Corte se pronuncia en el sentido de que el recurrido actúo dentro del marco de la ley, por cuanto ésta lo facultaba para decretar la demolición o la reparación de edificio. No pudiendo ordenar la demolición, pues esto importaba ir en contra de las atribuciones del Consejo de Monumentos Nacionales, que se opuso a desafectar el inmueble de su calidad de Monumento Histórico, la opción que le quedó fue ordenar la reparación del edificio.

En cuanto a la arbitrariedad de la medida el fallo se pronuncia por la irracionalidad de ese actuar, declarando que la Resolución del Director de Obras Municipales es arbitraria,

toda vez que carece de toda racionalidad ordenar la reparación de un edificio si el superior jerárquico del Director de Obras, habría manifestado que la reparación del edificio era prácticamente imposible, fundándose en los antecedentes de hecho que hemos comentado más arriba.

El sentenciador deja en claro que por estas razones la Resolución Nº 2715 deber ser estimada arbitraria e irracional.

2. Actuación del Consejo de Monumentos Nacionales: La sentencia establece que la actuación de este órgano no es materia de la acción deducida, ni lo es tampoco la demolición del edificio. (volveremos sobre este punto más adelante al analizar el voto de minoría)

3. Derechos conculcados: La Corte desechó la pretensión de los artículos 19 Nº 26 (por no estar protegida por dicha acción) y de los numerales 21, 22 y 2. Sin embargo la sentencia otorga un tratamiento especial a la *posible violación del artículo 19 Nº 24, que asegura el derecho de propiedad en sus diversas especies.*

Se rechaza que la Resolución recurrida haya privado o perturbado el derecho de dominio, pero si se estima que es una acto antijurídico que amenaza las facultades que el artículo 582 del Código Civil reconoce a este derecho que califica de absoluto. "*le impone una carga patrimonial* -reparación total del inmueble- conmina al propietario a efectuar las obras en breve lapso y le anuncia el mal o perjuicio que debe sufrir en caso de omisión al expresar que será objeto de denuncia ante el juzgado de policía local respectivo, lo cual importaría, de llevarse a cabo, la pérdida de bienes de si patrimonio para satisfacer las multas. Todo lo anterior conforma el peligro inminente de daño y afecta al goce, meramente conservatoria de la cosa que se compele a restaurar, con lo que queda de manifiesto el quebrantamiento del ordenamiento jurídico por causa del acto arbitrario" [549]

La Corte señala finalmente que subsiste para el recurrente la posibilidad de concretar su pretensión y conseguir que la Municipalidad o el Consejo de Monumentos Nacionales, decreten la demolición del edificio.

Este fallo fue confirmado por la Excma. Corte Suprema. A través del recurso interpuesto el BHIF logró que no se la agravara con la reparación del edificio. Sin embargo, la situación siguió igual, no se puede ordenar la desafectación de la propiedad de su categoría de Monumento Histórico, ni tampoco la demolición de ella, lo que igualmente constituye para el Banco un evidente perjuicio patrimonial.

Es interesante el ***voto de minoría*** del Ministro señor Sergio Guzmán, quien señaló que " El Director de Obras había procedido en derecho porque no podía desatenderse del problema planteado, porque el inmueble amenazaba ruina y su obligación era evitar riesgo de daños y peligro inminente de los terceros que transitan por las veredas contiguas. Es por ello que no quedándole otra alternativa dentro de la lógica y la razón ordenó la reparación

en la forma que señala la Resolución Nº 2715. Expresa, además, que si a alguien puede reprochársele el no haberse podido ordenar la demolición es a la totalidad del Consejo de Monumentos Nacionales que acordó no desafectar ni permitir demoler sino reparar el inmueble."

ANÁLISIS: Sin duda alguna, la esencia jurídica de esta controversia es el contenido de la Ley 17.288, y específicamente su artículo 12 que dispone:

> *Si el Monumento Histórico fuere un inmueble de propiedad particular, el propietario deberá conservarlo debidamente; no podrá destruirlo, transformarlo o repararlo, ni hacer en sus alrededores construcción alguna, sin haber obtenido previamente autorización del Consejo de Monumentos Nacionales, el que determinará las normas a que deberán sujetarse las obras autorizadas.*
>
> *Si fuere un lugar o sitio eriazo, éste no podrá excavarse o edificarse, sin haber obtenido previamente autorización del Consejo de Monumentos Nacionales, como en los casos anteriores.*
>
> *La infracción a lo dispuesto en este artículo será sancionada con una multa de uno a cinco sueldos vitales, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 25, 27 y 38 de esta ley y de la paralización de las obras mediante el uso de la fuerza pública.*

Dicha disposición sirvió de argumento tanto para el recurrente como para el recurrido. El BHIF, interpreta esta norma en el sentido que la LMN obliga al propietario sólo a conservarlo en el estado en que se encuentra al tiempo en que se dicta el D.S. que así lo califica, que no sería aplicable en las especie de los daños sufridos ulteriormente, lo cual constituye una especie de onerosidad sobreviniente que exonera del deber de conservación.

Por su parte el Consejo de Monumentos Nacionales se funda en este mismo artículo 12 señalando que la obligación de conservar, que incluye la de efectuar las reparaciones, comporta el estado en que se encuentre el edifico en todo momento, puesto que la ley no hace distinción alguna, so pena de la imposición de las multas establecidas

De estimarse como válida la hipótesis esgrimida por el Consejo de Monumentos Nacionales el BHIF debió haber incurrido en exorbitantes sumas de dinero para cumplir con el deber de conservación, y en ese caso, por una cuestión de números, sería preferible someterse a las multas que la ley establece, considerablemente más bajas que el coste de la reparación. Algo parecido a lo que ocurre con las multas en materia ambiental, que suelen implicare un costo más por su baja monta ante los procesos involucrados.

---

[549] Fallo citado por Luz Bulnes, ob. cit. p. 35.

Sin embargo, el BHIF asumió la legalidad de su actuar en todas las instancias consultadas y solo le quedaba esperar que el Consejo de Monumentos Nacionales proceda a desafectar el bien raíz, cuestión que como ya hemos mencionado, no se encuentra regulada en la LMN. No existiendo un procedimiento de desafectación señalado en la ley, se ha entendido por la CGR que éste procedimiento debe ser el mismo que el de la afectación: acuerdo del Consejo de Monumentos Nacionales. [550]

Por esta razón, el deber de conservación del artículo 12, que no es otra cosa que la potestad del órgano, se ve radicalizado por las otras facultades del Consejo de Monumentos Nacionales, entre ellas la mencionada: su poder absoluto para afectar o desafectar un bien de su categoría monumental y aquellas señaladas en los artículos 6, 7 , y 11 de la misma LMN.

La doctrina nacional ha insistido con fuerza en la inconstitucionalidad de las normas de la LMN, especialmente en lo que se refiere a las atribuciones del Consejo de Monumentos Nacionales. Como señala BULNES, este organismo. "tiene también atribuciones para decidir sobre las limitaciones que puede imponer a los propietarios de los bienes declarados Monumentos Nacionales". [551]

Los argumentos para esgrimir la inconstitucionalidad de las disposiciones de la LMN radican en gran parte en el análisis que hacíamos ya nosotros en el Apartado 93 de esta investigación, puntos sobre los cuales volveremos en las conclusiones de este trabajo.

Sin embargo, no podemos soslayar en este momento el punto esencial del conflicto, y es que uno de los efectos más importantes de la declaración de esta categoría monumental (entre ellas la de Zona Típica o Pintoresca) es que afecta el derecho de dominio pues lo limita e incide directamente en la facultad de disposición, por lo que se ha estimado que esta declaración debería siempre publicarse, y tratándose de los bienes raíces subinscribirse al margen de la inscripción de dominio y así mismo que se contemple un procedimiento en el cual el particular sea oído y pueda oponerse a esta declaratoria, que como sabemos le afectará. BULNES se pregunta si no se estaría en este caso atentando contra ka igual protección en el ejercicio de los derechos, establecida en el artículo 19 Nº 3 de nuestra Constitución.

Analizando esta disposición ENRIQUE EVANS DE LA CUADRA, ha dicho que éste es una consecuencia de la igualdad ante la ley y en ella se pretende que todos quienes deban recurrir ante cualquier autoridad, incluyendo los tribunales, de cualquier naturaleza para la protección de sus derechos se encuentran en un plano de igualdad jurídica, sin que existan privilegios o fueros especiales en razón de nacionalidad, raza, sexo, condición social o

[550] Para el caso se ha estimado que el Consejo de Monumentos Nacionales no podía mantener en calidad de Monumento Histórico a un inmueble que en cualquier momento podía ocasionar daño a la población, estando comprobada la imposibilidad de su reparación. A juicio de los autores, es dable sostener que el Consejo de Monumentos Nacionales al no autorizar la desafectación del inmueble habría incurrido en una omisión arbitraria. Bulnes Aldunate, Luz. Ob. cit. p. 37.
[551] Revetria Beltrán, Bulnes Aldunate, Luz. Ob. cit. p. 38, entre otros.

situación económica y sin que sean admisibles discriminaciones arbitrarias, es decir odiosas, injustas o irracionales. [552]

De acuerdo con esta interpretación será deber de toda autoridad oír al interesado, y además, de conformidad a los principios del racional y justo procedimiento, debe oírse siempre al afectado.

La LMN, en este sentido, no estaría de acuerdo con la Constitución, pues permite la declaración de un Monumento Histórico, sin siquiera oír a quien será presumiblemente afectado por éste acto. Esto significaría establecer una categoría especial de propietarios que sufren cargas patrimoniales sin que se les ponga en conocimiento y sin que puedan oponerse o interponer recurso alguno contra este acuerdo del Consejo de Monumentos Nacionales.

98. Incentivos. Ley Valdés. Subsidios y Certificados de constructibilidad. Subsidios de Renovación urbana. Subsidio de Rehabilitación Patrimoniales. Programas Concursables.

Hemos señalado en el Apartado 77 que la declaración de un Centro Histórico conlleva un conjunto de consecuencias jurídicas que podemos entender como un complejo bipolar compuesto por:

a) Las limitaciones al derecho del propietario del bien, y
b) Los Beneficios y regímenes especiales que reporta al propietario la afectación de su bien.

Pues bien, corresponde en este apartado estudiar los incentivos o medidas de equilibrio vigentes en Chile para efectos de morigerar el efecto de gravamen que ocasiona la declaratoria de centro histórico respecto a los bienes inmuebles ubicados al interior de sus límites, y de esta forma atenuar el conflicto de intereses público - privado que estas declaratorias conllevan.

Tomando como referente lo señalado en el apartado 77, entenderemos por incentivos o mecanismos de equilibrio todos aquellos mecanismos o normativas que concedan beneficios jurídicos al titular del derecho afectado (propietario u otro derecho real, e incluso poseedor). Estos beneficios jurídicos tienen por objeto corregir, compensar o normalizar la situación del presuntamente afectado otorgándole un estatus jurídico de privilegio frente a los demás propietarios no afectados por una normativa de protección.

No nos referiremos aquí al instituto de la expropiación, como forma de compensación, ya latamente tratada en apartados anteriores, pues como hemos visto, solo excepcionalmente contempla supuestos de indemnizabilidad. (Caso de Venezuela)

[552] Evans de la Cuadra, Enrique. *"Los Derechos Constitucionales"*, p. 26. Citado por Bulnes Aldunate, Luz. Ob. cit. p. 40.

Una declaratoria que involucre una fuerte tutela pública sobre las facultades de ejercicio del dominio del particular - persona natural o jurídica - sobre un bien inmueble situado al interior o en el límite de una zona declarada como Zona de Conservación Histórica, o como Zona Típica o Pintoresca puede significar, según algunos autores, una expropiación parcial, puesto que los atributos del propietarios quedan considerablemente reducidos. Cuestión que como hemos analizado no dista de ser verdad, pues lo que en realidad ocurre es que estos Planes especiales de protección e intervención urbana, lo que hacen es definir el verdadero contenido del derecho de propiedad en suelo urbano.

Por esta razón los mecanismos de incentivo están dirigidos a corregir esta redefinición del derecho de propiedad en suelo urbano, a efectos de que el propietario del bien afectado por una declaratoria puede internalizar tanto los costos como los beneficios de dichas categorías de protección.

Estos sistemas de incentivos pueden tener su origen en las mismas normas que generan la afectación (LGUC o LMN) o en disposiciones que emanan de otros cuerpos legales. A los primeros les hemos denominado intrínsecos y a los segundos extrínsecos.

La LGUC y la LMN y sus normativas asociadas no contemplan mecanismos propios de corrección o normalización, por tal razón dentro de los sistemas intrínsecos podemos señalar solo los denominados, ***certificados de constructibilidad***, eventualmente aplicables a las ZCH y los ICH. (Estos instrumentos estaban incorporados en un proyecto de ley que modificaba la actual LGUC)

Los incentivos extrínsecos suelen ser más variados puesto que compensan esta redefinición del derecho de propiedad desde diversas perspectivas con valoraciones distintas y constituyen en Chile la totalidad de los vigentes.

Así, desde lo impositivo, la Ley Nº 17.235 sobre Impuesto Territorial (LIT) establece la *exención del 100% para aquellos bienes inmuebles que cuenten con la declaratoria de Monumento Nacional*. Se trata de un beneficio tributario establecido para los bienes en forma individual y que en el caso de las ZT, no se presenta de mucha operatividad. En el mismo sentido, y desde la óptica impositiva tenemos las disposiciones de la *Ley sobre Donaciones con Fines Culturales*

Desde la perspectiva habitacional destacan la implementación de los Programas de Subsidios tanto de Rehabilitación Patrimonial como de Renovación Urbana.

Finalmente con una visión urbanística participativa podemos señalar el Programa de Espacios Públicos Concursables.

Comenzaremos con la Ley sobre Donaciones con Fines Culturales, conocida como Ley Valdés, debido a la relevancia que en origen, debate y formulación final tuvo el senador Gabriel Valdés Subercaseaux, para luego referirnos a los sistemas de Subsidios implementados con propósitos urbanísticos, patrimoniales y habitacionales y a otros mecanismos de equilibrio y/o corrección del fenómeno.

I. Ley sobre Donaciones con Fines Culturales. (Ley Valdés) [553]

Esta normativa está contenida en art. 8 de Ley 18.985 y otras disposiciones tributarias, y su modificación por Leyes 19.227 de 3 de febrero de 1992 y 19.721 de 5 de mayo de 2001.

La Ley sobre Donaciones con Fines Culturales contenida en el artículo 8 de la ley 18895, y su modificación por parte de la Ley 19.721, concentran el grueso de las disposiciones tributarias que, dentro de su finalidad propia, están destinadas a servir de incentivo y estímulo directo al fomento de las actividades culturales.

Mediante un mecanismo de imputación se permite rebajar de los ingresos brutos ciertas partidas como gastos necesarios. Situación que antes de la ley 18.985 no estaba contemplada en la Ley sobre Impuesto a la Renta. Esta ley y sus modificaciones posteriores detallan los diversos aspectos que nos permitirán tener una comprensión acabada de cómo ópera este beneficio tributario.

a.1) ANÁLISIS.

1. Definiciones de la ley
2. Donaciones. Sus características
3. Imputación
4. Aporte del Fisco. Fondos especiales.

1. Definiciones de la Ley: La ley 18985 y su modificación de 5 de mayo de 2001, definen especialmente:

Beneficiarios: La ley considera beneficiarios a las universidades e institutos profesionales estatales y particulares reconocidos por el Estado, a las bibliotecas abiertas al público en general o a las entidades que las administran, a las corporaciones y fundaciones sin fines de lucro y a las organizaciones comunitarias funcionales constituidas de acuerdo a la ley 19.418, que establece normas sobre Juntas de Vecinos, y demás Organizaciones Comunitarias, cuyo objeto sea la investigación, desarrollo y difusión de la cultura y el arte. Serán así mismo beneficiarias las bibliotecas de los establecimientos que permanezcan abiertas al público, de acuerdo a la normativa que exista al respecto y a la aprobación que otorgue el Secretario Regional Ministerial de Educación correspondiente, la cual deberá necesariamente compatibilizar los intereses de la comunidad con los interesas del establecimiento. Los museos estatales y municipales podrán ser beneficiarios, así como los museos privados que estén abiertos al público en general y siempre que sean de propiedad y estén administrados por entidades o personas jurídicas que no persigan fines de lucro. Así mismo será beneficiario el Consejo de Monumentos Nacionales, respecto de los proyectos que estén destinados únicamente a la conservación, mantención, reparación, restauración y reconstrucción de monumentos históricos, monumentos arqueológicos, monumentos

[553] Este punto corresponde en parte a Informe del autor a la UTPV, respecto a la Ley sobre Donaciones con fines culturales. Su marco de legalidad y operatividad del sistema. Valparaíso, 2001.

públicos, zonas típicas, ya sean en bienes nacionales de uso público, bienes de propiedad fiscal o pública contemplados en la ley 17288 sobre Monumentos Nacionales.

Beneficiarios; aquellas instituciones u órganos, siempre personas jurídicas (de naturaleza privada o fiscal) y jamás personas naturales, habilitados por la ley para recibir donaciones en los términos que la ley establece, pueden ser entonces.

- Universidades públicas o privadas reconocidas por el Estado.
- Institutos profesionales públicos o particulares reconocidos por el Estado.
- Bibliotecas abiertas al público
- Entidades que administran estas bibliotecas.
- Corporaciones y fundaciones sin fines de lucro.
- Organizaciones comunitarias funcionales ley 19418.
- Bibliotecas de establecimientos que permanezcan abiertas al público.
- Museos estatales, municipales y privados.
- Consejo de Monumentos Nacionales

La Ley establece a modo de genérico a la mayoría de los beneficiarios y uno lo individualiza claramente, como es el caso del Consejo de Monumentos Nacionales. A algunos de ellos les previene de requisitos así:

1. A las organizaciones comunitarias que no sean las de la ley 19418: deben tener como objeto la investigación, desarrollo y difusión de la cultura y el arte.

2. Las Bibliotecas de los establecimientos que permanezcan abiertas al público, deben cumplir con la normativa existente y contar con la aprobación del Secretario correspondiente, que se encargará de compatibilizar los usos públicos con los propios del establecimiento. Entendemos acá que se trata de las bibliotecas de establecimientos educacionales, o culturales abiertas al público en general, pero que desarrollan una función educativa.

3. Respecto a los museos privados, la ley exige que estos, para poder ostentar la calidad de beneficiario, deben estar abiertos al público en general primero, y segundo, deben ser de propiedad y estar administrados por entidades o personas jurídicas que no persigan fines de lucro.

4. El CMN como beneficiario, solo lo será respecto a los proyectos que la ley señala, es decir: conservación, mantención, reparación, restauración y reconstrucción de monumentos históricos, monumentos arqueológicos, monumentos públicos, zonas típicas, ya sean en bienes nacionales de uso público, bienes de propiedad fiscal o pública contemplados en la ley 17288.

5. Respecto a los otros beneficiarios la Ley no ha efectuado más precisiones. Sin embargo, para el caso de las Universidades no ha sido necesario, pues dentro de los fines de docencia, extensión e investigación de las casas de estudios superiores - públicas o privadas - establecidos en la LOCE y otros cuerpos legales, se comprenden y contienen los fines de

esta ley. Igual razonamiento es aplicable a los Institutos profesionales estatales o particulares. Para el caso de las bibliotecas públicas administradas por la DIBAM o por otros administradores, como corporaciones culturales municipales o corporaciones de desarrollo privado, así como para el caso de las organizaciones comunitarias que no sean las de la ley 19.418, se justifica su calidad de beneficiarios por la labor que cumplen de sostenedores de actividades culturales, igual razón a la disposición sobre los museos.

6. Donde si resulta más difícil argumentar en el sentido del número anterior, es para el caso de las organizaciones comunitarias funcionales que contempla la ley 19.418. Pues, esta ley, que establece normas sobre Juntas Vecinales no establece criterios orgánicos rigurosos que permitan una administración eficiente de los recursos.

Donantes: Los contribuyentes que de acuerdo a lo dispuesto en la Ley sobre Impuesto a la Renta, declaren sus rentas efectivas, según contabilidad completa. ,y tributen de acuerdo con las normas del impuesto de primera categoría, así como también, aquellos que estén afectos al impuesto global complementario que declaren igual tipo de rentas o efectúen donaciones a Beneficiarios según las normas de la misma ley. Se excluyen expresamente a las empresas del Estado y a aquellas en las que el Estado, sus organismos o empresas y las municipalidades tengan una participación o interés superior al 50% del capital.

La ley señala como donantes entonces a los contribuyentes del DL 824 sobre Ley de Impuesto a la renta en sus artículos 22 (primera categoría) impuesto a las empresas, cuya tasa fija es del 15% sobre la base imponible calculada conforme a la ley y 42 (Impuesto Global complementario) impuesto de carácter global y progresivo que se aplica las personas naturales residentes en Chile en tramos progresivo según el monto de la renta percibida.

Comité calificador de donaciones (CCD): La pésima técnica legislativa se puede apreciar al constatar que esta ley no define a este comité. Solo se remite a enunciar su composición y luego, en artículos dispersos a señalar algunas de sus funciones, dejando su operatoria a un reglamento que se publicare en el diario oficial en fecha 12 de febrero de 1991. En todo caso, intentaremos sistematizar esta información:

Composición del Comité: Estará integrado por el ministro de Educación o su representante, un representante del Senado, un representante de la Cámara de Diputados, un representante del Consejo de Rectores, y un representante de la Confederación de la Producción y el comercio.

Agrega el artículo 3 del Reglamento que será presidido por el Ministro de Educación, y aunque no lo dice, estimamos también, que tomará está función su representante, conforme señala el artículo 8° de la Ley en comento. El CCD elegirá un Vicepresidente de entre los miembros que lo componen, que durará dos años y que no podrá ser reelegido. En caso de ausencia del Ministro de Educación, o de su representante, corresponderá al Vicepresidente ejercer la presidencia.

El CCD sesionará una vez al mes, en las fechas que él mismo designe. En caso de ser necesario, el Presidente podrá convocar a sesión extraordinaria.

El quórum para sesionar será de tres miembros y los acuerdos serán adoptados por mayoría absoluta de los miembros presentes.

El desempeño de los miembros del comité será ad-honorem.

Por último, el Reglamento señala que las funciones de Secretaría del comité serán ejercidas por el Ministerio de Educación.

Objeto y procedimiento ante el CCD: El CCD, como en adelante le denominaremos, tiene por función esencial el APROBAR, conforme lo establece el Reglamento, A LOS BENEFICIARIOS QUE PRETENDAN RECIBIR UNA DONACIÓN. Esta aprobación y su procedimiento están regulados por el Reglamento de la ley de fecha 12 de febrero de 1991, contenido en el decreto N° 767 del Ministerio de Educación, que señala, en sus artículos 6, 7 y 8:

1. Que los interesados en recibir una donación acogida a los beneficios establecidos en esta ley, deberán presentar en la Secretaría del Comité o en los Departamentos Provinciales de Educación, un proyecto que contendrá a lo menos:

- Nombre y objeto del beneficiario y antecedentes de su constitución.
- Reseña de las actividades que desarrolla;
- Individualización del proyecto, describiendo las investigaciones, cursos, talleres, seminarios u otras actividades que comprende;
- Tiempo que abarcará su ejecución, el que no podrá ser superior a dos años desde la fecha de aprobación del proyecto por parte del comité;
- Recursos de dinero que se requerirán par su ejecución;
- Uso que el beneficiario dará a los fondos, el que deberá estar conforme con el artículo 4° de la ley;
- Estimación del significado o trascendencia del proyecto en la investigación, desarrollo o difusión de la cultura o el arte.

El Reglamento agrega, en el último inciso de su artículo sexto, que cuando en el proyecto se incluya la realización de exposiciones de objetos históricos y otras similares, y de funciones o festivales de cine, teatro, danza o ballet, conciertos y otros espectáculos culturales públicos, el beneficiario deberá dejar constancia que la asistencia a los mismos deberá ser gratuita y estar abierta al público en general.

El CCD deberá aprobar o rechazar el proyecto presentado dentro de los 60 días siguientes a su recepción. Si no se pronunciare dentro de dicho plazo, se considerará aprobado, en todo caso el rechazo deberá fundarse por parte del CCD. Para el caso de rechazo, la ley considera la posibilidad de un recurso de reconsideración ante el mismo CCD el cual deberá ser resuelto en el plazo de 60 días desde su presentación, si el comité

no se pronunciare en el plazo indicado se entenderá que el proyecto ha sido aprobado, de lo contrario el rechazo a esta reconsideración deberá ser igualmente fundado.

Proyecto: Se denomina así al plan o programa de actividades específicas culturales o artísticas que el Beneficiario se propone realizar dentro de un tiempo determinado. El proyecto puede referirse a la totalidad de las actividades que el Beneficiario desarrollará en ese período, en cuyo caso se denominará proyecto general, o bien solo a alguna o algunas de ellas.

Nuevamente la LDC nos sorprende con esta poco clara definición, pues si bien, en el Reglamento de la Ley algo se aclara, como vimos anteriormente a propósito del CCD, el concepto que entregan la Ley y el Reglamento no es todo lo preciso que se quisiera. Carece de amplitud y parece restringirlo a meros planes de fomento del arte y la cultura. Sin embargo, pareciera ser más amplio el sentido que el legislador ha querido dar a esta normativa, puesto que, a partir de las modificaciones introducidas al texto desde su promulgación original en el año 1990, es posible colegir dicho planteamiento; como explicaremos más adelante, respecto a la operatoria del sistema.

2. Características de las donaciones. a) Monto: En ningún caso, el crédito por el total de las donaciones de un contribuyente podrá exceder del 2% de la renta líquida imponible del año o del 2% de la renta imponible del impuesto global complementario y no podrá exceder de 14.000 UTM mensuales al año. **b) Reajustabilidad:** Las donaciones, en la parte que den derecho a crédito, se REAJUSTARÁN en la forma establecida para los pagos provisionales obligatorios, de la Ley sobre impuesto a la Renta, a contar de la fecha en que se incurra en el desembolso efectivo. **c) Modo de imputarse:** Las donaciones mencionadas, en aquella parte en que no pueden deducirse como crédito, constituirán un gasto necesario para producir la renta afecta al impuesto de primera categoría. Sin perjuicio de lo anterior, no se aplicará lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley sobre Impuesto a la Renta. **d) Momento de la imputación:** El crédito sólo podrá ser deducido de los impuestos que corresponda pagar por rentas generadas en el ejercicio en que se efectuó la donación. Lo señalado por el Reglamento en su artículo 9, reafirma lo establecido por la ley al señalar en el inciso primero del artículo 2 que el crédito referido solo podrá ser deducido si la donación se encuentra incluida en la base de los respectivos impuestos correspondientes a las rentas del año en que se efectuó materialmente la donación. **e) No requieren insinuación:** Las donaciones que señala esta ley están liberadas del trámite de la insinuación. **f) Exención del Impuesto a las Herencias Asignaciones y donaciones**: así mismo quedarán exentas del impuesto que grava a las herencias y donaciones. **g) Donaciones en especie:** Se trata de una de las modificaciones de la ley 19.721, de mayo de 2001, que señala, que no obstante lo dispuesto en el inciso primero del artículo 2°, los contribuyentes podrán efectuar donaciones en especie. Para estos efectos, el valor de las especies será, en caso que el donante sea un contribuyente del impuesto de primera categoría de la Ley sobre Impuesto

a la Renta, que determine su renta efectiva sobre la base de contabilidad completa, el que la especie tenga para los efectos de dicha ley, y su transferencia deberá registrarse y documentarse en la forma que establezca el Servicio de Impuestos Internos. En caso que el donante sea un contribuyente del Impuesto Global complementario, dicho valor será determinado pro el CCD, que podrá considerar como referencia un informe de peritos independientes. El costo de estos peritajes será de cuenta del beneficiario y no formará parte de la donación.

Requisitos de las Donaciones: Ahora bien, solo darán derecho al crédito antes señalado, las donaciones que cumplan con los siguientes requisitos:

1. Haberse efectuado a un Beneficiario para que este destine lo donado a un determinado proyecto, debidamente aprobado según lo que establece el artículo 4° de la misma ley.

2. Que el Beneficiario haya dado cuenta de haber recibido la donación mediante un certificado que contendrá las especificaciones y se extenderá con las formalidades que señala el Reglamento, es decir:

Llevar impresa la leyenda "CERTIFICADO QUE ACREDITA LA DONACIÓN ART. 8° LEY N° 18.985".

Tener impresos los datos de individualización del beneficiario, con indicación de su R.U.T. y domicilio, y la identificación de su representante legal.

Estar numerados en forma impresa, correlativa y estar debidamente timbrados y registrados en la Dirección Regional del Servicio de Impuestos Internos que corresponda al domicilio del Beneficiario.

Ser suscritos, con expresión del nombre, y con la firma del representante legal del beneficiario o la persona habilitada para ello.

Individualizar al donante, indicando su R.U.T. domicilio y giro comercial que desarrolla y representante legal.

Indicar monto de la donación en números y letras,

Señalar el destino o afectación que se dará a la donación, e

Indicar resolución aprobatoria del Comité, su fecha y título del proyecto aprobado.

No obstante lo señalado por la ley en el sentido de que este certificado debe emitirse a lo menos en triplicado, el Reglamento es más exigente y exige derechamente que sea emitido en cuadruplicado. Uno de los ejemplares se entregará al donante, otro deberá conservarlo el beneficiario, un tercero ser guardado por éste para ser puesto a disposición del S.I.I., cuando este lo requiera. El cuarto ejemplar se remitirá a la Secretaría del Comité, dentro del plazo de 30 días contados desde la fecha de su emisión.

Condiciones que deben cumplir los Beneficiarios. Para poder recibir donaciones con el efecto prescrito en el artículo 2° de la Ley, es decir, para que tengan derecho al crédito que ahí se establece y en la forma y monto que se señala, los Beneficiarios deberán cumplir las siguientes condiciones:

1. Ser aprobados por el CCD, según las normas que establece el Reglamento, en sus artículos 6, 7 y 8, ya mencionados en este informe a propósito del epígrafe Objeto y procedimiento ante el CCD, en el punto 2.1

2. El proyecto podrá referirse a ala adquisición de: a) bienes corporales muebles destinados permanentemente al cumplimiento de las actividades del Beneficiario, b) a gastos específicos con ocasión de actividades determinadas o, c) para el funcionamiento de la institución beneficiaria. (art. 4° N° 2 de la ley y art. 13 del Reglamento)

Así:

a) Los bienes corporales muebles adquiridos con donaciones recibidas para un proyecto no podrán ser enajenados sino después de dos años contados desde su adquisición.

b) Los inmuebles solo podrán ser enajenados después de cinco años.

El producto de la enajenación de unos y otros solo podrá destinarse a proyectos del beneficiario. En el caso de los inmuebles, el dinero que se obtenga por su enajenación deberá dedicarse a ala adquisición de otro u oros bienes raíces que deberán destinarse permanentemente al cumplimiento de las actividades del beneficiario, inmuebles que estarán sujetos a las normas del numero 2 del artículo 4° de la Ley.

La Ley agrega un requisito de carácter probatorio documental, que es que en las escrituras públicas donde conste la adquisición de inmuebles pagados total o parcialmente con recursos provenientes de donaciones acogidas a esta ley, deberá expresarse dicha circunstancia.

3. Los proyectos deberán contener una explicación detallada de las actividades y de las adquisiciones y gasto que requerirán. El Reglamento señala en su artículo 6° contiene las menciones e información que deberá consta en la solicitud y en el proyecto que se presente ante la entidad correspondiente.

4. Cuando los proyectos incluyan la realización de exposiciones de pintura, fotografía, escultura, colecciones de objetos históricos y otras similares, y de funciones o festivales de cine, teatro, danza, o ballet, conciertos, y otros espectáculos culturales públicos, la asistencia a los mismo deberá ser gratuita y estar abierta al público en general.

No obstante esta disposición, el nuevo artículo 8, incorporado por ley 19.721 de mayo de 2001, señala que el CCD podrá aprobar proyectos en que se autorice la presentación de espectáculos y exposiciones, a que se refiere el numero 4 del art. 3, cuyo ingreso sea pagado, siempre que en estos casos, el proyecto considere la presentación de, a lo menos, igual número de veces del mismo espectáculo y exposiciones, con un cobro por ingreso rebajado o gratuito. Luego la ley establece el mecanismo para calcular la proporción de la gratuidad en relación con la donación.

5. En ningún caso un proyecto podrá considerar un lapso superior a dos años, contados desde la respectiva aprobación del comité.

3. Imputación o crédito: Dispone el artículo segundo de la ley en comento que los donantes que hagan donaciones en DINERO o EN ESPECIE, según valoración de conformidad a la ley, a beneficiarios, en las condiciones y para los propósitos que se indican en la misma ley, tendrán derecho a un crédito equivalente al 50 % de tales donaciones en contra de sus impuestos de primera categoría o global complementario, según el caso.

Agrega, que el crédito referido solo podrá ser deducido si la donación se encuentra incluida en la base de los respectivos impuestos correspondientes a las rentas del año en que se efectuó materialmente la donación.

En ningún caso, el crédito por el total de las donaciones de un contribuyente podrá exceder del 2% de la renta líquida imponible del año o del 2% de la renta imponible del impuesto global complementario y no podrá exceder de 14.000.- unidades tributarias mensuales al año.

Aplícase lo dispuesto en los incisos 3, 4, 5 del Art. 2 de la ley.

4. Aportes del Fisco: Dispone el artículo 9, incorporado por la ley 19.721 de mayo de 2001, que el Fisco podrá contribuir al financiamiento de los proyectos a que se refiere el artículo 8 de la misma ley 19.721 (ingreso pagado o rebajado) que se ejecuten en regiones distintas de la Región Metropolitana de Santiago, por instituciones que tengan la sede de sus actividades en dichas regiones.

Los recursos para estos efectos contemple la Ley de Presupuestos del Sector Público se dividirán en doce fondos regionales, en proporción al territorio y población en partes iguales, de cada una de dichas regiones, respecto de la suma del territorio y la población de todas ellas. El cincuenta por ciento de los recursos de cada uno de estos fondos regionales se distribuirá y entregará al término del primer semestre de cada año y el monto restante al finalizar el segundo semestre.

La distribución de los recursos de cada fondo regional, entre los beneficiarios del artículo 8°, se hará en proporción al monto de la donación hecha efectiva a cada proyecto cultural respecto del total de las donaciones que se hayan concretado en el semestre de que se trate. El aporte fiscal que por este concepto se otorgue, será equivalente al 15% del monto de la donación respectiva o al porcentaje que resulte de acuerdo a los recursos de que disponga dicho fondo.

Estos recursos sólo podrán ser utilizados dentro del plazo de un año, contado desde que sean entregados al beneficiario, y en actividades culturales que se ejecuten en las regiones a que se refiere el inciso primero.

Mediante decreto del Ministerio de Educación, visado por el Ministerio de Hacienda, se establecerá la forma en que el aporte de recursos habrá de entregarse, así como los compromisos y garantías de los Beneficiarios con el Fisco. La identificación de los Beneficiarios del aporte corresponderá al CCD.

ANÁLISIS: Luego de reseñar la LDC y sus principales mecanismos de operación podemos señalar que:

a) La inclusión del Consejo de Monumentos Nacionales como Beneficiario de esta ley, por la modificación de mayo del 2001, que dispone " Así mismo será beneficiario el Consejo de Monumentos Nacionales, respecto de los proyectos que estén destinados únicamente a la conservación, mantención, reparación, restauración y reconstrucción de monumentos históricos, monumentos arqueológicos, monumentos públicos, zonas típicas, ya sean en bienes nacionales de uso público, bienes de propiedad fiscal o pública contemplados en la ley 17288 sobre Monumentos Nacionales. ***Provoca distorsiones en el sistema operativo de la Ley***, pues:

1. El Estado a través de la secretaría del CCD, que es la Secretaría del Ministerio de Educación, o las Secretarías Regionales, es el calificador de la legalidad de las donaciones, proyectos y beneficiarios, es decir de supervigilar que estos cumplan con los requisitos, condiciones y presupuestos que la ley señala. Incluir al Consejo de Monumentos Nacionales equivale a decir que el Estado se calificará a sí mismo y que la destinación de proyectos sólo cambia de escritorio y no de despacho. Sabido es que el mismo Consejo de Monumentos Nacionales está presidido por el Ministro de Educación.

2. Nos preguntamos si acaso no se deja una puerta abierta a la discrecionalidad de la autoridad administrativa que si bien contiene un marco de instituciones públicas y sin fines de lucro dentro del concepto de Beneficiarios, podría beneficiar claramente a este organismo que al igual que el Comité Calificador de Donaciones está presidido por el Ministro de Educación.

3. Respecto a los fines, la ley señala que el Consejo de Monumentos Nacionales será beneficiario, es decir una institución u órgano habilitado por la ley para recibir donaciones en los términos que la ley establece, sólo respecto de los proyectos que estén destinados únicamente a la conservación, mantención, reparación, restauración y reconstrucción de:

a) Monumentos históricos,

b) Monumentos arqueológicos,

c) Monumentos públicos,

d) Zonas típicas.

El requisito común a éstos es que puede tratarse de monumentos (históricos, arqueológicos o públicos) o zonas públicas con carácter de bienes nacionales de uso público, bienes de propiedad fiscal o pública contemplados en la ley 17.288 sobre Monumentos Nacionales. Es decir, involucra todos los tipos de protección a la propiedad monumental que contempla esta ley. Situación que distorsiona el sistema de la ley.

4. La ley de donaciones culturales y sus modificaciones contempla varias definiciones y estipula varios procedimientos respecto al tipo de proyectos que es susceptible considerar a

la hora de hacer operativo el sistema de donaciones a un Beneficiario, otorgando las siguientes posibilidades:

a) Proyectos que consistan en la adquisición de **bienes corporales** destinados permanentemente al cumplimiento de las actividades del Beneficiario. Así, en el caso de universidades, museos, bibliotecas y otras entidades similares el proyecto en sí mismo debe enmarcarse dentro del quehacer normal de estos organismos o establecimientos.

b) Los proyectos así mismo podrán referirse a **gastos específicos** con ocasión de actividades determinadas o bien para el funcionamiento de la institución beneficiaria.

c) Para el caso de los **inmuebles**, estos pueden ser adquiridos bajo el mismo supuesto que se señala en la letra a), es decir, debe tratarse de inmuebles por naturaleza, por adherencia o por destinación (edificaciones, construcciones, predios, lotes, etc.) , sin embargo, a diferencia de los bienes muebles, que solo pueden ser enajenados sino después de dos años, los inmuebles solo podrán serlo después de cinco años de su adquisición. Con lo que se establece una prohibición legal a la transferencia de dichos bienes. Con el objeto de que aquél beneficiario que recibe la donación internalice los gastos y costes en que pudiere haber incurrido.

d) El **producto (en dinero) de la enajenación**, tanto de *los bienes muebles como inmuebles*, debe ser destinado a otros proyectos de la misma índole, del beneficiario. Para el caso específico del dinero que se obtenga de la enajenación de los inmuebles, éste deberá dedicarse a la adquisición de otro u otros bienes raíces que deberán destinarse permanentemente al cumplimiento de las actividades del Beneficiario.

Ahora bien, para efectos de lo previsto en el modificado artículo 1° N° 1 de la Ley, Es decir para precisar el ámbito de acción o la clase proyectos que el Consejo de Monumentos Nacionales podrá ejecutar como beneficiario de esta ley debemos atenernos al marco dado por las letras antes referidas y su relación con las acciones de conservación, mantención, reparación, restauración, y reconstrucción de monumentos históricos, arqueológicos, públicos y zonas típicas, debiendo distinguir:

1. Para el caso de los monumentos históricos; inmuebles por naturaleza, en su mayoría edificaciones o construcciones con carácter de relevancia arquitectónica e histórica, los proyectos que recaigan sobre ellos deberán, por cuestión de la legalidad preexistente a la ley, ser autorizados por el Consejo de Monumentos Nacionales, y para el caso de ser él mismo titular del derecho, deberá contarse con los informes técnicos que en rigor se precisan. Deberá además atenerse al proyecto presentado al tenor y al marco de lo señalado en el DECRETO SUPREMO que afecta tal inmueble como MONUMENTO HISTÓRICO. Resulta curioso como el mismo beneficiario en este caso informa sobre su proyecto.

Esta normativa podrá ser útil para le caso de inmuebles de carácter histórico o monumental que estén permanentemente destinados al cumplimiento de las actividades del Beneficiario. Lo que no resulta extraño si observamos la realidad, pues un buen número de

Universidades, organismos culturales, bibliotecas y museos funcionan en inmuebles que ostentan ésta calidad jurídica, y se encuentran debidamente catastrados y evaluados por la autoridad competente. Sin embargo, respecto del Consejo de Monumentos Nacionales no tenemos referencias en términos de que éste pueda adjudicarse la titularidad de los inmuebles que son propiedad del Fisco de Chile en su calidad de administrador de la propiedad monumental de nuestro país.

2. Para el caso de los monumentos públicos, estatuas, y otros muebles que por destinación están permanentemente adheridos al suelo, siendo que administrativamente las autorizaciones para su remodelación, restauración, modificación o tratamiento; deben provenir precisamente de un informe favorable del Consejo de Monumentos nacionales.

3. Para el caso de las zonas típicas, en cuyo manejo deberá tenerse en cuenta el D.S. del ejecutivo que las declaró como tales. Incorporándose al manejo y gestión de estas zonas los incentivos de esta ley. Quizá la reforma introducida de mejor talante dentro de esta Ley.

De esta manera se incorpora un elemento novedoso que coadyuva en la administración y manejo de estas zonas. No obstante esto, sigue pendiente la forma en cómo el mismo Consejo de Monumentos Nacionales funcionará operativamente como beneficiario de la Ley sin caer en incompatibilidades, arbitrariedades o inhabilidades que signifiquen una distorsión del sistema. Pues para los donantes, particulares o empresas, será mucho más atractivo efectuar sus aportes y consecuentes rebajas a través de un Beneficiario "privilegiado" como es el caso del CMN. Lo que atentaría contra el principio constitucional de la igualdad ante la ley.

II. Subsidios y correctores económicos.

El mecanismo de los Subsidios corresponde a la ciencia económica y dentro de las teorías de Análisis Económico del Derecho son utilizados con el objeto de intervenir en la economía con el propósito de conseguir objetivos previamente determinados. Sea en relación a la oferta o la demanda de determinados productos o servicios.

Podemos definirlos como aquellos incentivos económicos otorgados directa o indirectamente por el Estado que buscan subvencionar y fomentar determinada actividad económica o conducta de consumo.

En nuestro país se han desarrollado principalmente en materia salud, educación y de vivienda, e efectos de subsidiar la demanda de los ciudadanos con menores ingresos, otorgándoles un mayor grado de acceso a estos derechos básicos, asegurados por la Constitución Política de la República, y como una forma de contribuir así mismo al desarrollo del bienestar de la sociedad.

Los subsidios o subvenciones en materia de Vivienda son de larga data en nuestro país, consolidándose a partir de la década del sesenta bajo la concepción del Estado de Bienestar.

Sin embargo podemos distinguir dos modalidades de aplicación al caso de los centros históricos y de las categorías ya descritas:

1. Subsidio de Renovación urbana.

2. Subsidio de Rehabilitación Patrimonial.

Ambas categorías de subsidios están contenidas en el D.S 44 del MINVU que progresivamente, desde su dictación en el año 1988 ha incorporado diversas categorías de subsidios a partir de su esquema general básico.

El D.S. 44 "**REGLAMENTO DEL SISTEMA GENERAL UNIFICADO DE SUBSIDIO HABITACIONAL**" (D.O. de 09.04.88) define en su artículo primero el subsidio habitacional como una ayuda estatal directa, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución por parte de éste, y que constituye un complemento del ahorro que necesariamente deberá tener el beneficiario y, si lo necesitare, del crédito que obtenga, para financiar la adquisición de una vivienda económica a que se refiere el artículo 162 del D.F.L. N° 458, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de carácter definitivo, nueva o usada, urbana o rural, o la construcción de ella, para destinarla al uso habitacional permanente del beneficiario y su grupo familiar. Este subsidio habitacional consiste en un subsidio directo y en un subsidio implícito, o en uno de ellos exclusivamente. Se entiende por subsidio implícito la diferencia que pudiere producirse entre el valor par de las letras de crédito correspondientes al préstamo que se otorgue al beneficiario, y el producto que se obtenga de la venta de dichas letras, en la forma establecida en el artículo 21.

En su **TITULO IV,** complementa esta definición y trata de la postulación para **la adquisición de viviendas emplazadas en zonas de conservación histórica.** Así, en su artículo 53, se señala que el subsidio habitacional obtenido conforme a las normas de este Título sólo podrá aplicarse al pago del precio de la adquisición de una vivienda emplazada en zona de conservación histórica o en un inmueble de conservación histórica en la región indicada por el interesado en su postulación.

Para los efectos de lo dispuesto en este Título, **se entenderá por "vivienda emplazada en zona de conservación histórica o en un inmueble de conservación histórica",** aquella que cumpla con los siguientes requisitos:

a) Que se origine de la rehabilitación de un inmueble ya construido, emplazado en una zona de conservación histórica o en un inmueble de conservación histórica definidos por el respectivo Instrumento de Planificación Territorial.

b) Que la rehabilitación cuente con autorización de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, de acuerdo al inciso segundo del artículo 60 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

c) Que la construcción objeto de la rehabilitación sea anterior al 31 de julio de 1959, fecha de la publicación en el Diario Oficial del D.F.L. Nº 2, de 1959.

d) Que de la rehabilitación se generen dos o más viviendas.

e) Que las viviendas producto de la rehabilitación tengan el carácter de viviendas económicas conforme al Reglamento Especial de Viviendas Económicas, contenido en el Título 6 del Decreto Supremo Nº 47, de Vivienda y Urbanismo, de 1992, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones

A esta alternativa de postulación se aplicarán las normas contenidas en el presente Título y, supletoriamente, en lo que no se contrapongan con éstas, aquéllas contenidas en el Título I de este reglamento. Los interesados podrán postular en forma individual o a través de las cooperativas, grupos organizados, corporaciones o fundaciones, a que se refiere el artículo 39, en cuyo caso sus socios, miembros o afiliados deberán dar cumplimiento a los requisitos exigidos en el Título I para la postulación de socios de cooperativas, o a los exigidos en el Título II para la postulación de miembros de grupos organizados, o de afiliados a corporaciones o fundaciones, en lo que corresponda, aplicándose supletoriamente las normas de dichos Títulos en lo que no se contrapongan con las del presente Título. (Art. 55)

El monto máximo del subsidio habitacional directo de que trata esta modalidad de subsidio será equivalente a 250 Unidades de Fomento, pudiendo aplicarse al financiamiento de la adquisición de una vivienda cuyo valor máximo no exceda del equivalente a 2000 Unidades de Fomento, valor que se determinará conforme al artículo 3º del presente reglamento. Asimismo el Reglamento fija los tramos aplicables a esta modalidad que ha sido denominada "subsidio patrimonial"(arts. 56 y 57)

III. Otros incentivos o mecanismos de equilibrio.

a) Licencias de constructibilidad: otra parte, y beneficiando directamente a estos últimos (bienes inmuebles privados) , podemos mencionar, el proyecto de la nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones, congelado en su trámite parlamentario, que establecería compensaciones en la forma de certificados de constructibilidad para los propietarios de inmuebles protegidos como monumentos históricos o como inmuebles de conservación histórica. Si entendemos que los bienes patrimoniales son de interés público, por cuanto cumplen una función social muy importante, y si asumimos que el Estado, al protegerlos, impone al propietario restricciones y lo obliga a proteger la integridad del bien, entonces no podemos más que asumir como una meta prioritaria el contar con incentivos tributarios y apoyo económico para la conservación de los monumentos nacionales de propiedad privada.[554]

b) Programa de Espacios Públicos Concursables: El D.S. Nº 245 de V. y U. de 2001 consagró el Programa Concursable de Espacios Públicos, destinado a rehabilitación o recuperación de barrios de carácter patrimonial, ubicados en áreas urbanas consolidadas, a

[554] Ropert Fuentes, Rodrigo. *" Las leyes de protección del patrimonio en Chile".* Revista de Derecho Ambiental. Universidad de Chile. Nº 1, Año 2003.

través del mejoramiento del espacio público, creando impacto urbano, mediante la ejecución de obras seleccionadas. A través de la Resolución exenta Nº 680 (04/03/2003) del mismo Ministerio se estableció el Procedimiento para la aplicación práctica de este programa.

Este programa permite obtener financiamiento para el Diseño y/o Ejecución de obras en espacios públicos, las que deben quedar claramente establecidas en la solicitud de postulación.

Serán las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, mediante resoluciones, quienes convocarán a postulación para la selección de proyectos de obras de mejoramiento de espacios públicos en sectores de carácter patrimonial definidos por el municipio, fijarán los períodos de postulación de los proyectos, los plazos correspondientes y los lugares de inscripción de los mismos.

Los interesados en postular proyectos de obras de mejoramiento de espacios públicos podrán hacerlo directamente en la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo o a través de la SECPLAN de la respectiva Municipalidad, acompañando al efecto los antecedentes que se señalan en el número 4 de la Res. 680/2003, y en el Manual de Postulación del Programa.

Las solicitudes de inscripción para postular proyectos de obras de mejoramiento de espacios públicos deberán contener la siguiente información:

a) Individualización del postulante, antecedentes relativos a su constitución legal si es persona jurídica y documentos en que conste la personería de su representante legal.

b) Informe municipal en que conste el carácter patrimonial del área o del barrio en el cual se construirán las obras, señalando con cual o cuales de las siguientes características se concurre;

b.1.) Zona de Conservación Histórica.

b.2.) Zona central consolidada con evidencia de deterioro.

b.3.) Área que representa un momento histórico del desarrollo urbano de la comuna, o que sea reconocida e identificada por la comunidad.

En este informe se especificarán los beneficiarios directos e indirectos estimados del proyecto y en qué medida aquellas obras contribuyen a la consolidación del barrio, a la estructuración urbana del sector y a la superación en éste de carencias de espacios públicos seguros y adecuados .

c) El valor de la etapa del proyecto a ejecutarse no podrá exceder de 15.400 UF, aún cuando el valor total del proyecto exceda dicha cantidad.

d) Indicación del monto total del aporte que efectuará el Municipio, conforme a lo señalado en el punto 12. de esta resolución. En el caso de postular a la etapa 1.3. de diseño y ejecución, el postulante podrá enterar el aporte con el proyecto del diseño definitivo y el resto en dinero, hasta completar el aporte exigido en la postulación. El monto de este

aporte, no podrá representar una suma que exceda el 5% del valor total del proyecto, debiendo acompañarse copia fiel del contrato respectivo y del decreto municipal que lo sanciona.

e) Indicación del monto total del aporte que efectuará un tercero al postulante.

f) Contrato de comodato, si las obras se construirán en terrenos de dominio del SERVIU o del Municipio o, en su defecto, declaración jurada en que conste el compromiso que asumen estos organismos en orden a entregar en comodato los terrenos en que se construirán las obras.

g) Documento en que conste la calidad de concesionario del postulante, si las obras se construirán en un bien nacional de uso público o, en su defecto, declaración jurada en que conste el compromiso que asume el Municipio en orden a entregar en concesión los terrenos en que se construirán las obras.

h) Anteproyecto vigente de las obras de mejoramiento de espacios públicos que postulan creando impacto urbano en sectores de carácter patrimonial, aprobado por la Dirección de Obras Municipales respectiva.

i) Declaración jurada del postulante en que se compromete a la administración, operación y mantenimiento de las obras en forma permanente y de acuerdo a las responsabilidades establecidas en el proyecto de operación.

Los montos de los aportes definidos en las letras d) y e), anterior, se calcularán en base al valor total de la obra a que postule, según el valor referencial del metro cuadrado de construcción a que se refiere el numeral 6 de la Res. 680/2003.En el caso de postular a la etapa 1.3. diseño y ejecución, el valor total del aporte se calculará en base al valor total del proyecto, considerando el valor del diseño más el de la ejecución.

Para los efectos de las obras a que se refiere la presente resolución, anualmente, el SERVIU correspondiente confeccionará una tabla donde se señalarán los valores referenciales de costos por metro cuadrado o unitario de construcción de las citadas obras, tales como plazas, plazoletas con o sin iluminación, mobiliario urbano, tratamiento de pavimentos, paseos peatonales, pistas de skate, conformación de áreas verdes en bandejones, etc. Esta tabla deberá estar a disposición de los interesados, en la SEREMI respectiva, en el SERVIU, o en la SECPLAC del Municipio respectivo.

La SEREMI respectiva informará técnicamente los proyectos que postulen, previamente visados por el SERVIU, con el propósito de verificar que los costos de ellos coincidan con lo señalado por los postulantes en su solicitud.

Los proyectos postulados se informarán considerando los siguientes aspectos:

a) Cobertura del proyecto, con detalle de los beneficiarios directos e indirectos.
b) Inserción de las obras en la trama urbana del área de carácter patrimonial, relación entre ellas, si fuesen más de una, y su vinculación con el espacio público circundante. Este aspecto se basará en el informe del Municipio.

c) Calidad del diseño de las obras a ejecutar en función de respetar el entorno intervenido, considerando la materialidad propuesta, la identidad con el lugar y su sentido de pertenencia.

d) Monto de los aportes del Municipio por sobre el mínimo exigido a éste, conforme a lo dispuesto en la letra d) del número 4. de la presente resolución, y/o aportado por el postulante, en su caso.

e) Antigüedad en la participación en el Programa, considerando la participación en procesos de selección anteriores.

f) Participación y organización de la comunidad, teniendo en cuenta el grado de viabilidad del proyecto, considerando como tal la factibilidad de una adecuada administración y operación posterior del mismo, lo que se evaluará de acuerdo a su proyecto de operación y al grado de organización de la comunidad, a través de la formación de comités o utilización de aquellos ya existentes.

Cumplido lo anterior, los proyectos se priorizarán por la Comisión Calificadora Regional, que estará integrada por el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, por el Director del SERVIU, por el funcionario designado como responsable del programa por el Director del SERVIU, por el funcionario designado como responsable del Programa por el Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo y por un representante de la SERPLAC regional.

Los proyectos postulados deberán ser priorizados hasta el día 31 de Marzo de cada año o el día hábil siguiente si éste fuere festivo. El listado priorizado de proyectos deberá ser enviado al nivel central hasta el día 11 de Abril de cada año o el día hábil siguiente si éste fuere festivo, para dar inicio a la distribución regional de los recursos.

La priorización de los proyectos deberá efectuarse teniendo en cuenta la prelación de los criterios señalada en el punto 7 de la Res 680/2003.

Los proyectos postulados que no sean seleccionados quedarán en lista de espera, pudiendo cada Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo conformar un Banco de Proyectos, los que podrán concursar en los años siguientes, obteniendo un puntaje adicional por concepto de antigüedad en la participación en el Programa. Será responsabilidad de cada Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo mantener actualizado y vigente el Banco de Proyectos.

Para la materialización de las obras se deberá suscribir un convenio entre el SERVIU y la Municipalidad respectiva, con anterioridad a la fecha del llamado a propuesta para su construcción. En el convenio se dejará constancia, por lo menos, de los siguientes antecedentes:

a) Singularización de las obras, señalando su tipo y su localización.

b) Inversión total aproximada que demandarán las obras.

c) Aporte SERVIU y el ítem del presupuesto al cual será imputado el gasto.

d) Aporte municipal y el ítem del presupuesto al cual será imputado el gasto.

e) Otros aportes.

f) Definir quién será la Entidad Ejecutora del proyecto. En el caso que la Entidad Ejecutora no sea el SERVIU respectivo, la designación de ésta deberá contar con el acuerdo del Secretario Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.

Para la adjudicación de la propuesta de construcción de las obras seleccionadas será condición que el Municipio entere en caja del SERVIU respectivo los aportes comprometidos.

En las resoluciones que adjudiquen los contratos para la ejecución de las obras, deberá insertarse íntegramente el comprobante de ingreso emitido por el SERVIU, correspondiente a los aportes efectuados por el Municipio y otros, si los hubiere.

Si los Municipios no enterasen el aporte oportunamente, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva podrá proceder a una redistribución de los fondos, debiendo respetar el orden de prioridad de los proyectos que figuran en la lista de espera y, de no ser posible, deberá informar al nivel central los criterios adoptados por la región para elegir los proyectos de reemplazo, lo que deberá ser evaluado y autorizado por la Subsecretaria de Vivienda y Urbanismo.

El SERVIU o el Municipio pondrán término al contrato de comodato o a la concesión otorgada, si el postulante no da cumplimiento a las condiciones establecidas para su operación en el contrato correspondiente, quedando dichas obras disponibles para que los organismos señalados dispongan de ellas como estimen conveniente.

El monto total del aporte que efectuará el Municipio deberá corresponder como mínimo al porcentaje que se señala en la Res. 680/2003 de acuerdo a la capacidad económica de cada Municipio.[555]

99. Valparaíso. Reseña Histórica. Administración del Centro Histórico. [556]

La ciudad de Valparaíso es política y administrativamente la capital comunal, provincial y regional. Es la sede de la Legislatura Nacional, del Ministerio de la Cultura, la Dirección General de Aduanas, la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, y de importantes universidades de prestigio nacional e internacional. Sus coordenadas son 33º01'Sur y 71º38' Oeste, de clima marítimo templado es ideal para la vida al aire libre y el contacto con el exterior.

La bahía de Valparaíso fue descubierta por los españoles, y bautizada como tal, en 1536. Años más tarde, en 1542, el conquistador de Chile Pedro de Valdivia, la eligió como

[555] La Res. 690/2003 en su numeral 12 incorpora un catálogo de las comunas del país y los porcentajes del aporte, según su capacidad económica.

[556] La información de este Apartado y en general la referida al Centro Histórico de Valparaíso y el proceso de postulación provienen del EXPEDIENTE DE POSTULACIÓN ante la UNESCO; y de antecedentes del autor obtenidos gracias a la colaboración de la Unidad Técnica del Patrimonio de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso.

el puerto para la recientemente fundada ciudad de Santiago. El lugar se fue poblando poco a poco; en 1599 se levantó la primera capilla del asentamiento, en el lugar que hoy ocupa la Iglesia de La Matriz.

Valparaíso, como la mayoría de los puertos de la América Hispana, no se fundó y trazó oficialmente, sino que se desarrolló de manera espontánea. Durante los siglos XVI y XVII el asentamiento era sólo un caserío, dispuesto en torno a una capilla.

El auge de Valparaíso se produjo durante los primeros decenios del siglo XIX. Debido principalmente a los efectos de la Independencia de Hispanoamérica que trajo consigo el fin de las restricciones al comercio. Valparaíso se transformó así en un enclave vital dentro de las rutas que comunicaban Europa con la costa americana del Pacífico, a través del Cabo de Hornos. La gran actividad portuaria y mercantil estimuló también una gran actividad en el rubro financiero, en lo cultural y en lo social.

La ciudad recibió a gran cantidad de inmigrantes, principalmente ingleses, alemanes y franceses. Muchos de ellos labraron grandes fortunas, que combinaron intereses en el comercio, las finanzas y la minería. Esta ola inmigratoria produjo el crecimiento de la ciudad, y la conformación de sus peculiares características. *Una vez saturado el escaso terreno plano contiguo a la costa, la ciudad creció hacia los cerros que rodean la bahía; las construcciones se encaramaron sobre ellos dando lugar a la morfología característica de esta ciudad.*

La inmigración de variados orígenes y el intenso movimiento portuario inyectaron a la ciudad un gran cosmopolitismo. La forma de vida y las costumbres de sus habitantes se distinguían notoriamente de las de los habitantes del interior del país. Valparaíso estuvo, además, a la vanguardia en diversos planos del quehacer: no sólo en el económico, sino también en el ámbito político, intelectual y artístico. Valparaíso fue pionero además en adelantos urbanos: los tranvías, el tendido eléctrico, el gas por cañería, etc., debutaron en esta ciudad, difundiéndose luego al resto del país; podemos decir que Chile, comenzó en Valparaíso.

El auge de Valparaíso vio su fin por la década de 1930. El Canal de Panamá transformó al puerto, de punto intermedio de las rutas navieras, a terminal de ellas. Los cambios políticos y las nuevas estrategias de desarrollo económico favorecieron a la capital, Santiago, que creció en desmedro de ciudades como Valparaíso, concentrando el poder político, económico y financiero.

Como se ha señalado, Valparaíso se desarrolló primero en el estrecho sector plano que media entre la costa y los cerros, para luego ocupar éstos últimos. Ello generó una complicada red vial; las principales calles del plano se orientan longitudinalmente, interceptándose con las vías que suben por los cerros. Ello da origen a una red de nudos, articulados en torno a plazas.

Esta trama urbana da lugar, también, al elemento más característico de Valparaíso, que son los ascensores. Las quebradas, acantilados y fuertes pendientes que presentaban los cerros donde residía el grueso de la población, motivaron la instalación de estos elementos a partir de fines del siglo XIX. El primer ascensor de Valparaíso, en el Cerro Concepción, fue inaugurado en 1883; en 1930, el puerto contaba con 30 de estos elementos. Todos, excepto uno, no son ascensores realmente, sino funiculares, que se elevan por la pendiente del cerro. El único que es un ascensor propiamente tal es el del Polanco, al cual se accede por un túnel excavado en el cerro, para luego ascender verticalmente.

El núcleo original de la ciudad está en el sector plano del puerto. En él se ubica la histórica Iglesia Matriz; la actualmente existente es la cuarta versión, erigida en el mismo lugar que la capilla levantada en **1559.** Cerca de ella se ubica la antigua Aduana, construida a mediados del siglo XIX. Frente al Muelle Prat, punto de acceso al puerto, está la Plaza Sotomayor, donde se yergue el Monumento a los Héroes del Combate Naval de Iquique. Enfrenta el mismo la antigua Intendencia, edificio histórico de gran valor arquitectónico, construido a principios de siglo. Entre la Plaza Sotomayor y la Plaza Aníbal Pinto se ubica el barrio financiero de Valparaíso, con notables edificaciones, también de comienzos de siglo, como la Bolsa de Comercio, el ex Banco de Londres, el Edificio Turri, el del Diario El Mercurio, etc.

Los barrios residenciales se encuentran en los cerros. Uno de los más característicos de Valparaíso es el del Cerro Alegre y Cerro Concepción, formado durante la segunda mitad del siglo XIX, con población de origen europeo. Cuenta con importantes ejes viales que remontan la fuerte pendiente (calles Montealegre y Templeman), y con sinuosas callejuelas donde la arquitectura va engarzando cerro arriba pequeños volúmenes, bow-windows, balcones volados, miradores, todo emergiendo entre jardines y arboledas en busca del sol y de la vista al mar. Sorprende en las construcciones los revestimientos de gran calidad, cristales y terminaciones de fierro y madera finamente labrados, exponentes innegables de la riqueza de antaño. A la confluencia de las vías se agrega el escalonamiento de los tramos de gradas que hacen de vereda en este sinuoso lugar. Todo esto crea un ambiente sumamente pintoresco de barrios de intrincadas calles, donde se entremezclan grandes mansiones en las que el paso del tiempo se hace sentir, con pasajes de casas sencillas que irradian colores claros y una cálida atmósfera.

Todos estos antecedentes históricos se ven reflejados y expresados en su trazado urbano por lo cual podemos decir que es la ciudad de Chile con el mayor patrimonio urbano - histórico nacional junto con Santiago.

El Centro Histórico de Valparaíso radica en la potencia urbana de su zona fundacional y en la coherencia y continuidad de los barrios que se desarrollaron en su entorno. (Calle Serrano, Plaza Sotomayor, Cerros Alegre y Concepción, Barrio Financiero, Plaza Aníbal Pinto)

La Zona Fundacional (Iglesia de La Matriz, Plaza Echaurren y entorno, declarada ZT por D.S. de los años 1971 y 2001) luego de un periodo de bonanza económica, coincidente con los mejores años del puerto, fue progresivamente abandonada por sus residentes originarios, en búsqueda de áreas más cómodas para la vida social. Recordemos que esta zona, por su cercanía con las dependencias portuarias, presentaba una alta movilidad diurna y nocturna, con las clásicas manifestaciones de heterogeneidad social y cultural que podemos encontrar en cualquier ciudad puerto. En razón de esto, los acaudalados residentes y propietarios de los palacetes que rodean la Plaza Echaurren emigraron hacia la naciente urbanización de Viña del Mar, actualmente un núcleo urbano en continuidad con la ciudad de Valparaíso.

No obstante este abandono y decaimiento, en lo económico, cultural y social, la zona fundacional de la ciudad, sigue manteniendo la vigencia como centro urbano, aunque secundario, dentro de las actividades principales de la ciudad, siendo desplazada la actividad principal hacia el sector bancario y la Avenida Pedro Montt.

Durante décadas se señalaba que Valparaíso era la ciudad donde vivía el pasado, lamentablemente este eufemismo no pasaba de ser eso, y progresivamente la ciudad comenzaba a deteriorarse, especialmente desde su zona fundacional, los habitantes perdieron el interés por el patrimonio histórico y arquitectónico y las universidades y centros de estudios no lograban coordinar políticas de manejo y conservación de los bienes a proteger.

Por otro lado, la legislación aplicable (LMN y LGUC) era poco conocida por los operadores y de escasa aplicabilidad técnica. La sola declaratoria de ZT o ZCH **no garantizaba por sí misma una efectiva protección de los bienes**, y la mantención y conservación de estos se transformaba en un proceso oneroso y burocrático. De manera que, el ordenamiento aplicable, más que incentivar a la protección, derechamente deterioraba estos bienes.

Respecto a lo que se ha denominado "**CENTRO HISTÓRICO de VALPARAÍSO"**, podemos decir que este está constituido por la zona territorial protegida por la LMN a través de la declaración de la ZT **"Área Histórica de Valparaíso"**, complementada por la Modificación al Plan Regulador "Seccional de Preservación de Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica" Resolución Nº 31-4-006, que la identifica como tal en el PRC de Valparaíso. [557]

Ahora bien, la ZCH de Valparaíso es anterior (1997) a la declaratoria de ZT del AHP (Art. 8 del D.E. 605 del año 2001). Sin embargo, en razón de la especialidad orgánica y material de este último, prevalece sobre las normas del PRC modificadas por el seccional de 1997.

Como veremos más adelante, la coordinación efectiva de estas dos normativas (LMN LGUC) es actualmente uno de los desafíos de la protección del Centro Histórico de Valparaíso, puesto que administrativamente el proceso de consolidación e integración de la protección patrimonial y urbana del Centro Histórico de Valparaíso ha sido - y continúa siéndolo - de carácter paulatino y progresivo.

Como estudiaremos, desde 1971 hasta el año 1999 [558] se declararon por el Ministerio de Educación diversas Zonas Típicas, y por su parte el PRC-V identificó en el año 1997 una Zona de Conservación Histórica. Posteriormente, para efectos de completar los presupuestos de la nominación internacional, fue implementada o reconocida una Zona de Transición o Amortiguación en torno al área protegida como Patrimonio de la Humanidad.

Las ZT dictadas hasta 1999, no tenían entre sí solución de continuidad, ni relación alguna en cuanto a instrumentos de manejo e intervención (si es que lo tenían) tampoco existía coincidencia de sus límites territoriales, cuestión que se agravó con la dictación de la Modificación del PRC-V de 1997.

Por esta razón, el proceso exigió: por un lado la coordinación e integración de normativas de diversa jerarquía, como veremos en el apartado siguiente y en detalle, como asimismo, la coordinación de las competencias administrativas en los diversos niveles, como explicamos a continuación.

ADMINISTRACIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO DE VALPARAÍSO.

a) *En el nivel de la Administración Local*, como sabemos la competencia en materia urbanística, y especialmente en lo que compete a la aplicación de la LGUC y sus normativas asociadas y la LOCM, corresponde a la Municipalidad.

La Municipalidad de Valparaíso, asumiendo el mandato que dichas leyes le entregaron, y en particular el Alcalde de la comuna Sr. HERNÁN PINTO MIRANDA, con el propósito de implementar con mayor eficacia el procedimiento de postulación del Centro Histórico de Valparaíso como Patrimonio de la Humanidad, creó la **UNIDAD TÉCNICA DEL PATRIMONIO DE VALPARAÍSO** (UTPV) , a través del D.A. 215 de 4 de marzo de 1998.

La UTPV es un organismo técnico, de dependencia directa de la Alcaldía cuyo objetivo puede colegirse tanto del D.A. 215 como del acuerdo del Concejo Municipal de fecha 12 de agosto de 1998.

En un principio, el D.A. 215 estableció que las funciones de este órgano serían: [559]

---

[557] No obstante tener el nombre de "Seccional" se trata de una MODIFICACIÓN al PRC-V publicada en el D.O. con fecha 10 de octubre de 1997. De conformidad los dispone la Circular DDU Nº 55, la nomenclatura usada en este IPT local es errónea.

[558] Excluimos el D.E. 605 del año 2001, puesto que éste amplia ciertas zonas, crea otras y unifica las anteriormente declaradas, creando una gran ZT denominada AREA HISTÓRICA DE VALPARAISO.

[559] Esto conforme al texto del D.A. 215 de 1998.

1. La preparación del expediente y de todos los antecedentes necesarios para la postulación de un área de la ciudad ante UNESCO.
2. Preparación, recopilación y graficación de los antecedentes necesarios para el "Programa Barcelona"
3. Confección de los *"Seccionales"* destinados a individualizar loa Patrimonios Históricos, Arquitectónico y Culturales de la ciudad de Valparaíso, previa instrucción del Alcalde.
4. Proponer, desarrollar y fiscalizar el plan de recuperación de los edificios, monumentos espacios públicos y otros, comprendidos especialmente entre el tramo Plazuela Turri y Plaza Aníbal Pinto.
5. Proponer toda iniciativa para el logro de los fines antedichos y asumir los encargos propuestos por el Alcalde.

No obstante y con posterioridad, el Acuerdo del Concejo de fecha 12 de agosto del mismo año dispuso transformar la UTPV en una unidad de funcionamiento permanente del Municipio, para poder cumplir con las funciones asignadas por el D.A. 215, redefiniendo su marco de acción a:

6. Complementar y perfeccionar los antecedentes de fundamentación del expediente dirigido a la UNESCO.
7. Ejecutar las bases técnicas y estudios necesarios para un Plan Maestro de Recuperación del Patrimonio de la Ciudad, como soporte de la gestión financiera, de rehabilitación y estímulo inmobiliario.
8. Estudio e impulso del Plan de Recuperación de Espacios Urbanos y Fachadas en el Casco Histórico de la Ciudad propuesto ante la UNESCO.
9. Gestionar las bases de acuerdo con las Universidades de la zona a efectos de establecer programas de intercambio y cooperación técnica mutua.
10. **Coordinar** la labor de los otros órganos públicos con competencia en el Centro Histórico.
11. Establecer las bases para un **Plan de Difusión de los Valores Patrimoniales** de la ciudad.
12. Establecer las bases para un **Plan de Financiamiento de Obras de Rehabilitación** en el Centro Histórico.

De esta manera, la UTPV quedó conformada como un órgano de naturaleza eminentemente técnica, de dependencia directa del Alcalde la comuna, cuyas funcionas están determinadas en el Decreto que le dio origen y en el Acta del Concejo precitada. Nada se señala respecto a su organización ni su financiamiento en dichos instrumentos ordimentales.

Sin embargo por tratarse de un órgano de exclusiva dependencia de la máxima autoridad comunal tendrá un Jefe de Unidad y la nominación de los componentes de ésta se

hará por el Alcalde previo informe o recomendación del Jefe de Unidad. Todo lo anterior en cumplimiento de los dispuesto en los artículos 10, 13 y 56 de la LOCM.

Funciona en la actualidad con un equipo variable en su número. Así, un arquitecto jefe de Unidad, dos o tres arquitectos - urbanistas en la sección de estudios y proyectos, un periodista a cargo del manejo comunicacional, diseñadores, paisajistas y técnicos a cargo de tareas específicas y una Secretaría de coordinación y ejecución. Eventualmente se contempla a modo de asesoría externa la inclusión en el equipo de especialistas y profesionales en áreas determinadas, tales como sociólogos, economistas, abogados, historiadores, etc. Cuestión que ocurrió durante el proceso de preparación del expediente para ante la UNESCO, en que se requirió una mayor capacidad de trabajo y anticipación técnica de los funcionarios de la UTPV. [560]

La UTPV es una proyección de la Municipalidad de Valparaíso, en un área específica. El diseño y planeamiento de la protección urbano monumental. Su fundamentación e importancia se debe a la alta calidad técnica de sus labores cuestión que sin duda se debe a la coordinación existente entre las tareas de la Unidad y los objetivos académicos de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Valparaíso, a través de sus diversos talleres de estudio, diseño y trabajo como de las investigaciones realizadas por sus académicos, en especial los aportes de la arquitecto Myriam Waisberg. [561]

Sin embargo, y no obstante tratarse de un organismo especializado tal como existe en Ciudad de México (Fideicomiso del Centro Histórico), Quito (Empresa del Centro Histórico) La Habana (Oficina del Plan Maestro) la UTPV resiente ciertas carencias que le debilitan en lo legal y en lo técnico que debieran considerarse al momento de fortalecer su accionar y así obtener una mejor administración del Centro Histórico de Valparaíso.

1. Su carácter dentro del organigrama municipal: Por ser una Unidad de dependencia exclusiva del Alcalde, se asemeja más a una oficina política que a una técnica, debido a que debe funcionar sobre la base del control, jerarquía, consejo y criterios de un órgano político como el Alcalde y no de uno técnico como podría ser la DOM. Cuestión que en la práctica se ha ajustado originándose los criterios en dicha Unidad Municipal, siendo luego reenviados por el Alcalde a la UTPV.

Hubiera sido más optimo, en función del principio de economía administrativa, la radicación de esta UTPV a modo de un departamento especializado de la DOM. Cuestión que sin duda mejoraría su labor, toda vez que como veremos aquella no tiene facultades de ejecución y control, sino que solamente se dedica a formular proyectos, estudios y coordinar políticas en materia de administración del Centro Histórico.

---

[560] Fue en esta instancia de trabajo que el autor, gracias a la voluntad de la Arquitecto Jefe de la UTPV, pudo asumir tareas determinadas de consultoría en materias de ordenamiento legal, urbanístico y monumental. Experiencia de incalculable valor académico, técnico y humano.

[561] Podemos destacar igualmente los aportes de los arquitectos Cecilia Jiménez Vergara, Mario Ferrada Aguilar, Andrés Oyarzún, entre otros, todos de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Valparaíso.

Primero que nada, de esta manera se evita que una administración distinta a la actual (puesto que el cargo de Alcalde y el Concejo son de elección popular) con distintos criterios, resuelva, por D.A. o Acuerdo del Concejo terminar con la existencia de esta Unidad Técnica. Sería una actuación del todo ajustada a legalidad, pudiendo encomendarse las funciones que ésta tenía a la DOM, organismo técnico competente en la materia, sin provocar un cambio radical en la materia, conservándose y trasladándose los estudios y resultados de la investigación, e incluso los profesionales de la UTPV, a la DOM.

2. Componentes Técnicos estables v/s funciones: Al no ser una Unidad estructurada en su origen, sus componentes no están definidos, y su composición estable es de Arquitectos - urbanistas y técnicos del ordenamiento territorial, en ocasiones en cometido funcionario, provenientes de la DOM.

Lo que ocurre es que al apreciar la amplitud de las funciones y tareas que el D.A. 215 y especialmente el Acuerdo del Concejo le otorgan, podemos vislumbrar inmediatamente la falencia técnica venidera. Veamos:

Se le encomienda a la UTPV la ejecución de las bases técnicas para el **Plan Maestro**, cuestión que requiere de un gran componente profesional y técnico estable con el cual la UTPV, y ni siquiera la Municipalidad de Valparaíso cuenta. Se trata de profesionales de alta calificación (arquitectos, urbanistas, geógrafos, economistas, abogados, psicólogos sociales, sociólogos, ambientalistas, paisajistas, etc) cuya inclusión no está contemplada establemente en la UTPV. Esta falencia se ha intentado paliar a través de convenios con las Universidades de la Región, pero lamentablemente no ha sido todo lo operativo que se quisiera, destacándose en todo caso la coordinación con la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Valparaíso y el Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

Se encarga así mismo a esta Unidad el impulso de un **Plan de Recuperación de Fachadas**, cuestión para lo cual se requiere contar con arquitectos, constructores y técnicos especialistas en los temas de restauración, rehabilitación y puesta en obra de fachadas. Nos asiste la convicción de que en la ciudad no existen más de tres expertos en la materia, los cuales no han sido convocados al trabajo de esta unidad.

Se le solicita **coordinar políticas** con otros órganos involucrados (MINVU, SEREMI, Consejo de Monumentos Nacionales, CONAMA, etc) y así mismo lograr el **establecimiento de convenios** que permitan encausar políticas sectoriales en la materia. Esta Unidad no cuenta con un equipo negociador que conozca la burocracia de los convenios y asimismo con vinculaciones políticas que le permitan acceder de buena manera a los órganos superiores, que sí tienen atribuciones de ejecución y control, y a los recursos necesarios. Un equipo compuesto por un administrador publico, un abogado y un economista sería ideal en el diseño de este equipo negociador.

Se le encomienda también el diseño de una **Plan de Difusión de los Valores del Patrimonio Histórico Urbano y Arquitectónico de la Ciudad**. Hasta el momento se ha funcionado en base a convenios parciales de difusión, con establecimientos de educación superior, pero no existe una política global de difusión, promoción y señalización de los sitios patrimoniales de la ciudad (como si existe en Cuzco, Ciudad de México, Ciudad Vieja de Montevideo, y en ciertos barrios de Buenos Aires). La Unidad no contempla profesionales del Diseño y el paisajismo en forma estable, como tampoco a profesionales de la educación, promoción, publicidad o estudio de conductas ciudadanas (psicólogos, sociólogos) que podrían aportar desde sus perspectivas valiosas conclusiones y líneas de acción.

Por ultimo, esta Unidad tiene asignado el establecimiento de las facilidades para un **Plan de Financiamiento de Obras de Rehabilitación.** Sin la labor de economistas, abogados y expertos esto no es posible, más aun tratándose de un tema de alta complejidad y de tantas aristas.

En la práctica, han sido los arquitectos de la UTPV, los que han debido asumir todas estas tareas, a veces con más o menos apoyo especializado, pero siempre con las consecuencias esperadas de un proyecto o propuesta realizada por un profesional no adecuado para ello. Cuestión por la cual el Consejo de Monumentos Nacionales asumió la dirección del proceso de postulación ante la UNESCO, como se explicará más adelante.

3. Escasos poderes. La UTPV solo está facultada para planear, estudiar, diseñar, proponer y coordinar proyectos en su área específica. No tiene facultad alguna de ejecución y de control, las cuales corresponden por ley en cada caso a la DOM , SEREMI de V. y U. y el Consejo de Monumentos Nacionales.

El otorgamiento de los certificados de informaciones previas, permisos de construcción, modificación, reparación, alteración u otra intervención, recepción de obras, órdenes de demolición y otras licencias corresponde enteramente a la DOM. Debiendo para el caso de los ICH y las ZCH contar con la autorización previa de la SEREMI de V. y U. y para el caso de los MH y las ZT, la autorización y fiscalización previa corresponderá al Consejo de Monumentos Nacionales.

Otro organismo creado en la Administración Local, aunque integrado por diversos niveles es el **COMITÉ DE GESTIÓN DEL CASCO HISTÓRICO DE VALPARAÍSO** (CGCHV), cuya denominación aunque algo errónea se adoptó por cuestión de coherencia con las denominaciones que la UTPV venía utilizando. [562]

Se trata de un órgano colegiado de carácter mixto sin origen legal y que funciona teniendo como soporte la coordinación inter-institucional pública y privada para la consecución de ciertos fines:

[562] La terminología “Casco Histórico” se utiliza preferentemente en los estudios de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Valparaíso y de la UTPV.

1. Formulación de programas quinquenales de inversiones.
2. Elaboración del Plan Maestro, programas de monitoreo e informes técnicos.

Se trata de un organismo que a la fecha ha funcionado esporádicamente y del cual esta por verse su operatividad y eficacia.

b) En la *Administración Regional* del Centro Histórico de Valparaíso, se destaca la SEREMI V. y U. a quien le corresponde, de conformidad a la LGUC y sus normativas asociadas, la supervigilancia y control tanto del procedimiento de elaboración y modificación del PRC, como de la identificación, intervención y refacción de los ICH y de las ZCH, con preeminencia a la DOM

c) Por último, en la *Administración Nacional* podemos señalar al MINVU y al Consejo de Monumentos Nacionales, sobre los cuales ya hemos ahondado en los apartados respectivos.

Respecto al Consejo de Monumentos Nacionales valga señalar que ante la formulación de observaciones al Expediente presentado en agosto de 1999 ante la UNESCO, por parte de ICOMOS, es el CONSEJO DE MONUMENTOS NACIONALES el que asume de ahí en adelante la gestión principal del proceso, en lo que se ha denominado Segunda Fase, con todas las facultades, capacidad técnica y componentes administrativos que ya hemos descrito en los Apartados 87.I, 93 y 97 de este mismo Capítulo.

Para aclarar esta situación presentamos a continuación la siguiente cronología explicativa:

Primera Fase (1997 - 2000)

1997: El Consejo de Monumentos Nacionales inicia contactos con la I. Municipalidad de Valparaíso para postular un área de la ciudad como Sitio del Patrimonio Mundial. La Municipalidad de Valparaíso asume un poderoso compromiso político con la ciudadanía. Se toman las medias administrativas en la materia, se difunde ésta copiosamente, posicionándose en la sociedad civil.

1997, octubre: Se aprueba Modificación al Plan Regulador Comunal de Valparaíso, "Seccional" de Preservación de Inmuebles y Zonas de Conservación Históricas, publicándose en el D.O.

1998, marzo: Se crea la Unidad Técnica del Patrimonio de Valparaíso.

1998: El Consejo de Monumentos Nacionales elabora la Lista Tentativa de Bienes Culturales de Chile a ser postulados como Sitio del Patrimonio Mundial ante la UNESCO, que el Gobierno de Chile presenta oficialmente para su inscripción ese mismo año.

1998: El Consejo de Monumentos Nacionales traza sus prioridades en cuanto a las postulaciones, estableciendo las siguientes: Valparaíso, las Iglesias de Chiloé y las Oficinas Salitreras Humberstone y Santa Laura. Más tarde se incluiría al Campamento Sewell entre los bienes prioritarios a postular.

1998: la UTPV de la Municipalidad de Valparaíso elabora el Expediente de Postulación de Valparaíso como Sitio del Patrimonio Mundial, que es presentado oficialmente en noviembre de ese año.

1999, julio: De acuerdo a los procedimientos internos de la UNESCO, se inicia la evaluación formal de la Postulación de Valparaíso.

2000, enero: Se realiza la Misión de Evaluación de la Postulación de Valparaíso, asignada por ICOMOS Internacional a la experta argentina María de las Nieves Arias Incollá.

2000, mayo: El Ministerio de Relaciones Exteriores recaba el Informe de ICOMOS respecto de la Postulación de Valparaíso, cuya recomendación final es **no inscribir al bien en la Lista del Patrimonio Mundial.** Lo anterior, de cara a la siguiente reunión del Bureau del Patrimonio Mundial, a realizarse en París entre el 26 de junio y el 1 de julio de ese año (2000). Las observaciones que recomiendan la no inscripción apuntan a la falta de una Plan de Manejo que indique compromisos legales, financieros y administrativos del Gobierno de Chile respecto al área postulada.

2000, junio: el Gobierno de Chile gestiona ante el Centro del Patrimonio Mundial la **suspensión de la evaluación de la Postulación de Valparaíso como Sitio del Patrimonio Mundial.**

Segunda Fase (2000 - 2003)

2000, agosto: el Gobierno aprueba el Plan de Trabajo: Postulación de los Barrios Históricos de Valparaíso como Sitio del Patrimonio Mundial, que establece las líneas de acción sobre las cuales trabajar, organizando tres Comités para realizar la labor y presentar nuevamente la Postulación. Asume la gestión del proceso el Consejo de Monumentos Nacionales. La UTMV asume un papel colaborador.

2000, 27 noviembre al 2 de diciembre: Reunión del Comité del Patrimonio Mundial en Cairns, Australia. Se aprueba la inscripción de las Iglesias de Chiloé en la Lista del Patrimonio Mundial. Se aprueban nuevas orientaciones tendientes a mejorar la representatividad de la Lista del Patrimonio Mundial, a beneficiar a las postulaciones de países que no tienen sitios inscritos en la Lista y a las categorías de bienes sub - representados en ella.

2001, marzo: Se emite el Plan de Trabajo: 2ª Fase, que precisa las labores a realizar, a fin de presentar la Postulación reformulada a fines de ese año.

2001, septiembre: Se declara el Área Histórica de Valparaíso como una gran ZT, por D.E. 605 de 25 de Septiembre.

2002, enero: el Estado de Chile presenta oficialmente el nuevo Expediente de Postulación de Valparaíso (Área Histórica) como Sitio del Patrimonio Mundial.

2002, abril: El Centro del Patrimonio Mundial de la UNESCO informa que, con la remisión de las copias del expediente de Valparaíso, éste se considera “total y completo”. Lo anterior, habida

cuenta de la decisión tomada previamente, en el sentido de que sólo las nominaciones en tal calidad –es decir, aquéllas con expediente completo- serían examinadas en la sesión del Comité del 2003.

En abril del 2002 se realiza la 26ª Reunión del Bureau del Patrimonio Mundial en París, Francia.

2002, 24 – 29 junio: 26ª Reunión del Comité del Patrimonio Mundial, realizada en Budapest, Hungría.

2002, julio: Se realiza la Misión de Evaluación de la Postulación de Valparaíso, asignada por ICOMOS Internacional a la experta brasileña Adriana Castro.

2002, 1-5 diciembre: 23ª Asamblea General de ICOMOS, realizada en Madrid, España. Durante esta reunión se eligió la nueva directiva de este organismo internacional.

2003, 20 – 21 enero: Visita Oficial al país del Director General de la UNESCO Sr. Koichiro Matsuura, en el marco de la cual visita Valparaíso.

2003, 17 – 22 marzo: 6ª Reunión Extraordinaria del Comité del Patrimonio Mundial, realizada en la sede de la UNESCO en París. Esta sesión extraordinaria se destinó al tratamiento de algunos temas que quedaron pendientes de la reunión de Budapest, relativos a la reforma de los procedimientos de aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.

A raíz de la realización de esta reunión extraordinaria el Bureau del Patrimonio Mundial no se pronuncia en principio sobre las nominaciones en proceso de evaluación, como es lo corriente en estos procesos.

2003, mayo: ICOMOS Internacional hace entrega al Centro del Patrimonio Mundial de su Informe sobre la Postulación de Valparaíso, con su recomendación dirigida al Comité en torno a su inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial.

2003, 30 junio – 5 julio: 27ª Sesión Ordinaria del Comité del Patrimonio Mundial. En esta reunión, el Comité resuelve en definitiva la inscripción de Valparaíso en la Lista del Patrimonio Mundial.

Como pudimos apreciar en esta cronología, fue a raíz de la inclusión de Valparaíso en la Lista tentativa del Patrimonio Mundial que se produce el inicio de una labor coordinada de los órganos competentes en la materia, y de la misma manera un intento por asumir un nivel de coherencias en el nivel normativo.

Importante es por esto enunciar los criterios que de conformidad a ICOMOS, justificaron la nominación del CENTRO HISTÓRICO DE VALPARAISO como un sitio de valor universal.

Los barrios históricos de Valparaíso llenan los criterios indicados por las letras ii, iii y v del párrafo 24 de la Guía Operativa para la Implementación de la Convención del Patrimonio Mundial. Como conjuntos urbanos, corresponden al tipo ii; se trata de una ciudad en desarrollo.

Criterio ii

Las habilidades, conocimientos y costumbres del crisol de nacionalidades que poblaron Valparaíso, se combinaron dando lugar a estilos arquitectónicos, formas constructivas y modalidades urbanas en consonancia con el medio natural. La diversidad de estilos en Valparaíso se presenta combinada con la armonía entre forma construida y naturaleza.

Criterio iii

La ciudad de Valparaíso es fruto de especiales circunstancias, que por espacio de un siglo hicieron converger en ella personas de diversos orígenes, que con gran creatividad asumieron grandes desafíos en el ámbito económico, empresarial, intelectual, etc. Ello se ve reflejado en una ciudad que otorga gran calidad de vida a sus habitantes, y que combina realidad geográfica, habilidad constructiva y valores arquitectónicos, en una solución muy atractiva.

Criterio v

La presión inmobiliaria moderna esta atentando contra la esencia de este asentamiento tradicional, que es fruto de circunstancias irrepetibles.

Estudiemos ahora, en detalle la normativa aplicable al denominado Centro Histórico de Valparaíso, en el marco de su Postulación como resorte activador del proceso y a la luz del conflicto de intereses público - privado que hemos venido analizando a lo largo de toda esta investigación.

100. Normativa aplicable al Centro Histórico de Valparaíso.

I . Aclaración previa: nomenclaturas.

En primer lugar, y con claros fines metodológicos, aclararemos los conceptos a utilizar en los siguientes apartados:

- **Centro Histórico de Valparaíso:** nos referiremos así al conjunto territorial comprendido por la zona declarada como Área Histórica de Valparaíso, por el D.E. 605 de 2001 y complementada por el "Seccional" de Preservación de Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica que *modifica el PRC* de Valparaíso de 1997 (en adelante SPZCH o indistintamente, la Ordenanza), contempla una Zona de Protección consolidada y otra de Amortiguación o Transición, y reúne las cualidades conceptuales que desarrollamos en el Capítulo I de este trabajo. (Figura 3)

Es decir: el centro histórico es aquel lugar, ubicado dentro de la ciudad o de los límites de la ciudad, o inserto en un núcleo urbano extendido o mayor, condicionado por formas físicas e intangibles provenientes del pasado, donde se han mantenido estructuras, formas y relaciones, que emulan origen y desarrollo en el tiempo.

En este concepto radica la declaratoria de sitio protegido como Patrimonio de la Humanidad.

- **Área Histórica de Valparaíso:** Se denominará así, o indistintamente AHV, a la Zona Típica compuesta por la sumatoria de las Zonas Típicas Sector Pasaje Ross, Plaza

Aníbal Pinto, Cerros Alegre y Concepción, Plaza Sotomayor, Entorno de la Iglesia La Matriz, Sector Quebrada Márquez, Sector Plaza Echaurren y calle Serrano, Sector del Cerro Cordillera y Sector Bancario de Calle Prat; ello de acuerdo a lo establecido por el D.E. 605 de 31.08.2001, en su artículo 8º. [563] (Figura 4)

- **Zona de Conservación Histórica:** Denominaremos así, o indistintamente ZCH, al área protegida en el PRC de Valparaíso, y que está constituida por la Plaza Echaurren (antigua Plaza Municipal) y entorno La Matriz, Plaza Sotomayor, Plaza Justicia, y calle Prat (antigua Calle de La Aduana) con su prolongación en calle Esmeralda hasta la Plaza Aníbal Pinto, parte del cerro Cordillera y la zona típica de los cerros Alegre y Concepción, e identificada en mismo IPT, delimitada por las poligonales señaladas en el Plano ESPP-01, parte de la Ordenanza SPZCH. (Arts. 21 y 22 del SPZCH) (Figura 5)

Por un cuestión metodológica nos referiremos primero a la ZCH implementada por el IPT de 1997, puesto que la normativa de la Zona Típica AHV corresponde el año 2001 (D.E. 605), y en gran parte tuvieron a la vista las deficiencias e incorrecciones del IPT Local, mal llamado "Seccional".[564] En tercer lugar, estudiaremos lo que se ha denominado Zona de Amortiguación, implementada especialmente para efectos de la nominación internacional. Finalmente, entregaremos datos y su análisis respecto al régimen de propiedad y tenencia del Centro Histórico de Valparaíso.

II. Zona de Conservación Histórica. (ZCH)

La ZCH vigente de Valparaíso fue identificada por la Modificación al PRC de septiembre de 1997, denominada *"Seccional de Preservación de Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica".*

Antes de analizar las disposiciones de este Instrumento de Planificación y su incidencia en el Centro Histórico de la ciudad haremos un alcance respecto a su denominación formal.

El IPT incurre en error al denominarse "Seccional", puesto que se trata de una Modificación al Plan Regulador, y como lo ha señalado la Circular DDU 55, los Seccionales jamás son aptos para modificar un PRC, puesto que como hemos dicho antes, éstos constituyen Instrumentos que no pueden ser utilizados para modificar el PRC, ya que su función principal es establecer normas de diseño urbano referidas al espacio público, y eventualmente a las edificaciones, en los casos en que estas no hubieran estado previstas en el nivel superior. [565]

[563] Publicado en el D.O. con fecha 25 de Septiembre de 2001.
[564] Advirtiendo que esto no debe llevar a confusión puesto que son las disposiciones de la LMN, como ya hemos señalado las que tienen primacía por sobre las del PRC, siendo la categoría de ZCH de carácter residual.
[565] Circular DDU Nº 55. 1999, Complementa Rajevic Mösler, Enrique. Ob. cit. p. 93.

En lo formal este Instrumento debió denominarse bajo el epígrafe *"Modificación al Plan Regulador Comunal Zona de Conservación Histórica Sector La Matriz-Plaza Sotomayot-Sector Bancario-Cerros Alegre y Concepción"* o similar, puesto que como se deduce de las disposiciones del artículo 60 de la LGUC, la OGUC y las Circulares 55, 111, 120 y 128 de la DDU del MINVU, el procedimiento para declarar una ZCH es el contemplado para la elaboración o modificación del PRC, y no tiene nada que ver con el establecido para los Planes Seccionales. En este mismo sentido se pronunció la Consejera del MINVU ante el Consejo de Monumentos Nacionales MARÍA LORETO TORRES, en acabado informe y análisis dirigido al Comité Ejecutivo de la Postulación de Valparaíso como Patrimonio de la Humanidad, referido al Instrumento en estudio, de fecha 26 de marzo de 2001.

Como modificación al PRC, está constituido por una Memoria Explicativa, una Ordenanza que contiene las disposiciones reglamentarias aplicables, y un conjunto de Planos que grafican las disposiciones de la Ordenanza, como se dispone en los artículos 42, 43, 44, y 45 de la LGUC; y 2.1.11 de la OGUC, sin perjuicio de los resuelto por las Circulares DDU pertinentes.

Respecto a su estructura podemos decir que la Ordenanza carece de orden lógico, puesto que agrupa en su Capítulo I, un conjunto de disposiciones de diversa índole, sin conexión ni estructura de orden. Así encontramos "Disposiciones Generales" (Arts. 1 a 6) "Calificación de la Edificación" (Arts, 7), Edificios afectos y no afectos a protección" (Art. 8 y 12), "Definiciones" (Art. 9), "Condiciones Generales" (Art.10) "Edificios Existentes" (Art.11), "Condiciones de uso de Suelo: Volumetría, Fachadas, Iluminación exterior" (Art.12), "Obras nuevas y ampliaciones"(Art. 13), "Quinta Fachada"(Art.14), "Espacios urbanos"(Art.15), "Vialidad"(Art.16), "Estacionamientos"(Art.17), "Pavimentos" (Art.18), "Publicidad y Propaganda"(Art.19), "Áreas verdes"(Art.20).

El Capítulo II "Descripción de los Límites Generales y Particulares", compuesto únicamente por el artículo 21, no describe los límites, como se verá luego, sino que se remite a un documento gráfico.

El Capítulo III "Zonificación y Normas de Edificación para cada Zona" (Arts. 22 a 33), contiene las normas de Zonificación, Edificación, Subdivisión, usos de suelo, factibilidad de servicios para las seis zonas que comprenden la ZCH.

La deficiente técnica reglamentaria se manifiesta en la confusión de los conceptos y procedimientos, en un intento por compatibilizar las disposiciones de la LMN y de la LGUC. Así, la denominación de bienes "afectos" y "no afectos", algunas disposiciones que la Ordenanza señala se aplicarán a las Zonas Típicas, lo que constituye una impropiedad (Arts. 1 y 4), identificación de categorías de protección inmueble no contempladas en la legislación, entre otras observaciones, como veremos en el siguiente análisis temático.

a) Identificación de la zona y sus límites.

Como ya habíamos adelantado en el análisis anterior, la Ordenanza en su artículo 21 establece:

> *"El Plan Regulador Comunal de Valparaíso se modifica en la Zona de Conservación Histórica cuyos límites se definen por las poligonales señaladas en el Plano ESPP-01 que forma parte de la presente Ordenanza" (Ver Fig. 5)*

En primer lugar el PRC no "se modifica" en la ZCH, sino que la Ordenanza tiene por objeto identificar en el IPT, de conformidad al art. 60 LGUC dichas zonas, por lo que el señalamiento, identificación y condiciones especiales de identificación de ellas modifican el PRC en la zona que se debe describir.

Como segundo punto, los límites de la ZCH que se "identifica" deberían ubicarse al comienzo de la Ordenanza, de manera de tener claridad respecto al ámbito de aplicación territorial del instrumento y de las disposiciones aplicables de la misma Ordenanza.

Conjuntamente, este artículo NO DEFINE, NI IDENTIFICA claramente cuál es la ZCH, cuestión que no ocurre aquí. Se señala que los límites los definen las líneas poligonales del plano ESPP-01, que forma parte de la Ordenanza.

Pues bien, esta disposición no es autónoma en la definición de los límites, puesto que como veremos más adelante debe recurrirse, además del Plano gráfico ESPP-01, a lo dispuesto por los artículos 22 y siguientes del SPZCH, para tener una idea de los límites que ella comprende.

Lo ideal hubiera sido que el cuerpo legal contemplara claramente el polígono de la ZCH, identificando cada una de los puntos de éste. De manera de señalar "La Zona de Conservación Histórica que se identifica en esta Ordenanza comprenderá el área delimitada por los el Polígono A-B-C-D-...A." Para luego identificar a qué puntos, calles, intersección de calles, o hitos urbanos corresponde cada letra. Forma que se deduce de las disposiciones de la OGUC y de la Circular DDU 128.

Como señala TORRES, "No se grafica un polígono que encierre a toda el área que se está normando (que refleje el área de se declara ZCH). Sólo aparecen unos límites de zonas distintas, y se sub entiende que el conjunto de ellas o sumatoria, dan la Zona de Conservación Histórica Total. No se entiende por lo tanto qué área es la declarada ZCH. "[566]

Esta indefinición del artículo 21, respecto a los límites, se atenúa en algo con lo dispuesto en el Capítulo III de la Ordenanza (Arts 22 y ss.) que establece cuales son las "Zonas" que comprende esta ZCH.

---

[566] Torres Alcoholado, María Loreto. *"Informe al Comité Ejecutivo Postulación Valparaíso Sitio Patrimonio Mundial"* Comentarios y Observaciones al Seccional Vigente. Punto 7. Marzo de 2001.

El artículo 22 señala que “Para los efectos de aplicar la presente Ordenanza, el área propuesta se divide en las siguientes zonas, las que se encuentran graficadas en el plano ESPP-01”.

El artículo dice “el área propuesta”, siendo que el artículo 21 no ha propuesto ningún área. Luego se identifican seis zonas, sin señalamiento de sus límites específicos, sino solo caracterizándolas territorialmente en forma genérica. Estas seis zonas son:

- Zona ZEM: Correspondiente al entorno de la Plaza Echaurren y su área adyacente del Mercado el Puerto y la Iglesia La Matriz.
- Zona ZCS: Correspondiente a la calle Serrano.
- Zona ZSJ: Corresponde al entorno de la Plaza Justicia que “complementa” a la Plaza Sotomayor.
- Zona ZPE: Corresponde a las calles Prat y Esmeralda.
- Zona ZCAC: Corresponde a la Zona Típica de los Cerros Alegre y Concepción.
- Zona ZCC: Corresponde a Sector del Cerro Cordillera.

El artículo 22, señala estas seis zonas, las identifica genéricamente, y en vez de señalar sus límites precisos, agrega calificativos y menciones que involucran cualidades edificatorias, de uso de suelos o meramente valóricas. Así, respecto a la ZEM se señala que es una “Zona nexo entre la actividad del cerro (Núcleo Original Matriz) y el plan urbano, con carácter netamente comercial y esparcimiento”. O respecto a la ZCS: “...con carácter de centro urbano comercialmente muy activo”. A la ZSJ se la califica como de “carácter cívico”. A la ZPE: “carácter de centro urbano bancario, de servicios y comercial”. A la ZCAC: “carácter netamente habitacional y un valioso paisaje urbano natural”, por último de la ZCC se dice que “está ligado históricamente con el acceso a los terrenos del antiguo Castillo San José”

El legislador local, si bien es cierto, contempló este artículo 22 en el párrafo I “Zonificación” del Capítulo III de la Ordenanza, debió dejar estas menciones, valoraciones y descripción de usos de suelo para las descripción de cada zona en particular (Arts. 23 y ss) ocupándose en el art. 22 de identificar los límites de ésta, cuestión que no hizo.

Además, como señala TORRES, el IPT vigente, no señala que en estas zonas existen ZT con límites claros que están bajo la tuición del Consejo de Monumentos Nacionales. Además en la ordenanza se habla a veces de Zona y en ocasiones de Zonas, no quedando claro si se trata de una o varias ZCH. (Arts. 1, 4, y 22)

b) Zonificación, condiciones de edificación, usos permitidos.

Los arts. 22 a 32 establecen las condiciones de edificación para cada una de las zonas señaladas en el artículo 22, distinguiendo entre condiciones de uso de suelo (permitidos y prohibidos), Condiciones de Subdivisión y Edificación (Superficie predial,

Ocupación máxima del suelo, Sistemas de Agrupamiento, Alturas, Estacionamientos, etc.) Se trata sin duda, de la parte mejor lograda de la Ordenanza, sin embargo tiene así mismo sus reparos. Pasemos a analizarla en el mismo orden que ésta dispone:

- **ZONA ZEM. PLAZA ECHAURREN - MATRIZ. (Arts. 23 y 24)**

A. Condiciones de uso de suelo:

Usos permitidos: Vivienda, a partir del segundo Piso, comercio minorista, oficinas, equipamiento de salud, educación, deportivo, culto, seguridad, organizaciones comunitarias, cultura, turismo, áreas verdes, servicios públicos, servicios profesionales, talleres artesanales inofensivos no molestos, los que deberán contar con local comercial a la calle tras mampara o vidriera.

Usos prohibidos: Los no permitidos, específicamente bombas de bencina, edificios de estacionamientos, bodegas, garajes, talleres de reparaciones de vehículos, industrias y locales de recolección de materiales residuales (papeles, fierros y otros)

B. Condiciones de Subdivisión y Edificación.

Superficie predial: Deberá mantenerse como mínimo la existente.

Ocupación máxima del suelo: **100** %

Sistema de Agrupamiento: Exclusivamente continuo en la línea de edificación existente. Sobre la edificación continua se permitirá edificación continua retrasada sólo en aquellos casos graficados expresamente en el Plano de la zona.

Alturas: Mínima y máxima para edificación continua y retrasada, lo establecido en los Planos Nº 1, 2, 5, y 6, sin perjuicio de lo que establezca el Consejo de Monumentos Nacionales.

Estacionamientos. Se prohibe la construcción de estacionamientos en los edificios que enfrenten la Plaza Echaurren, si el predio no cuenta con otro acceso por vía posterior o lateral; en este último caso los estacionamientos que se ubiquen en los primeros pisos deberán construirse en el interior del edificio sin frente a la calle, en ningún caso se aceptará accesos de vehículos hacia la Plaza.

- **ZONA ZCS. Calle Serrano. (Arts. 25 y 26)**

Condiciones de uso de suelo:

Usos permitidos: Los mismos que en ZEM, más áreas verdes y vialidad.

Usos prohibidos: Los mismos que en ZEM.

Condiciones de Subdivisión y Edificación.

Superficie predial**:** Deberá mantenerse como mínimo la existente.

OMS: 100 %

Sistema de Agrupamiento: Continuo en Línea de edificación existente. Se exige un retranqueo mínimo de 6 metros respecto a la línea de fachada, el que podrá ser aumentado, dependiendo de los caracteres del inmueble. Se permite la construcción de Portales en

primer piso, destinados a la circulación de peatones, los que se regirán por lo dispuesto en al artículo 12 de esta Ordenanza.

Alturas: Mismas normas ZEM, con altura máxima determinada por ESPV. [567]

Estacionamientos: Se prohibe los estacionamientos en toda la calle Serrano

- **ZONA ZSJ. Plaza Sotomayor - Plaza Justicia. (Arts. 27 y 28)**

Condiciones de uso de suelo.

Usos permitidos: Equipamiento de nivel regional y comunal de Salud, educación, deportivo, culto, sociedad, organizaciones comunitarias, cultura, esparcimiento, oficinas, servicios públicos, servicios profesionales.

Usos prohibidos: Todos los no permitidos

Condiciones de Subdivisión y Edificación :

Superficie predial: Se deberá mantener como mínimo la existente.

Ocupación Máxima del Suelo: 100 %

Sistema de Agrupamiento: La Ordenanza dispone que: "Con el objeto de mantener el carácter de este Centro Histórico, el sistema de agrupamiento será continuo en la línea de edificación existente". Respecto a los retranqueos se prescribe la misma condición que en l caso de la ZCS.

Alturas: Rige lo dispuesto en las zonas anteriores, con expresa mención al ESPV.

Estacionamientos: Prohibida su construcción en los edificios que enfrenten la Plaza Justicia. Para el caso de Plaza Sotomayor, se complementarán se complementarán los existentes con las concesiones subterráneas.

- **ZONA ZPE. Calle Prat y Esmeralda. (Arts. 29 y 30)**

Condiciones de uso de suelo.

Usos permitidos: Oficinas, servicios públicos y profesionales, comercio minorista, de apoyo a las actividades del sector, equipamiento de salud, deportivo, culto, seguridad, organizaciones, comunitarias, cultura y turismo.

Usos prohibidos: Todos los no permitidos, y específicamente;: vivienda en calle Prat, bodegas talleres, industrias, garajes, bombas de bencina y edificios de estacionamientos.

Condiciones de Subdivisión y Edificación.

Superficie predial: Mantenerse como mínimo la existente.

Ocupación Máxima del Suelo: 100%

Sistema de Agrupamiento: Continuo en la línea de edificación, igual regla respecto a retranqueos que en Zonas anteriores.

Alturas: Mismo criterio que anteriores de conformidad a ESPV.

Estacionamientos: Prohibido en loa accesos de calles Prat y Esmeralda.

- **ZONA ZCAC. Cerros Alegre y Concepción. (Art. 31)**

---

[567] ESPV: Estudio Seccional de Preservación de Vistas. desde Paseos Miradores, Resolución del Ministerio de Vivienda y Urbanismo Nº 31-4-006. 20 enero 1997.

La Ordenanza señala que en esta zona por tener el carácter de Típica, en virtud de la LMN, para la aprobación de anteproyectos de cualquier intervención, sin perjuicio de lo que determine el Consejo de Monumentos Nacionales, el interesado deberá adjuntar los antecedentes necesarios para su evaluación de acuerdo a ficha entregada por la DOM.

Los proyectos de Obras nuevas o Ampliaciones de edificación existente no podrán destruir o modificar el espacio urbano, ni interferir al paisaje urbano existente.

Los propietarios no podrán aumentar la densidad de la edificación en sus predios mediante la supresión o reducción de antejardines, terrazas o patios.

Deberán preservarse las áreas verdes.

- **ZONA ZCC. Cerro Cordillera. (Art. 32)** [568]

Para la aprobación de anteproyectos de cualquier intervención, el interesado deberá adjuntar antecedentes necesarios para su evaluación de conformidad a ficha entregada por la DOM.

Los proyectos deberán adecuarse a las características arquitectónicas de la Zona.

Deberán preservarse las áreas verdes.

c) Protección contemplada.

Las disposiciones de protección están contenidas en diversas disposiciones. Así en los Vistos de la Ordenanza, en los artículos 6, a 20 e incluso, como se aprecia, en los artículos 31 y 32.

1. La Ordenanza en comento en uno de sus "vistos" se refiere a: *"la existencia de una zona con valores histórico - urbanos constituida por un cordón espacial continuo a pie de cerro no protegido que se desarrollo desde la Plaza Municipal hoy Echaurren y su entorno, hasta el crucero de Reyes, hoy Reloj Turri, que forma parte de la traza original del puerto que data desde los primeros asentamientos...".*

Que dichas zonas contienen construcciones homogéneas, y representan una unidad urbana e histórica. Así mismo, que en ella existen edificaciones de carácter monumental, representativas de una época o de valor urbano complementario que por sus características histórico - arquitectónicas intrínsecas, valor como conjunto urbano, y su potencialidad de rehabilitación, merecen ser conservados.

De los considerandos de la Ordenanza, podemos inferir.

a) **En lo formal,** este cuerpo de reglas locales fue confeccionada con la estructura de un D.S. asemejándose a aquellos que declaran las ZT. Quizá como una manera de asegurar la aceptación del programa que ella propone, o de asimilar, buscando el éxito operativo, las normas de la Ley 17.288, intento que, como veremos, resulta confuso.

[568] Como se aprecia, la Ordenanza no da el mismo tratamiento a las ZCAC y ZCC. (Arts. 31 Y 32) Se debe esto a su consideración como ZT. Y en este caso ¿Porqué no se da el mismo tratamiento a la ZEM, ZCS, y ZSJ, que también cuentan con declaratorias de ZT?

Este impropio tratamiento estructural de la Ordenanza, trae como consecuencia un conjunto de disposiciones contradictorias como se verá en el fondo.

b) **En el fondo,** podemos distinguir dos ámbitos conceptuales:

b.1. La situación existente previa a su dictación.

b.2. El o los criterios de protección de la Zona a conservar.

b.1. Al señalar que existe una zona con valores históricos "con un cordón espacial de pie de cerro **no protegido"**, incurre en un error, puesto que a la dictación de ésta la ciudad de Valparaíso, en la zona que contempla la Ordenanza, ya existen declaradas ciertas ZONAS TÍPICAS, por un lado, además de existir la protección del PRV vigente a la fecha.

Efectivamente, desde 1971 a 1997, año de dictación del SPZCH, y en la zona que se intenta delimitar, existe la protección de la LMN, en todo o en parte, en las siguientes Zonas: ***Entorno de la Iglesia La Matriz*** (Que corresponde a la ZEM), ***Plaza Sotomayor y Edificios que la encierran***, (ZSJ) y ***Cerros Alegre y Concepción*** (ZCAC). No puede decirse entonces que se trata de una zona "NO PROTEGIDA". Puesto que existe un conjunto de disposiciones especiales, distintas a la LGUC que le otorgan tutela.

Esta impropiedad de la Ordenanza, queda en evidencia en el texto de uno de sus "vistos", que menciona que: "...se entrelazan ZONAS YA DECLARADAS..." ¿ Se refiere a las ZT, reconociendo que si existe protección entonces ? Si es así, la Ordenanza debió señalar expresamente "... se entrelazan ZONAS TIPICAS...".

¿Si en lo formal, quiso asimilarse a un D.S. de aquellos que declaran ZT, porqué evita mencionarlas y aún más, desconoce las disposiciones de la LMN ?

b.2. Los *Vistos* de la Ordenanza nos ayudan así mismo a desentrañar el espíritu del legislador ordimental al momento de establecer los criterios de planeamiento, protección, conservación y rehabilitación de esta ZCH.

Como vimos en el Apartado 26 del Capítulo I, los criterios a los que acude la legalidad para la Protección de los Centros Históricos son de variada índole. Y de estos criterios dependerán en gran parte, las fórmulas, mecanismos y soluciones que se implementen a nivel jurídico, procedimental y técnico, las intervenciones a estas zonas.

La Ordenanza SPZCH menciona los siguientes criterios valorativos:

- Zona con valores histórico - urbanos.
- Zona donde se insertan y entrelazan zonas con valor histórico ya declaradas.
- Zona donde existen inmuebles de carácter monumental.
- Zona que posee una unidad con valor histórico - arquitectónico y urbano.

La pregunta es entonces ¿ Esta diversidad de nomenclaturas significa una diversidad de criterios ?. Resolveremos este punto al estudiar las normativas de fondo de la Ordenanza

2. Las normas de fondo de la Ordenanza, en sus artículos 6 a 20, y 31 y 32, pueden estructurarse en los siguientes aspectos: los niveles o categorías de protección y los criterios de Protección de la Ordenanza

2.1. Niveles o categorías de Protección: La Ordenanza contempla una disposición genérica y de rigor en este tipo de reglamentaciones, cual es el artículo 6, que establece la prevalencia de sus normas por sobre las del PRCV. Cuestión que aunque no se hubiese señalado, debía entenderse de esta manera, toda vez que estamos en presencia de una modificación del PRC.

El artículo 7 de la Ordenanza clasifica para efectos de protección los Edificios en: **Afectos** a Protección, y **no Afectos** a Protección.

Los Edificios Afectos a Protección son aquellos *de interés histórico arquitectónico urbano, que forman parte del patrimonio de Valparaíso por sus características intrínsecas relevantes , por su valor ambiental, por su aporte a la espacialidad urbana y por su estado de conservación que potencia su rehabilitación*. Se clasifican a su vez en:

- *Edificios de carácter Monumental:* Aquellos cuya arquitectura relevante y su implantación urbana lo hacen por sí solo, una obra de interés. En ellos se permitirá intervenciones de conservación, restauración y reciclaje.
- *Edificios Representativos de la Arquitectura de la Época:* Aquellos que forman parte de un conjunto de edificaciones de valor histórico arquitectónico. En ello se permitirá intervenciones de conservación, reciclaje y ampliación.
- *Edificios con Valor Urbano Complementario:* Constituyen el entorno o forman el marco adecuado de un edificio o zona de interés con aporte de relaciones espaciales en la zona. En ellos se permitirán intervenciones de conservación, reciclaje, ampliación, reconstrucción y obra nueva.

Los Edificios No Afectos a Protección no se definen por la Ordenanza y se clasifican en:

- *Edificios sin valor Urbano Complementario:* Son aquellos en mal estado de conservación o que no poseen características arquitectónicas urbanas notables o que no constituyen aporte al entorno urbano.
- *Obras nuevas o Edificaciones con intervenciones efectuadas en los últimos cuarenta años.*
- En ambos casos se permitirán intervenciones de demolición, conservación, reciclaje, ampliaciones y reconstrucciones.

El artículo 9 contempla ciertas definiciones de importancia para la interpretación y aplicación de las normas de la Ordenanza, tales como: Conservación, Restauración, Rehabilitación-Refuncionalización-Reciclaje, Obra nueva o construcción o ampliación, Reconstrucción, Edificación continua, Edificación continua retrasada y Edificación continua retrasada escalonada.

Los artículos 10 a 20 establecen las **Condiciones Generales** para la ZCH.

En primer lugar se dispone que los edificios existentes dentro de la ZCH no podrán ser demolidos o refaccionados: (Art. 11)

a) Sin previa autorización de la DOM y de la SEREMI MINVU V Región, y
b) Sin dejar previamente los antecedentes testimoniales históricos del edificio (levantamiento planimétrico, fotografías, etc)

Luego, en su inciso segundo traslada una norma de la LMN (art. 12, ya comentado) en el sentido que: *"Si los edificios afectos a protección fueren de propiedad particular, los propietario deberán conservarlo debidamente; no podrán transformarlos o repararlos, sin haber obtenido previamente autorización de la DOM y la SEREMI MINVU"* [569]

El art. 12 señala ciertas **Condiciones Específicas** aplicables igualmente a los Edificios afectos a protección, en lo relativo a Condiciones de uso de suelo, volumetría, fachadas, e iluminación exterior.

El artículo 13 se refiere a las Obras Nuevas y Ampliaciones, en lo referente a Usos permitidos y prohibidos, Línea de edificación, sistema de agrupamiento, volumetría, expresión e integración con el entorno y materialidad, sin embargo, no se detalla si se trata de obras aplicables a edificios afectos o no afectos a protección.

El artículo 14 se refiere a la Quinta Fachada o techumbre de las edificaciones, señalando que deben constituir solo un plano horizontal en la forma de cubierta o terraza utilizable como mirador.

El artículo 15 se refiere a los Espacios Urbanos, señalando un conjunto de calificaciones a efectos de conservar el carácter de la Zona. Así, todos los proyectos urbanos deberán consultar pavimentos, iluminación, arborización, mobiliario urbano, y similares de acuerdo al carácter de las zonas. (Arts. 22 y ss.)

El mobiliario urbano deberá respetar y adaptarse formalmente a las características de cada zona, el diseño y los materiales deben ser previamente autorizados por la DOM.

Las instalaciones eléctricas y telefónicas deberán ser subterráneas.

La iluminación dará realce a la presencia de edificios y espacios urbanos. Así mismo los proyectos urbanos en las PLAZAS deberán contribuir a su realce y anuncio, desde las vías longitudinales y transversales adyacentes a ellas de manera de jerarquizarlas.

Se entregan ciertas precisiones, así en la ZEM deberá reforzarse la relación urbana entre el Mercado, La Iglesia de La Matriz, y la Plaza Echaurren, como soporte histórico de la zona. En la ZJS reforzar la relación de articulación urbana entre la Plaza Sotomayor, Plaza Justicia y calle Prat. En ZCS, reforzar relación entre Plaza Sotomayor y Plaza Echaurren como nexo urbano - funcional. En ZPE, debe reforzarse la relación entre la Plaza Sotomayor y la calle Esmeralda como eje cívico - comercial.

Como se aprecia, la articulación de las Plazas y espacios urbanos en estas zonas es de relevancia, funcionando como soporte de la ZCH.

---

[569] El parecido con el art. 12 de la LMN es manifiesto, sin embargo por la falta de coherencia de la Ordenanza SPZCH, y la escasa integración de sus normas, esta norma pierde sentido. Así, por ejemplo, ¿ qué ocurre con los edificios que no son de propiedad particular ? ¿ Se refiere a los edificios afectos a protección o también a los no afectos a protección ?

En lo que a vialidad se refiere la Ordenanza mantiene las calles y anchos de acuerdo a las líneas de edificación existentes. Debiendo privilegiarse el uso peatonal en esta zona. En las calles longitudinales deberá privilegiarse el uso de locomoción particular por sobre la pública.

Respecto a los Estacionamientos el art. 17 prohibe su instalación en las vías que conforman el "cordón histórico": Bustamante, Serrano, Prat y Esmeralda, ni en las fisuras peatonales.

Deberá considerarse en las intervenciones futuras la mantención de los Pavimentos históricos existentes en la zona. Así, adoquines y piedras y paños en general, deberán consultar texturas, color y forma que contribuyan a realzar el carácter histórico de la zona, acorde a proyecto definido por la DOM. Se reconoce como pavimento base el adoquín. (Art. 18)

El artículo 19 dispone las reglas sobre Publicidad y Propaganda. [570]

Se entenderá por aviso o forma publicitaria: *"toda leyenda, letrero o inscripción que pueda ser percibida en o desde el espacio público, destinada a informar o atraer la atención pública realizada o no con fines comerciales*"

La publicidad y los avisos:

a) Deberán guardar armonía con el estilo arquitectónico de las obras a las que se anexan, sin alterar las condiciones estructurales, funcionales y estéticas del edificio.

b) No podrán cubrir vanos ni elementos formales de la fachada.

c) No podrán cubrir vanos ni elementos decorativos de cualquier parte del edificio.

d) Deberá ser adosada a la fachada.

e) No se permitirá pintada sobre los muros, ni a través de "lanzas" o voladizos sobre la vía pública.

f) No se permitirá propaganda sobre los edificios.

g) Aquella referida a la señalización y publicidad urbana, deberá emplazarse de preferencia en la intersección de las aceras, conteniendo la información correspondiente al uso de la cuadra.

En la ZCH deberán preservarse las Áreas Verdes graficadas en el plano ESPP- 01.

Finalmente, los artículos 31 y 32 establecen normas para las Zonas: ZCAC y ZCC. Estableciendo los presupuestos que al respecto indica la LMN, respecto a las atribuciones del Consejo de Monumentos Nacionales.

2.2. Criterios de Protección: Como hemos visto se "protegen" edificaciones más no una zona propiamente tal. La Ordenanza establece más bien ciertos estándares urbanísticos de excepción al régimen general. Condiciones especiales de edificación y de utilización del espacio público.

[570] Deberá complementarse esta disposición con la ORDENANZA LOCAL de ORNATO, D.A. Nº 99. Y asimismo con el plan Municipal "Campaña de Recuperación de Fachadas".

Por la confusión de la Ordenanza es complejo distinguir un criterio claro de protección. De partida, no existe un criterio de Planeamiento del Centro Histórico de Valparaíso. Sino más bien un criterio preservacionista de lo ya existente, basado en la relevancia urbano - arquitectónica de ciertas zonas dominada por la alta incidencia de edificaciones de relevancia histórico arquitectónica, en buen estado de conservación o potencialmente rehabilitables.

Podemos decir entonces que los criterios fuerza de esta Ordenanza son, desde nuestro análisis:

* La relación urbano - funcional de ciertos Espacios Públicos. (Plazas Echaurren - Sotomayor, calles Bustamente, Serrano, Prat, Condell, Plazas Sotomayor - Justicia) que opera como soporte del plan de detalle.
* La Preservación de ciertas ZONAS de relevancia urbana - histórica. (varias declaradas desde antes como Zonas Típicas)
* La existencia en estas ZONAS de edificios de relevancia arquitectónica e histórica.

ANÁLISIS DE ESTAS NORMAS DE PROTECCIÓN: Estas normas que hemos reseñado incurren en imprecisiones, impropiedades y errores, que dañan la estructura final del cuerpo reglamentario, haciéndolo confuso; restándole eficacia y solidez en su propósito de conservación. Veamos:

- En primer lugar, los artículos 7 y 8 hablan de "los edificios afectos a protección", entregando sus características generales y no una definición propiamente tal. Debe recordarse que la Ordenanza que modifica el PRCV, tiene por objeto identificar una ZCH y si es necesario proteger ciertas edificaciones estas **deben identificarse** como ICH. La Ordenanza no señala si estos inmuebles se declaran como ICH, o si todos los inmuebles de la zona tienen tal categoría. En este mismo sentido apunta TORRES señalando que "Una forma de aclarar esta situación es decir que todos los inmuebles dentro de una ZCH están afectos a protección y rigen las mismas restricciones, o adoptar el criterio de que en una ZCH que de por sí implica una protección, se individualizan distintos grados de protección" [571], como veíamos antes en los casos de Cusco, Ciutat Vella y el Centro Histórico de Sevilla.

- La Ordenanza contempla calificaciones y nomenclaturas de protección de inmuebles, no comprendidas en ordenamiento jurídico vigente. Así, el artículos 8 habla de edificios "de carácter monumental", "representativos de la arquitectura de la época", "con valor urbano complementario", o "sin valor urbano complementario". Debiendo únicamente referirse a ellos como INMUEBLES DE CONSERVACIÓN HISTÓRICA. Más aún cuando la Ordenanza implementó las nomenclaturas de "Afectos a protección" y "No

afectos a protección" que fue la utilizada por las primeras ordenanzas especiales que el Consejo de Monumentos Nacionales aprobó para las ZT, lo que provoca confusión y problemas de aplicación. Recuérdese en este sentido lo señalado por la Circular DDU Nº 111. [572]

- La Ordenanza contempla definiciones sobre rubros de su aplicación, sin embargo hay definiciones que ya se encuentran en la OGUC. Sin embargo, no define correctamente que se entenderá por Edificios Afectos a protección y Edificios No afectos a protección, no definió tampoco qué debe entenderse por Intervención. En las demás definiciones es poco riguroso y demasiado ambiguo, así el caso de "Rehabilitación-Refuncionalización-Reciclaje" ¿ se entienden acaso como sinónimos ? Debió precisarse con mayor especificidad, tal como lo hace el CMQ en Perú, y en Chile, la misma OGUC.
- El artículo 11 se refiere a "Edificios Existentes" pero no se señala si se trata de afectos o no a protección. ¿ Deberá entenderse a todos ?. Se incurre en error puesto que no se considera el caso de los edificios situados en ZT o declarados Monumentos Históricos, casos en los cuales se requiere antes que la autorización de la DOM, el informe previo del Consejo de Monumentos Nacionales. Nuevamente la Ordenanza desconoce las disposiciones de la LMN.
- En referencia al artículo 12, no se distingue con claridad si se trata de condiciones para todo tipo de inmuebles o solo para algunos (afectos a protección), solo se dice "Edificios Existentes". Las condiciones especificas y los estándares urbanísticos son ambiguos y amplios, por lo general se remiten a lo dispuesto para "cada Zona" en la misma Ordenanza, desperdiciando la oportunidad de consagrar una protección detallada y contundente.
- Respecto a las obras nuevas y ampliaciones, (Art. 13) ¿ se refiere a qué tipo de edificios ? ¿ comprende los no afectos y también los afectos a protección ?. El texto de la Ordenanza no es claro en este punto.
- La definición de proyecto urbano es discreta y limitada en el art. 15. Las autorizaciones de la DOM en este caso, si se trata de ZT deberá supeditarse a Informe Previo del Consejo de Monumentos Nacionales.
- Los criterios de vialidad peatonal son meramente declarativos, no existiendo mayor profundidad.
- En síntesis: la Ordenanza no identificó ICH en la ZCH, sino otras categorías, por lo cual la protección radica más bien en medidas individuales antes que de conjunto, amén de una interpretación amplia del art. 15.
- En rigor, los permisos, licencias y certificados para efectuar intervenciones, construcciones o reparaciones en estas zonas corresponden a la DOM y a la SEREMI de V.

---

[571] Torres Alcoholado, María Loreto. Info. cit. Referencias al artículo 7º de la Ordenanza
[572] Ver Apartado 91, Capítulo III.

y U. de conformidad lo disponen las circulares 120 y 128 de la DDU. Sin embargo, por tratarse de una ZCH en la cual existen áreas declaradas como ZONAS TÍPICAS, esta vigilancia y competencia corresponde al Consejo de Monumentos Nacionales. Cuestión que la Ordenanza desconoce en repetidas oportunidades.

- Finalmente podemos señalar que el criterio al cual acude la Ordenanza para seleccionar la ZCH, sus límites, componentes, rangos de protección y mecanismos de planeamiento es el reseñado en el Apartado 26 de esta investigación, denominado HISTÓRICO - ARQUITECTÓNICO, pues reúne los tres elementos descritos por HARDOY y los urbanistas modernos, así:

  - La zona se plantea como un barrio de carácter testimonial y que constituye un memorial del mismo desarrollo de Valparaíso, que involucra el área fundacional de la misma ciudad. De ahí su relevancia urbanística y arquitectónica.
  - Esta zona posee un carácter relativamente homogéneo, puesto que existe una estructura constructiva y arquitectónica uniforme, con presencia visual constante.
  - La ZCH contiene una importante densidad de edificios que respondan a los caracteres de historicidad arquitectónica de relevancia y de homogeneidad.

d) Relación con las Zonas Típicas.

De manera imprecisa la Ordenanza señala una relación entre el cuerpo legal, que se supone identifica en el PRCV una ZCH, y las ZT existentes en la ciudad y declaradas por el Consejo de Monumentos Nacionales en virtud de los dispuesto por la LMN. Dicha relación es impropia, errónea e induce a equívocos. Se trata de disposiciones que incurren en graves errores y que entorpecen la interpretación y aplicación del Instrumento de Planificación.

El artículo 1º en su inciso primero señala:

> *"También establece las normas por las que se regirán las zonas típicas declaradas por el Consejo de Monumentos Nacionales: Matriz, Sotomayor, Aníbal Pinto y Cerros Alegre y Concepción".*

Así mismo el artículo 4º en sus incisos primero y segundo dispone:

> *" Decláranse como zonas de Conservación Histórica, las zonas típicas señaladas en el plano PRC-2 y las posteriormente declaradas, las que se entienden complementarias al presente estudio Seccional"*
>
> *"Toda Zona Típica o Monumento Histórico que se declare en el área urbana de Valparaíso a través del tiempo se entenderá incorporado automáticamente al Plan Regulador Comunal y se regirán por el artículo 60 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones"*

Como se aprecia en estos artículos, existe un total desconocimiento de las disposiciones de la LMN y de la eminente categoría residual de las ZCH de conformidad lo establece el art. 60 LGUC. Puesto que las ZT existentes en la ciudad de Valparaíso jamás podrán regirse por disposiciones del PRC y consecuentemente de la LGUC. Esto es una impropiedad de proporciones, ya que ninguna ZT o MH se rige por dicha disposición, sino que por las correspondientes a la LMN y sus normativas asociadas.

Esta falencia se repite en forma sistemática en la Ordenanza, así en los artículos 1º y 4º, ya citados, 6º, 11º, 12º, 15º, 18º, 19º, 23º, 24º, 25º, 26º y 27º. Puesto que gran parte de la ZCH que pretende identificar el IPT ya había sido declarada como ZT, en fragmentos, por el correspondiente D.S. del Ministerio de Educación y se encuentran bajo las atribuciones competenciales del Consejo de Monumentos Nacionales. Esta situación hace que la Ordenanza sea en la práctica inaplicable que deba implementarse una nueva que considere las reales atribuciones de la DOM, en este sentido. Más aún despúes de la dictación del D.E. Nº 605 de 2001.

e) Zona de Amortiguación.

Como se verá en el punto IV de este Apartado, la ZCH forma parte instrumental de una ZONA DE TRANSICIÓN o AMORTIGUACIÓN, a efectos de otorgar un resguardo al área postulada ante UNESCO.

III. Área Histórica de Valparaíso. (AHV)

La Zona Típica denominada AHV fue declarada por el artículo 8 del D.E. 605 del año 2001, y está constituida por la anexión de diversas Zonas Típicas ya declaradas con anterioridad (Desde 1971 a 1999) Se trata de una Zona Típica compleja que busca aunar los criterios de manejo de varias áreas territoriales y así mismo establecer un límite uniforme.

En efecto, se emplean las ZT declaradas desde 1971 en adelante, se amplían los límites de éstas y se crean otras nuevas, con el propósito de crear una gran ZT. A las cual se denomina ÁREA HISTÓRICA DE VALPARAÍSO, en adelante AHV.

En efecto, el Decreto Exento Nº 605/2001 del Ministerio de Educación, "AMPLIA Y DECLARA ZONAS TÌPICAS QUE INDICA, en la ciudad de Valparaíso, comuna y provincia de Valparaíso"

El Decreto contiene quince considerandos en los cuales se fundamenta la dictación del mismo, haciendo en éstos alusión directa al valor local, nacional y universal de los elementos arquitectónicos y urbanísticos que se concentran en las áreas que se declaran como Monumento Nacional en la categoría de ZT, en la ciudad de Valparaíso.

En primer lugar el D.E. pretende crear una ZT que abarque los límites de la zona que el Estado de Chile pretende postular ante la UNESCO. Así, y en evidencia de las falencias del instrumento local territorial y ante el retiro de la primera postulación en el mes

de Junio del año 2000, el plan del Gobierno tiene como elemento central en el redireccionamiento del proceso de postulación al Consejo de Monumentos Nacionales y sus facultades otorgadas por la LMN. Más aún cuando la protección que se precisa para la zona, ante los organismos internacionales, debe ser de carácter estatal y no local. Por lo tanto, una modificación al PRC no era suficiente para el objetivo propuesto en el inicio del proceso.

Existiendo ya en la zona que se pretendía postular, un conjunto de áreas territoriales declaradas y protegidas como ZT, aunque sin solución de continuidad y con límites variables que no concordaban, la idea fue: Conservar las ZT ya existentes, crear nuevas ZT, ampliar los límites de las ZT ya existentes, a fin de que no exista discontinuidad entre las zonas, y crear así, como resultado, una GRAN ZONA TÍPICA.

Veamos brevemente cada uno de estos puntos:

⇒ Las ZT existentes son: La Matriz, Plaza Sotomayor, y Cerros Alegre y Concepción.

⇒ Las nuevas ZT que crea el D.E. Nº 605 son: Quebrada Márquez (Art. 1º), Plaza Echaurren y Calle Serrano (Art. 2º), Sector de Cerro Cordillera (Art.3º), y Sector Bancario Calle Prat (Art. 4º)

⇒ Las Zonas ya existentes, cuyos límites se amplían son: Iglesia La Matriz (Art. 5º), Plaza Sotomayor y edificios que la encierran (Art.6º). Cerros Alegre y Concepción (Art. 7º)

⇒ La nueva macro ZT que se crea (Art. 8º) es el Área Histórica de Valparaíso.

Puntualicemos ahora los principales aspectos de esta ZT, tal como lo hicimos a propósito de la ZCH de Valparaíso.

a) Identificación del área y sus límites.

En la denominada "Área Histórica de Valparaíso" se encuentra la zona que se nominare por UNESCO como Sitio de Patrimonio Mundial, y está conformada por las zonas típicas ya existentes, sus ampliaciones, y la suma de las cuatro nuevas.

De conformidad al D.E. 605/2001 y al INSTRUCTIVO DE INTERVENCIÓN de 03 de Octubre de 2001 los límites del área son aquellos que se grafican en el plano complementario al referido Decreto, conformados por un polígono que se extiende desde el plan hasta ciertas zonas en los cerros. (Ver Fig. 4 y 6)

Los límites de esta área fueron determinados por las instancias técnicas que elaboraron el expediente de la postulación de Valparaíso ante UNESCO y corresponden - en líneas generales - con el desarrollo histórico, urbano y morfológico del puerto.

El IDI fue consensuado por los diversos organismos involucrados: CMN, CRMN, UTPV, SEREMI del ramo, lo que puede apreciarse en algunas de sus normas de coordinación.

EL Instructivo consta de Diez Títulos. El Primero referido al Marco Legal, el Segundo a las Disposiciones generales sobre las intervenciones, el Tercero tiene como

objeto la Calificación de a edificación y criterios de intervención, el Cuarto a Límites y Zonificación, el Quinto a Instrucciones especiales de la edificación por sectores, el Sexto destinado a las definiciones, el Séptimo dedicado a las Instrucciones sobre la volumetría arquitectónica del área, el Octavo contiene las Instrucciones sobre morfología de las edificaciones, el Noveno las Instrucciones sobre vialidad y espacios públicos, y el Décimo destinado a establecer las Infracciones y Delitos.

Como se aprecia, se trata de un Instrumento altamente especializado y de eminente naturaleza técnica.

Analizaremos por su importancia para nuestra investigación y en esta parte los aspectos referidos a la identificación del área y sus límites.

Los artículos 24 y ss. del IDI establecen los Límites del AHV, señalando que estos e grafican en el plano complementario del Decreto Nº 605 que declaró la Zona Típica Área Histórica de Valparaíso. Complementariamente, y para los efectos de este Instructivo, se elaboró un plano que establece una zonificación por sub sectores, en el cual se detallan y reconocen las singularidades propias de cada sector o barrio.

Tenemos entonces que el Plano complementario del Decreto 605 establece los límites generales del área, que comprende el polígono encerrado entre los puntos 1 a 97, como se aprecia en Figura 6.

Así mismo, el IDI establece una zonificación por sectores, reconociendo ocho tipos de sub-zonas que reúnen características morfológicas similares:

- Sector 1: Cerros Alegre y Concepción.
- Sector 2: Plaza Aníbal Pinto y calle Almirante Montt.
- Sector 3: Sector Calles Prat - Esmeralda - Sector Bancario.
- Sector 4: Plaza Sotomayor y Justicia.
- Sector 5: Plaza Eleuterio Ramírez - Cerro Cordillera.
- Sector 6: Plaza Echaurren - Calle Echaurren.
- Sector 7: Iglesia La Matriz - Cerro Santo Domingo.
- Sector 8: Quebrada Márquez.

El IDI describe cada sector y detalla sus características. (Ver Figura 6)

Podemos decir que el AHV representa en su conjunto los valores locales y universales de la ciudad-puerto. Las formas construidas se han adaptado a la peculiar topografía del lugar: definido como un anfiteatro que mira al mar y que es discontinuo por la presencia de cerros, quebradas y pendientes irregulares que se complementan con su estrecho plan.

La ciudad reconoce el orden que el medio natural le fue permitiendo, configurando de esta manera un espacio de gran particularidad. Materializándose así, una combinación de

fenómenos culturales, tales como la necesidad de adaptarse al medio, la inventiva y habilidad de los constructores y el diálogo entre diferentes estilos arquitectónicos.

Su peculiaridad destaca sobretodo por su raigambre cosmopolita, escaleras, estrechos pasajes, plazas, miradores, ascensores (funiculares), encrucijadas de vías, edificios monumentales, construcciones planificadas y espontáneas.

La **zona de postulación** posee - en términos generales - los siguientes límites: por el Norte fondos de sitios Norte de subida Santo Domingo, y calle Valdivia; por el oriente calles Blanco, Almirante Pérez y Cochrane, Muelle Prat y calle Esmeralda; por el Sur, fondos de sitio Sur de calle Beethoven, Almirante Montt y fondos de sitio Sur de calles Urriola y Lautaro Rosas; y por el poniente fondos de sitio norte de calle Miramar, fondos de sitio poniente de la subida El Peral y Plaza Justicia, calle Castillo y fondos de sitio poniente de calle Santiago Severín. [573]

b) Características de zonificación. Instructivo de Intervención ZT AHV.

Como dijimos antes, el IDI establece criterios específicos para caza sub - zona, así respecto de los usos permitidos, las condiciones de superficie predial y ocupación del suelo, formas de agrupamiento, alturas. En general, en el AHV, se reconocen los estándares urbanísticos consagrados por el PRCV, pero complementariamente se establecen algunas condiciones específicas para cada sector.

Así, para el **Sector 1**, **Cerros Alegre y Concepción** se define un sistema de edificación escalonado que permite, por sobre los techos alcanzar ciertas visiones de lejanía, hacia el mar u otros techos. Se trata de un conjunto que posee una variedad de paisajes interiores de uso peatonal que se conectan con miradores panorámicos de la ciudad desde la altura. (Art. 25)

En su zona central (meseta de cerro) presenta un trazado de damero inclinado.

Asimismo el Título Quinto establece las condiciones especiales para ka edificación según sectores. De esta manera el **artículo 26** reconoce las normas del PRCV y establece los destinos permitidos y prohibidos en conformidad a lo establecido por este Instrumento de Planificación territorial para la Zona C1 y D1. Así:

- **Usos permitidos**: Vivienda, Equipamiento comercial, oficinas, culto, cultura y esparcimiento, talleres artesanales inofensivos, áreas verdes, vialidad, bodegas inofensivas, industrias inofensivas.
- **Usos prohibidos:** Los no indicados anteriormente.

Sin embargo, y por su condición de ZT, no obstante reconocerse el uso de suelos consagrado en el PRCV, el IDI señala que: “En forma complementaria a las normas anteriores, el Consejo de Monumentos Nacionales estima que para armonizar las

[573] Expediente de Postulación.

intervenciones u obras nuevas que se ejecuten en esta zona estás deberán cumplir con lo siguiente:

1. Los usos de bodegas e industrias inofensivas deberán controlarse especialmente. Se excluye su existencia en la ZT.
2. Para efectos de proteger los valores ambientales de la ZT, deben ser excluidos aquellos usos cuando éstos se constituyan en galpones cerrados, centros comerciales de gran magnitud, estaciones de servicio automotriz, industrias, terminales rodoviarios, grandes gimnasios, locales de recolección de material residual, playas o edificios de estacionamientos sin aporte de expresión ambiental hacia el espacio público, y similares.

En lo referente a las condiciones de superficie, frente predial y ocupación del suelo, el IDI reconoce lo establecido en el PRCV (Zonas C1 y D1). (Art. 27 IDI)

Respecto a las Formas de agrupamiento, será asilado, pareado y continuo. En los sectores donde la edificación patrimonial existente conforma conjuntos unitarios, se tendrá presente mantener dicho sistema de agrupamiento, condición que se ve resguardada por el artículo 16-a del PRCV que dispone: *"Se exigirá continuidad a una nueva edificación cuando el 60% de las fachadas de una misma cuadra tenga ya esa continuidad, sin perjuicio de lo establecido en la OGUC"*

Las condiciones sobre Alturas se regirán por lo señalado en el PRCV zonas C1, D1 y V4. Además el IDI establece en su artículo 29 que para esta sub - zona, se permitirá una altura máxima de continuidad 9 mts. (Cº Concepción) y 7 mts. (Cº Alegre). Sin perjuicio de esto:

- La zona de la ladera del Cº Concepción entre las calles Cumming y Almirante Montt, no podrá sobrepasar en ningún punto la superficie de una rasante de 5 grados, medido hacia abajo desde un plano horizontal tratado a nivel de calle borde del paseo mirador adyacente. [574]
- Para las edificaciones continuas se tendrá presente lo establecido en el PRC en su art. 16-b: La altura máxima de las fachadas de las edificaciones de medirá desde el nivel de la solera, en el punto medio del frente predial: *" La altura máxima para la continuidad exigida a una nueva edificación será la determinada por la altura existente de la continuidad de las fachadas de la misma cuadra en que se emplace el edificio, debiendo en todo caso armonizar con los edificios colindantes, conforme a lo dispuesto en la OGUC."*

Por su condición de ZT, y para efectos de armonizar las intervenciones u obras nuevas que se ejecuten deberá cumplirse con lo siguiente:

- En los predios insertos en la zona no se permitirá la edificación aislada sobre la continua. Por lo que las alturas máximas no deberán sobrepasar los 9 mts, salvo

[574] Normativa coherente con el ESPV y el plano V-4.

justificadas situaciones, dadas las condiciones del entorno inmediato y estudiado caso a caso en virtud de la tipología de los edificios colindantes. El IDI distingue dos casos:

a) *Caso del terreno eriazo:* Al edificar en un terreno baldío entre dos inmuebles de distinta altura, como es el caso de una calle en desnivel, se deberá proponer una altura intermedia que recoja algún elemento o línea de fachada importante de uno de los edificios vecinos. (cornisas u otros) o bien, se podrá respetar el ritmo escalonado si existe éste en la cuadra, o tomar la altura de uno de sus vecinos inmediatos y repetirla.
b) *Caso de edificación nueva entre inmuebles de la misma altura:* En este caso se deberá respetar dicha altura, no obstante no ser esta la predominante, siempre y cuando no se supere la altura máxima permitida para el sector. (7 ó 9 mts.)

El **Sector 2 Plaza Aníbal Pinto y Calle A. Montt**, está regulado en los artículos 25 y 30 del IDI. Se trata de un sector "puerta o remate del Plan" que se desarrolla en torno a la Plaza Aníbal Pinto y calle Almirante Montt. Es un espacio urbano conformado por una edificación continua que lo delimita, generando la sensación de corredores urbanos.

Se caracteriza por un sistema de edificación escalonado, definido por la pendiente del terreno, con calles de uso compartido (peatonal - vehicular)

El art. 30, respecto a los destinos del suelo, reconoce los definidos por el "Seccional de Preservación de Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica, en la zona ZPE.

Por la especial condición de la zona y en forma complementaria a estas normas, el Consejo de Monumentos Nacionales ha impuesto además que para efectos de la preservación de los valores ambientales de la ZT se tendrá especial cuidado de no permitir instalaciones como: supermercados o grandes almacenes cerrados, centros comerciales cerrados, hospitales, locales de recolección de material residual como papeles, fierros, estaciones de servicio automotor, industrias, bodegas, instalaciones de infraestructura de telecomunicaciones, terminales rodoviarios, playas y edificios de estacionamiento, etc.

Tanto en lo referido a las condiciones de superficie, frente predial y porcentaje de ocupación del suelo, formas de agrupamiento y condiciones de altura, el IDI se adecua a las normas del PRC y los seccionales de Vistas y Preservación.

El **Sector 3, Calles Prat - Esmeralda - Sector Bancario**, está normado por los artículos 25 y 34 del IDI. Estamos ante un sector del Plan con edificaciones monumentales en la línea oficial, de altura homogénea por tramos, distinguiéndose aquellos con destino institucional o de servicios, de los que albergan actividades de comercio.

Este sector delimita, en el Plan, a los Cerros Alegre y Concepción. Se desarrolla entre las Plazas Aníbal Pinto y Sotomayor. Las edificaciones se plantean en forma longitudinal al pie del cerro. Estas construcciones han albergado tradicionalmente a las instituciones bancarias y financieras de Valparaíso, encontrándose entre ellas los principales testimonios del auge del puerto. Así la Bolsa de Valores, el Banco de Chile (Ex

Banco de Valparaíso), el Reloj Turri, el Banco de Santiago (Actual Banco Santander Santiago y ex Banco "O" Higgins) [575]

El artículo 34 dispone los Destinos, adecuándose a lo establecido por el PRC en la zona ZPE. Complementariamente y por su condición de ZT, y para efectos de armonizar las intervenciones u obras nuevas que se ejecuten en esta zona, deberá cumplirse con lo siguiente:

Se tendrá especial cuidado de no autorizar instalaciones como: bodegas, talleres, instalaciones de infraestructura de telecomunicaciones, industrias, garages, bombas de bencina y edificios de estacionamiento, locales de recolección de material residual, etc.

A pesar que el PRC señala el uso de VIVIENDA como no permitido, para efectos de REHABILITACIÓN de inmuebles se considera por el IDI como "un destino válido para asegurar vida y uso permanente en el sector ", siempre a partir del segundo nivel.

En lo que respecta a Condiciones de Superficie, éstas se ajustan al PRC en la zona ZPE. Así mismo en cuanto a forma de agrupamiento y alturas.

Sin perjuicio de lo anterior, las laderas del cerro, tienen especialmente consagradas una normativa de vistas, en las áreas V-3, V-4, V-5, V-6 y V-8. Así, por ejemplo, en el área V-3, las alturas no podrá sobrepasar en ningún punto la superficie de una rasante de 20 grados medidos hacia abajo desde un plano horizontal trazado a nivel de la calle al borde del paseo mirador adyacente.

El **Sector 4, Plaza Sotomayor y Justicia.** Se encuentra regulado en el IDI en los artículos 25 y 38. Se trata de un sector urbano destacado, lugar de encuentro y referencia que permite la conexión con el Borde Costero (Muelle Prat) y espacio público singular, que se desarrolla en torno a las Plazas Sotomayor y Justicia. Asimismo el sector de Plaza Justicia constituye una antesala a la quebrada San Agustín y además uno de los espacios públicos de mayor relevancia programática institucional de la ciudad, dominado históricamente por el Palacio de los Tribunales y rodeado de Notarías, estudios de abogados y servicios públicos.

Se caracteriza por su sistema de edificación continua que delimita el vacío de las plazas, compuesto por manzanas alargadas que buscan aprovechar el escaso terreno del plan.

La estructura vial es preferentemente vehicular, y consisten en un eje crucial y estratégico para la organización de la ciudad.

Se destaca su condición de espacio de transición entre el plan y los cerros, cuestión que realza aún más su carácter de espacio público y zona de flujos al mismo tiempo que de encuentros.

De conformidad lo dispuesto en el artículo 38 del IDI, los usos permitidos son el equipamiento de nivel regional y comunal de salud, educación, deportivo, culto, seguridad,

[575] Art. 25 IDI AHV, pp. 32.

organizaciones comunitarias, cultura, esparcimiento y turismo, oficinas, servicios públicos y profesionales. Prohibidos son todos los no permitidos. (Cuestión en la que el IDI se ajusta nuevamente al PRC)

En lo relativo a superficie predial, porcentaje de ocupación del suelo, forma de agrupamiento, y condiciones de altura, el IDI se ajusta a lo preceptuado por el PRC y el ESPV. (arts. 39, 40 y 41 IDI)

El **Sector 5, Plaza Eleuterio Ramírez - Cerro Cordillera.** Se encuentra normado por los artículos 25 y 42 a 45 del IDI.

Se trata de un sector edificado del Cerro Cordillera, que incluye la Plaza Eleuterio Ramírez, área de influencia del Museo del Mar, ex Castillo San José declarada MH, y estación cumbre del ascensor Cordillera.

Se caracteriza por ser un área con edificaciones de uno a tres pisos, con construcciones que se adaptan a la topografía de los cerros, en un sistema de edificación escalonado en las laderas que permite, por sobre los techos, alcanzar cierta lejanía con vistas al mar. Contiene un variedad de calles interiores con características peatonales. (Art. 25)

El artículo 42 establece los destinos permitidos señalando como tales: vivienda, equipamiento comercial, oficinas, culto, cultura, talleres artesanales inofensivos, bodegas inofensivas, áreas verdes y vialidad. Quedando prohibidos todos los no indicados. Se ajusta así a lo dispuesto por el PRC zona C1.

En forma complementaria y por su condición de ZT, el Consejo de Monumentos Nacionales estima que para armonizar las intervenciones u obras nuevas que se ejecuten en esta zona, éstas deberán cumplir con lo siguiente:

Se tendrá especial cuidado frente a instalaciones como supermercados o grandes almacenes cerrados, etc. (Iguales condicionantes a las establecidas para el Sector 2 en el mismo IDI)

En lo que respecta a condiciones de superficie, frente predial y porcentaje de ocupación de suelo, el IDI ajusta sus disposiciones al PRC zona C-1.

En materia de agrupamiento se remite al PRC: debiendo ser aislado y continuo.

Respecto a las alturas se ciñe a lo establecido en el PRC zona C-1 y V-4. La altura máxima en el Cerro Cordillera será de 9 mts.

Sin embargo, para el área graficada como V-4 en el ESPV (Ladera de cerro bajo el Monumento Histórico Castillo San José) no podrá sobrepasar en ningún punto la superficie de una rasante de cinco grados medido hacia abajo desde un plano horizontal tratado a nivel de calle al borde de paseo mirador adyacente. (Sistema de rasante de vistas)

Para las edificaciones continuas: la altura máxima de las fachadas de las edificaciones se medirá desde el nivel de la solera, en el punto medio del frente predial. (Art. 16 PRC)

El **Sector 6, Plaza Echaurren - Calle Echaurren.** Está regulado por los artículos 25 y 46 a 49.

Se trata de un sector edificado del Plan. De gran intensidad de vida de barrio en torno a la Plaza Echaurren, abarca además las calles Serrano, Cochrane y San Martín. "La Plaza Echaurren es un testimonio excepcional del desarrollo histórico de Valparaíso desde el siglo XVI a XIX, a través de sucesivos rellenos que buscaron ganar espacio al mar, y a través de los diferentes roles de la plaza, desde su condición de plaza mayor, sede del gobierno municipal, hasta su condición actual de plaza ornamentada. "[576]

Se caracteriza por tener un sistema de edificación continua que delimita el vacío de la Plaza, compuesto por manzanas alargadas que buscan aprovechar el escaso terreno existente del Plan y por manzanas cuadradas que rodean el espacio de la Plaza. Destaca en las techumbres el tragaluz como elemento distintivo de la zona. Se trata de una zona de transición entre el Plan y los cerros.

El artículo 46 del IDI dispone que de conformidad a lo establecido en el PRC B1, I y G, los usos permitidos son: a) Vivienda a partir del segundo piso, b) Equipamiento, comercio minorista, c) Vialidad, y d) áreas verdes. Prohibidos son todos los no indicados. Se trata de una zona muy compacta en cuanto a destinos.

Por su condición de ZT, y en forma complementaria a las disposiciones indicadas, el CMN estima que para armonizar las intervenciones u obras nuevas que se ejecuten en esta zona, éstas deberán cumplir con lo siguiente:

Se tendrá especial cuidado frente a instalaciones como supermercados o grandes almacenes cerrados, etc. (Iguales condicionantes a las establecidas para el Sector 2 en el mismo IDI)

En que respecta a superficie, frente predial y porcentaje de ocupación de suelo el IDI se ajusta a lo dispuesto por el PRC zona B-1, I y G. Asimismo en cuanto a forma de agrupamiento: Continuo en la línea de edificación (PRC)

Las Alturas son establecidas de acuerdo a los siguientes parámetros:

a) Para los predios afectados por SPCH:

1. Para el área ZEM: mínima y máxima para la edificación continua y continua retrasada se regirá por la gráfica establecida por los planos (PRC)
2. Para el área ZCS: mínima y máxima para la edificación continua y continua retrasada se regirá por la gráfica establecida por los planos (PRC)

b) Para los predios afectados por el ESPV:

1. Para el área V-1: deberá corresponder a la altura mayor de las edificaciones continuas existentes en las manzanas.

[576] IDI. Artículo 25. Si bien en sus inicios Plaza Echaurren cumplió el rol de Plaza mayor debido al carácter fundacional de la zona donde se emplaza, actualmente se trata de una plaza situada en un sector de creciente tugurización y en el cual los esfuerzos de implementación de mobiliario urbano han sido resistidos por la población originaria, en su mayoría conformada por sectores populares.

2. Para el área V-2: 21 mts.
3. Para el área V-4: No podrá sobrepasar en ningún punto la superficie de una rasante de cinco grados medidos hacia abajo desde un plano horizontal trazado a nivel de la calle al borde del paseo o mirador adyacente.
4. Para el área V-5: Altura máxima 30 mts. Excepto predios que enfrentan la Plaza Echaurren, que deberán mantener altura existente.

El **Sector 7, Iglesia La Matriz - Cerro Santo Domingo.** Está regulado por los arts. 25 y 50 a 53. Se trata de un sector edificado del Cerro Santo Domingo, que incluye La Plaza de la Matriz y el MH Iglesia de La Matriz.

Corresponden al núcleo fundacional de la ciudad y presenta viviendas de arquitectura vernácula de gran valor. Se caracteriza por su trama urbana irregular, fruto de la abrupta topografía del sector.

La Plaza en comento es un espacio abierto y único que potencia el protagonismo de la Iglesia en el sector. El entorno es un área de edificaciones de uno a cuatro pisos, donde destaca la utilización de na variada gama de colores y estilos constructivos. Tiene un uso mayoritario habitacional.

El art. 50 del IDI dispone como destinos permitidos, de conformidad al PRC, los de vivienda, equipamiento comercial, oficinas, talleres artesanales inofensivos, culto, cultura y vialidad. Están prohibidos los no indicados en el IDI.

Por su condición de ZT se complementa con las mismas condicionantes del Sector 2, ya mencionadas.

En materia de superficie, frente predial y porcentaje de ocupación del suelo, se rige de conformidad al PRC. (C1 y ZEM). Asimismo en materia de agrupamiento y alturas. De la misma manera que en el sector 6 se distingue entre zonas afectadas por el SPCH y el ESPV. (ver Sector 7)

El **Sector 8, Quebrada Márquez**, se encuentra normado por los artículos 25 y 54 a 57 del Instrumento de intervención.

Estamos en presencia de un conjunto de edificios con características propias y particulares, con un sistema de edificación horizontal que se adapta a las laderas del cerro donde destaca el conjunto habitacional “Población Márquez”, por su potencia estructural y urbana.

Según dispone el artículo 54, los usos permitidos son: vivienda, equipamiento, comercial, oficinas, talleres artesanales inofensivos, áreas verdes y vialidad. Todo otro destino queda prohibido.

Por su condición de ZT se establecen los mismos requerimientos que en Sector 2.

En materias de superficie, frente predial, porcentaje de ocupación del suelo, sistema de agrupamiento, y alturas, el IDI establece conformidad con el PRC.

c) Criterios de Protección, categorías.

A diferencia de los criterios de protección imperantes en la ZCH, en la ZT, y en especial en el AHV, el criterio de protección es de carácter global, o más bien polifacético. Puesto que el ámbito de protección de la LMN está revestido de esa impronta.

Los artículos 29 y 30 que definen las ZT señalan que su objeto es proteger y conservar sus caracteres ambientales y propios de dichos lugares. Sin embargo el mismo CMN ha luego modificado el criterio impuesto por la ley y lo ha ampliado señalando que *"constituyen agrupaciones de bienes inmuebles urbanos o rurales, que forman una unidad de asentamiento representativo de la evolución de una comunidad humana y que destacan por su unidad estilística, su materialidad o técnicas constructivas; que tienen interés artístico, arquitectónico, urbanístico y social, constituyendo áreas vinculadas por las edificaciones y el paisaje que las enmarca, destaca y relaciona, conformando una unidad paisajística, con características ambientales propias, que definen y otorgan identidad, referencia histórica y urbana en una localidad, poblado o ciudad ".*

En razón de esto podemos señalar que el criterio de protección aplicable al AHV es polifacético, pues se proyecta a: lo arquitectónico, urbanístico, paisajístico, social, antropológico, cultural, pues eso implicaría la nueva interpretación del concepto de "caracteres ambientales".

Este concepto se ajusta bastante a aquél que señalamos en la Introducción de este investigación, según el cual el medio ambiente no es solo lo que conocemos como entorno, el escenario donde desarrollamos nuestras vidas, sino que existe lo que podemos llamar un medio ambiente interno, que abarca nuestro comportamiento, nuestro código moral, nuestras tradiciones, nuestra lengua. [577]

En este sentido el IDI que analizamos establece todo tipo de referentes normativos en busca de conseguir su objeto.

El más importante sin duda es su ajuste y constante reenvío al PRC, lo cual le otorga solidez normativa y coherencia con la normativa urbanística, como hemos visto en el análisis de cada una de las ocho zonas que el IDI regula para su intervención.

d) Relación con la ZCH.

La relación con la ZCH, es estrecha debido al constante reenvío y referencia al SPZCH, y asimismo al complementario, aunque autónomo ESPV.

Este reconocimiento y homologación de los estándares urbanísticos, tales como sistema de agrupamiento, armonización de alturas, condiciones de ocupación del suelo, alturas, superficie y frente predial, etc. se puede constatar con claridad en los artículos 1º a 16 del IDI en comento.

[577] Costeau, Jacques. Revista Tierramérica, año 1997, N° 1. p. 7.

Pues en ellos se señala que éste complementa tanto lo dispuesto por el artículo 30 de la LMN, (Art. 2), la LGUC y la OGUC (Art.3), el PRC (Art.4), en este último caso más precisamente el SPZCH, que modificó el Plan regulador comunal, "precisando y fijando las materias de carácter específico sobre conservación de las características patrimoniales que éste último contempla. Lo anterior particularmente para sectores que no se norman en detalle, en el referido instrumento" (Art. 4º IDI)

El IDI establece la autoridad del Consejo de Monumentos Nacionales para efectos de visar y fiscalizar previamente todas las obras de intervención (alteración-demolición) de inmuebles en el AHV.

Establece en su artículo 5 que para los fines de coordinación institucional, y cuando se requiera de la intervención o autorizaciones de otros organismos públicos, en el proceso de revisión de los antecedentes por parte del CMN, se podrán considerar los informes que al respecto evacuen los organismos pertinentes. (SEREMI, DA-MOP,IMV, DOM, UTP, CONAMA, SERNATUR, etc.)

IV. La Zona de Amortiguación o de Transición.

Debemos aclarar que La **Zona de Postulación** no incluye las Zonas Típicas Plaza Aníbal Pinto, Pasaje Ross, y parte de las de los Cerros (Quebrada Márquez, Entorno de la Iglesia de La Matriz, Cerros Cordillera, Alegre y Concepción) los que sin embargo forman parte de la **Zona de Amortiguación** e igualmente se encuentran protegidos por la Ley 17.288

En esta zona de postulación se distinguen sectores, todos los cuales tienen la condición de Monumento Nacional:

En torno a esta Área (Zona histórica de postulación) se ha definido una Zona de Amortiguación, destinada a conservar un entorno libre de impactos negativos sobre el sitio. En este caso este entorno conserva también valores patrimoniales importantes, constituyendo en su mayor parte un Monumento Nacional. En términos de la Convención, el bien en cuestión es un bien cultural. La Convención define tres tipos de bienes culturales: los monumentos, los conjuntos y los lugares. Valparaíso es considerado conjunto. De acuerdo a las Directrices Operativas de Aplicación de la Convención, se trata de un conjunto urbano, y dentro de ese parámetro, corresponde a un sector de una ciudad histórica viva.

La Zona de Amortiguación o Transición (ZA) es una franja territorial que rodea completamente el área protegida y que identificamos como Centro Histórico de Valparaíso. Se trata de un requerimiento impuesto por la legislación internacional y que se estableció como presupuesto imprescindible para el proceso de postulación de la ciudad.

En cuanto al status legal de la zona de amortiguación, se distinguen dos tipos de tratamientos y realidades:

a) Una zona que se desarrolla hacia el interior, es decir a lo largo de los cerros, y

b) Una zona del plan y borde costero.

a) La primera, sin perjuicio de las disposiciones del Plan Regulador Comunal, tiene la categoría de **Zona Típica** y comprende el cerro Alegre, el cerro Cordillera, parte del cerro Santo Domingo y la Quebrada Márquez.

b) El sector de la zona de amortiguación que se desarrolla hacia parte del plan y el borde costero de la ciudad tiene, en cambio, en su mayor parte, junto a las disposiciones propias del *Plan Regulador Comuna*l, algunos pequeños sectores con declaratoria de Zona Típica. Cuenta, además, con una protección dada por el *Seccional Preservación de Vistas desde Paseos Miradores.*[578]

El Plan Regulador Comunal define los usos de suelo permitidos evitando la instalación de usos deteriorantes; el "Seccional" de Vistas por su parte, regula básicamente las alturas, buscando preservar el campo visual despejado para un gran área, que supera con mucho el bien postulado y su zona de amortiguación. El rol de amortiguador de los impactos sobre el bien está dado básicamente por la regulación de las alturas.

Un pequeño sector de la zona de amortiguación que se desarrolla hacia el borde costero está protegida como Monumento Nacional: están las Zonas Típicas de la Plaza Aníbal Pinto y del Pasaje Ross, ubicadas en el extremo suroriente y, en su extremo opuesto, al norponiente, existen dos Monumentos Históricos, a saber, el Ascensor Artillería y el edificio de la Antigua Aduana

Por otra parte, el sector del puerto y el borde costero en ambos costados del Muelle Prat, están en dentro del ámbito del Plan Regulador Comunal, y por lo tanto expuestos a cualquier modificación que este experimente.

En la actualidad, los alcances urbanos, técnicos, y culturales que ha generado, sin embargo, el proyecto inmobiliario del Borde Costero, plantean dudas sobre si se están incorporando los conceptos de protección que la ZA supone. Esta área, al quedar fuera de la tutela del CMN, y por lo tanto regida por las normas de la LGUC, es susceptible de modificar y de cambiar sus estándares urbanísticos bajo procedimientos que no resguardan los intereses protegidos por la misma ZA.

La falta de claridad de estas descripciones del EXPEDIENTE, se salva con el análisis del rango de protección predominante en la zona:

- La LMN es una normativa nacional, y las ZT declaradas en la ZA ; se trate de zonas típicas o entornos de monumentos históricos, tienen la tuición y resguardo del Estado de Chile, a través del Ministerio de Educación que actúa por intermedio del Consejo de Monumentos Nacionales, con las facultades que hemos señalado más atrás. La importancia

[578] Expediente de Postulación, pp. 60. La Descripción que se hace en este documento de la ZA es bastante confusa, puesto que no aclara cual es el rango de protección predominante, en términos territoriales, en ella. Si el nacional significado por la LMN o el local, representado por el PRCV. Y por otro lado nada dice

de esta regulación nacional está dada por su especialidad y jerarquía normativa, las cuales le otorgan primacía por sobre las disposiciones establecidas en los Planes Reguladores al amparo del art. 60 de la LGUC.

- Este sin duda fue el argumento que legitimó el D.E. 605/2001, respecto a la amplitud de la ZT que declaró. Se pretendía entregar una protección coherente y uniforme. En estas zonas territoriales cualquier intervención, construcción o proyecto urbano en general deberá primeramente ser revisado y autorizado por el Consejo de Monumentos Nacionales y sólo en ese caso la DOM podrá cursar las respectivas licencias, permisos y autorizaciones.
- Por su parte, en aquellas zonas no declaradas ZT, podrá tener aplicación lo dispuesto en el PRC y sus modificaciones, especialmente la referida a la ZCH. En vistas que las disposiciones de las Ordenanzas que regulen la materia son de aplicación de las respectivas SEREMIS y DOM. Por lo tanto, si existiere superposición de ambas normativas, en el sentido que tanto el D.S. que declara una ZT como la Ordenanza que establece e identifica en el PRC una ZCH, coinciden o se yuxtaponen en una zona territorial determinada, primarán las normas establecidas por la LMN, quedando aquellas de corte local relegadas a un ámbito secundario.
- Ésta ha sido por años la interpretación del mismo Consejo de Monumentos Nacionales, que en repetidas ocasiones a instruido a los órganos de administración local en este sentido, a efectos de evitar que el propietario o responsable del proyecto enfrente una dualidad de revisiones, que le sometería en una sobretramitación que será perjudicial para el desarrollo tanto de las áreas a intervenir como de los intereses económicos y sociales de los propietarios o responsables del proyecto.[579]
- Como último punto, debe señalarse, que al contrario que las zonas de transición o de régimen parcial que hemos encontrado en otros ordenamiento jurídico. La ZA del Centro Histórico de Valparaíso, en cuanto a nivel jurídico no se diferencia en nada de la zona consolidada o denominada de "protección dura". Se trata lisa y llanamente de una extensión de dicha zona, con el objeto de servirle de protección ante las influencias urbanas e inmobiliarias de las áreas colindantes.

V. Régimen de propiedad o tenencia en el Centro Histórico de Valparaíso. [580]

El Centro Histórico de Valparaíso corresponde a un conjunto urbano situado al interior de un asentamiento de mayor extensión como es la ciudad misma de Valparaíso, tiene por tanto, la categoría, calidad y cualidades del objeto de estudio que hemos definido ya en el Capítulo I de esta investigación.

---

respecto a la precariedad de la protección que brinda el instrumento de protección local, cual es el PRCV, dada su fácil mutabilidad reglamentaria.

[579] En este sentido Ordinario Nº 0333 del Consejo de Monumentos Nacionales a Alcalde de Valparaíso de 24/01/2001.

[580] Los datos que figuran en este Apartado fueron extraídos del Expediente de Postulación, pp. 56.

Se trata, usando la definición del Coloquio de Quito de 1977, de un **asentamiento humano vivo**, fuertemente condicionado por una estructura física proveniente del pasado, reconocible como representativos de la evolución de un pueblo.

Por estas calidad debe tenerse a la vista, a efectos de precaver los efectos degenerativos o de expulsión de los habitantes, u otros fenómenos urbanos; el régimen de propiedad o tenencia de la zona territorial , puesto que de esta manera se tienen correctamente identificados los aspectos que en definitiva definirán al éxito relativo de estas intervenciones, así:

a) La *magnitud del conflicto* de intereses público-privado a raíz de la redefinición del derecho de propiedad en suelo urbano.
b) El *impacto en la calidad de vida* de los habitantes del sector y,
c) Las *necesidades de los residentes del sector* que debe considerar la intervención.

Como señala el mismo EXPEDIENTE, el bien que se postula, corresponde a un conjunto urbano, extenso y variado, y que reúne propiedades privadas o particulares, como también municipales y fiscales. No se advierte en el área que se postula, una concentración de propiedad o, en otras palabras, la existencia de propietarios que posean un número significativo o destacable de inmuebles en el sitio.

Especialmente en los cerros, de destino más marcadamente residencial, la propiedad corresponde a particulares, que muchas veces arriendan los inmuebles. Existe también el subarrendamiento. La zona del plan es de uso más institucional y comercial; los propietarios son empresas, sociedades inmobiliarias, particulares, o el Estado, a través de distintas instituciones.

El Centro Histórico de Valparaíso comprende 355 propiedades. La entidad que posee una concentración mayor es el Estado de Chile, que posee 15, asignadas a distintos servicios o empresas públicas. Las corporaciones religiosas - Católica, Anglicana y Evangélica- poseen en conjunto 9. La I. Municipalidad de Valparaíso tiene cinco propiedades; diversas Universidades tienen registradas 4 propiedades.

En la órbita de los privados, la inmensa mayoría de las propiedades del Sitio corresponden a personas naturales. De ellas, muy pocas registran más de una propiedad, y en tales casos se trata de no más de tres. Sólo unas cincuenta propiedades están registradas a nombre de empresas de distinto orden (compañías, inmobiliarias, bancos, comerciales).

Las entidades llamadas a representar a los propietarios y residentes en su relación con la autoridad, particularmente con la Municipalidad, son las Juntas de Vecinos. En Valparaíso, ellas presentan un nivel variable de actividad y participación efectiva.

Lamentablemente, sólo las Juntas de Vecinos que corresponden al territorio de los cerros en el área de postulación están activas o en funcionamiento, ya que las Juntas de Vecinos que corresponden al territorio del plan están inactivas. 124 [581]

Otra instancia de representación de los propietarios importante de mencionar es el **Comité de Gestión,** formado en 1999 por la I. Municipalidad de Valparaíso para representar a toda la comunidad porteña, en su conjunto, y aunar esfuerzos para potenciar y materializar iniciativas que revitalicen y pongan en valor Valparaíso y especialmente el sector que se postula Sitio del Patrimonio Mundial, impulsando el desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, sean ellos residentes o usuarios, permanentes o temporales.

El Comité de Gestión, presidido por el Alcalde de Valparaíso, está integrado por representantes de instituciones públicas y privadas, y se estructura en torno a ámbitos de acción, de cuya coordinación se encarga una de las instituciones integrantes. Participan las Fuerzas Armadas y de Orden, asociaciones gremiales de empresarios y profesionales, las empresas públicas, diversas entidades gubernamentales, corporaciones y entidades privadas sin fines de lucro, el Consejo de Rectores de las Universidades de la V Región, y los medios de comunicación más importantes de la región.

101. Análisis de la coordinación de ambas categorías.

Como dijimos antes, el gran desafío del ordenamiento jurídico vigente en nuestro país, y en particular referencia al caso del Centro Histórico de Valparaíso, es compatibilizar estas dos categorías normativas que venimos señalando.

Compatibilización que debe entenderse más allá de la mera coordinación interinstitucional que debe servir de base a la operatividad del sistema, sino como una verdadera red de protección coherente, y que al mismo tiempo no vulnere los derechos de los particulares involucrados en el ejercicio de su derecho de propiedad.

La podemos entender en un espectro restringido como en uno amplio.

El espectro restringido responde a la coherencia normativa, competencial, orgánica, técnica y conceptual de la LMN y la LGUC. Desde su base teórica hasta los instrumentos y reglamentos que le sirven en su aplicación.

En el espectro amplio deben además tenerse a la vistas los demás cuerpos normativos que contribuyen al desarrollo, planeamiento y protección de los Centro Histórico urbanos, tales como la LOCM, LOCBGAR, LBGMA, y las demás ya estudiadas.

Los principales problemas que el estado actual de cosas actual ocasiona son :

[581] Es el caso de la Nº 132, cuyo territorio comprende la parte de la zona de amortiguación correspondiente a la Plaza Aníbal Pinto, de la Nº 133, que abarca el sector del sitio postulado que enfrenta al Cerro Concepción, hasta la Plaza Sotomayor, y de la Nº 134, que abarca desde esta Plaza hasta el Cerro Artillería, incluyendo también la Iglesia de La Matriz. En *Expediente de Postulación. Consejo de Monumentos Nacionales*.

- *Concurrencia de Competencias:* Como ya hemos señalado, entre el Consejo de Monumentos Nacionales (a través de su Consejo Regional), la Municipalidad, la SEREMI de V.y U, el GORE y el Concejo Municipal.
- *Diversidad de procedimientos aplicable a áreas territoriales contiguas.*
- *Diversidad de Límites territoriales:* Así, existe un concepto masificado del Centro Histórico, sin embargo en él confluyen como hemos visto tanto el AHV, como la ZCH, identificada por el PRCV.
- *Inseguridad de los particulares ante la percepción de que no existe un interlocutor valido:* En razón de lo señalado en al punto anterior, esta percepción de los particulares de no saber en definitiva ¿ Quién decide o quién manda ?, trae como consecuencia una natural falta de interés en internalizar el espíritu y discurso de los mandatos legales.
- *Agravamiento del conflicto descrito respecto a la redefinición del Derecho de Propiedad* : Por lo dicho anteriormente, esta relación de roce continuo entre el particular que ve afectado su derecho de dominio, y el Estado, que interviene sus facultades decretando restricciones en función del interés público se agudiza. Puesto que además de sustraerse ciertas facultades, o redefinirse el derecho de propiedad, según la tesis que se adopte, ni siquiera existe claridad respecto a los procedimientos, órganos y métodos de intervención aplicables.

En abono de estas críticas, que son consecuencia directa de lo que señalábamos en el Apartado 93 punto IV, debe señalarse que en los últimos años, el CMN, a través de sus CRMN, en conjunto con los demás agentes públicos involucrados han desarrollado políticas y procedimientos de coordinación apuntados a:

* *Consensuar los procedimientos aplicables* a las ZT y ZCH.
* *Consensuar los Instrumentos de Intervención* entre la administración local, regional y nacional.
* Progresivo, aunque lento, *traspaso de atribuciones desde el CMN hacia los CRMN*. Si bien estos últimos siendo asesores, revisores, inspectores o como quiera llamárseles, siempre es en definitiva el CMN, desde Santiago de Chile, quien debe ratificar toda decisión, propuesta o proyecto de los CRMN. Luego de esto, es el ACTA DE ACUERDO del CMN, aprobada y firmada del Ministro de Educación el que constituye el acto administrativo -Decreto- que genera el efecto declarativo sobre la Zona Típica. Este progresivo traspaso ha permitido no obstante mayor agilidad, efectividad, oportunidad y una mejor visión técnica de los proyectos, propuestas, reparaciones, o intervenciones que deban realizarse en las ZT.
* *Homologar* conceptos, tendencias, categorías y criterios entre los cuerpos normativos ejecutores (Ordenanzas, Decretos Supremos, Resoluciones, Decretos Alcaldicios, Instructivos, Normas Técnicas, Reglamentos, etc.) a efectos de unificar su aplicación, interpretación, y control. Metodología que puede apreciarse en el IDI del AHV.

* Implementar *métodos y buenas prácticas administrativas* con el fin de hacer más expedito el trámite de los particulares que deseen hacer reparaciones, modificaciones o intervenciones en ZT. La llamada "ventanilla única" es un ejemplo esto. En ella el ciudadano concentra sus trámites, no obstante estén involucrados en ellos, dos o más órganos con poder de decisión.

102. Indefinición de criterios y principios.

Sin duda alguna las determinaciones descritas en al apartado anterior tienen su causa en la falta de claridad legal del ordenamiento jurídico en la materia. Lo cual ocasiona el carácter confuso de las instituciones que el ordenamiento jurídico vigente consagra, como así mismo todos los equívocos, imprecisiones y carencias, de un sistema que desde su creación en 1970 (dictación de la LMN, con antecedentes directos en el año 1925) no ha sufrido modificaciones importantes.

En efecto tanto la LMN, que resguarda la categoría monumental de protección, como la LGUC, que consagra la categoría urbanística de protección tienen ya bastante tiempo de vida. Como dijimos, la LMN fue publicada en el año 1970, recibiendo hasta el día de hoy muy pocas modificaciones estructurales. Igualmente el D.F.L 458 LGUC fue publicada en el D.O en al año 1976, registrando innumerables modificaciones sin sentido de coherencia, lo que ha traído como consecuencia que este ultimo cuerpo legal se haya transformado últimamente en uno de los más intrincados y confusos del ordenamiento jurídico chileno.

Si bien el tema resiente en forma importante la falta de actualidad de las normas citadas, y ante la difícil versatilidad legislativa de nuestro país en estas materias, en nuestra opinión deberá tenerse a la vista en lo futuro la aplicación de los Principios que hemos identificado en el capítulo II.

Como decíamos en el Apartado 78 de esta investigación los principios tienen una función orientadora e integradora del ordenamiento jurídico. Para el caso de la normativa referida al planeamiento y protección de los Centros Históricos, les hemos denominado Principios Elementales (PEPCH), y descrito en su dimensión general en los Apartados 79 a 85. Correspondiéndonos ahora aplicar estas categorías de análisis y principios al ordenamiento jurídico vigente en Chile, identificando en cada caso si se verifica o no la existencia del Principio en comento y su grado de desarrollo, como se apuntará en las conclusiones de este estudio.

103. Declaratoria de la UNESCO. Carácter y responsabilidad del Estado de Chile.

La Nominación consiste en la inscripción de un área de la ciudad de Valparaíso en la Lista del Patrimonio Mundial. Repasemos algunos extractos el texto de la declaración traducido del francés :

> ***"****El Comité del Patrimonio Mundial de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en su XXVII[a] Reunión Ordinaria, realizada entre el 30 junio al 5 de julio de 2003 en París, Francia, resolvió favorablemente, por unanimidad, la inscripción de un* ***Sector del Área Histórica de la ciudad-puerto de Valparaíso*** *en la Lista del Patrimonio Mundial".*
>
> *El Comité del Patrimonio Mundial consideró que en este caso se cumplía uno de los seis criterios de valor universal, a saber, el Nº 3, de acuerdo al cual el bien "es un testimonio único, o por lo menos excepcional, de una tradición cultural o de una civilización viva o desaparecida".*
>
> *Lo anterior, fundado en que "Valparaíso es un testimonio excepcional de la fase temprana de globalización de avanzado el siglo XIX, cuando se convirtió en el puerto comercial líder de las rutas navieras de la costa del Pacífico de Sudamérica".*
>
> *El Comité resolvió además lo siguiente en relación al caso de Valparaíso:*
>
> ***1.*** *"Estimular al Estado Parte a continuar sus esfuerzos en orden a inventariar y proteger la infraestructura relacionada a los usos históricos del sector portuario y de los sistemas de transporte;"*
>
> ***2.*** *Alentar además (further encourages) al Estado Parte a desarrollar planes de manejo y conservación (conservation management plans) en toda el área marítimo – portuaria;*
>
> ***3.*** *Solicitar al Estado Parte clarificar con mayor precisión las normas y directrices en las áreas adyacentes a las zonas protegidas, como la Plaza de la Intendencia, Cementerio, Panteón, Plaza de San Francisco."*
>
> *En esta XXVII Reunión Ordinaria, fueron inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial, aparte de Valparaíso, otros 23 sitios, 5 de los cuales eran sitios naturales. Se aprobaron 3 extensiones de sitios ya inscritos en la Lista. No se inscribieron sitios mixtos.*

Es preciso señalar que la inscripción de un bien en la Lista del Patrimonio Mundial implica un reconocimiento oficial y universal de que él, desde el punto de vista histórico, artístico, científico, estético, arqueológico o antropológico, constituye una riqueza para toda la humanidad. De esta manera, se reviste de significado para todos los seres humanos. Significado tanto material como espiritual, y que puede ser comprendido e interiorizado por todos los seres humanos, cualquiera sea su origen, nacionalidad o cultura. Por ello, su

conservación no interesa sólo a su propietario, a la comunidad respectiva o a los connacionales del Estado correspondiente, sino a toda la comunidad internacional.

En el plano formal, la declaración de un bien como Sitio del Patrimonio Mundial significa un compromiso especial y expreso del Estado Parte correspondiente -del Gobierno, de la comunidad nacional y de la comunidad local- para su conservación; este compromiso y acción efectiva tiene como apoyo eventual la cooperación internacional.

Jurídicamente debemos distinguir el ámbito nacional y el internacional.

En el ámbito nacional la inscripción referida ha posibilitado la aplicación de las normativas ya expuestas, no sin ocasionar variados problemas de interpretación respecto a la tutela del Estado de los bienes culturales especialmente en el ámbito constitucional; y su real estado de conservación. Se dictaron leyes de incentivos como las señaladas en el apartado 98 (Ley Valdés, Programas concursables, Modalidad del "subsidio patrimonial") todas ellas de impacto nacional, pero con una clara intencionalidad hacia el proceso de Valparaíso.

En el ámbito internacional la responsabilidad jurídica del Estado de Chile se restringe al fomento legal y administrativo del centro histórico de Valparaíso, a efectos de vincularse a otras ciudades que gozan de la misma categoría internacional.

La gestión del patrimonio mundial tiene un fuerte componente de cooperación internacional, en el ámbito de la conservación y de la asistencia técnica. Pero esa cooperación no es automática, y siempre está supeditada a esa acción efectiva y al compromiso del Estado, los cuales son condición sine qua non para la concesión de ayuda.

En virtud de lo anterior es que la inscripción de Valparaíso en la Lista del Patrimonio Mundial no es un fin en sí mismo, sino que un instrumento para un fin, que es la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural tangible e intangible de la ciudad, desafío que se ve reforzado a partir de hoy, por el reconocimiento del valor excepcional de la ciudad, como riqueza de todos los seres humanos.

Por último debemos aclarar que el objeto de la nominación es un sector del Área Histórica de Valparaíso. Se trata de un bien cultural inmueble, que en términos de la Convención del Patrimonio Mundial, corresponde a un conjunto de edificios, dentro de una ciudad en desarrollo.

En el área materia de la nominación se distinguen a su vez cinco sectores de diverso carácter, que conjuntamente son representativas de una ciudad cuyo carácter esencial está dado por dos factores interrelacionados entre sí. Por una parte, por el sello del siglo XIX en su arquitectura, urbanismo e infraestructura, el cual se expresa tanto en estilos arquitectónicos como en formas urbanísticas, métodos constructivos y medios de transporte urbano. Este sello del siglo XIX responde a la condición de la ciudad como legado de la era industrial y de la globalización temprana, con sus intercambios comerciales globales, los avances tecnológicos y la intensa transferencia de ideas, tendencias y técnicas.

Por otra parte, el carácter de la ciudad está marcado también por el sello que le imprime su peculiar geografía y topografía, que impuso condicionantes excepcionalmente fuertes a su desarrollo, las que sus habitantes supieron asumir con gran creatividad. Ambos sellos –el geográfico y el histórico- no actúan aisladamente entre sí; se funden, se combinan y operan conjuntamente para crear una ciudad única, que dado su devenir histórico ha conservado su autenticidad e integridad.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES

Conclusiones en relación a la generalidad del Sistema. Conclusiones específicas. Comentarios y Propuestas de lege ferenda.

104. Conclusiones.

Presentamos, a continuación las conclusiones de esta investigación, agrupadas en dos categorías: generales y específicas, estas últimas en relación al caso de Chile y específicamente del Centro Histórico de Valparaíso. Unas y otras se presentan por puntos autónomos, partiendo de los generales a los particulares.

Se comienza planteando las conclusiones relativas al Capítulo I, que comprende el marco teórico de la investigación, luego el Capítulo II respecto al Derecho Comparado y los Principios Elementales en el Planeamiento y Protección de los Centro Históricos urbanos y finalmente respecto al Capítulo III respecto a la normativa vigente en Chile referida a la materia, con direccionamiento al caso del Centro Histórico de Valparaíso.

Se trata de la mención de los aspectos más relevantes de la investigación, su profundización podrá hallarse sin problemas en el cuerpo de este trabajo.

105. Conclusiones en relación a la generalidad del sistema. (Capítulos I y II)

1. La **Tutela jurídica** de los Bienes Culturales es nueva en los ordenamientos jurídicos modernos. Nace como reacción a los procesos de industrialización de las ciudades y sus consecuencias en los hábitos de vida que gradualmente se ven modificados, impactando directamente en éstos bienes. Esta tutela nace en forma **reactiva** luego de la Revolución Industrial y posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, busca obtener coherencia en sus postulados, especialmente en lo referente a los centros históricos urbanos y otros bienes culturales en peligro. Se busca una tutela preventiva y más que nada proactiva de ellos. En este orden de cosas adquieren importancia los instrumentos internacionales, especialmente los originados en los CIAM de Atenas y Venecia. Asimismo, las reuniones de Varsovia, Washington, París, Roma, Quito, entre otras, desde el año 1931 a la fecha.
2. Podemos decir que el **concepto de bien cultural** es amplio y dependerá de las valoraciones y criterios de selectividad que cada sociedad decida aplicar para su identificación y protección. Se trata, en general, de bienes muebles e inmuebles, que tengan una gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos, tales como los monumentos de arquitectura, de arte o de historia, religiosos o seculares, los campos arqueológicos, los grupos de construcciones que por su conjunto ofrezcan un gran interés histórico o artístico, las obras de arte, manuscritos, libros y otros objetos de interés histórico artístico y arqueológico, así como las colecciones científicas y las colecciones importantes de libros, de archivos o de reproducciones de los bienes antes definidos; los edificios cuyo destino principal y efectivo sea conservar o exponer los bienes culturales muebles señalados anteriormente, tales como museos, las grandes bibliotecas, los depósitos de archivos, así como los refugios destinados a proteger en caso de conflicto armado los mismos bienes. Y finalmente los centros que comprendan

un número considerable de bienes culturales antes reseñados, los que de denominarán "centros monumentales".

Estos "bienes culturales", definidos en forma tan amplia, de conformidad al Coloquio de Quito de 1977, gozan de protección general en tiempos de paz contra los efectos previsibles de un conflicto armado, así como de un respeto específico en caso de que estalle el conflicto por una parte, no utilizándolos por otra parte para fines militares.

En el aspecto formal, bien cultural es pues no aquel que presenta un interés de esta naturaleza, sino el que presentándolo *ha sido expresamente declarado como tal en aplicación de la normativa* en cada momento vigente.

3. El **Centro Histórico** constituye un bien cultural. Podemos definirlos como aquel lugar, ubicado dentro de la ciudad o de los límites de la ciudad, o inserto en un núcleo urbano extendido o mayor, condicionado por formas físicas e intangibles provenientes del pasado, donde se han mantenido estructuras, formas y relaciones, que emulan origen y desarrollo en el tiempo. El Coloquio de Quito de 1977 los define como: "...todos aquellos asentamientos humanos vivos, fuertemente condicionados por una estructura física proveniente del pasado, reconocibles como representativos de la evolución de un pueblo, sin embargo para HARDOY "Un centro histórico no está constituido solamente por la herencia material o física -edificios, calle, plazas, fuertes, arcos, esculturas, farolas y una gran cantidad de detalles construidos con diferentes materiales y distintas texturas- sino que incluye lo que se conserva del paisaje natural, y por supuesto, a la población, sus hábitos, costumbres y actividades productoras, las relaciones económicas y sociales, las creencias y rituales urbanos", de este modo podemos decir que es un barrio con características arquitectónicas y urbanísticas particulares en el que se desarrollan actividades económicas, sociales y culturales.
4. La **Naturaleza jurídica de esta tutela** está dada en función de la utilidad pública y en relación con las limitaciones al derecho de propiedad en razón del interés de la comunidad, representada legítimamente por la entelequia del Estado. Se han planteado diversas argumentaciones respecto a su naturaleza jurídica. Unas , señalan que se trata derechamente de limitaciones impuestas a la propiedad en razón del interés público y que afectan directa y precisamente los atributos del propietario sobre su derecho de dominio. Otras, en cambio, defienden la
5. El **fundamento para su protección**, en términos genéricos está en el carácter **público** de la ciudad y en aquel soporte que tiene el Estado para velar por el bien común que se traduce en el bienestar de todos y cada uno de los integrantes de la sociedad nacional. Se trata de un concepto que la mayoría de las Cartas Fundamentales reconocen y explicitan, y que además se extrapola con frecuencia, como eje estructural en diversas instituciones (más bien principios a nuestro juicio) constitucionales que asimismo tienen alta importancia en el tema, tales como la **función social de la propiedad**, el interés

general y preferente de los administrados, la igualdad ante la ley, entre otros. Los hemos dividido para su análisis en aquellos que tienen su origen en la ciencia urbanística - arquitectónica y aquellos que emanan de la teoría jurídica y axiológica.

6. Los Fundamentos urbanístico arquitectónicos son aquellos que se sostienen desde el nivel técnico pragmático y que atienden a elementos contructibles, geográficos o urbanísticos. Hemos visto que son de gran utilidad en el diseño, interpretación y aplicación de instrumentos territoriales o planes de detalle. Entre estos principios, muy asociado al principio de la legalidad encontramos el de la Planificación.

7. Los Fundamentos Teórico Jurídicos y axiológicos son aquellos que sustentan el derecho público vigente en aquellos ordenamientos que regulan la protección de los centros históricos urbanos. El carácter de estos, especialmente en el nivel constitucional es de gran utilidad en el diseño del marco teórico de las restricciones y limitaciones a la propiedad en función de un interés público primordial. Así de considerar las normativas de protección a los centros históricos como verdaderas imposiciones limitantes al derecho de dominio del particular o como una redefinición del contenido del derecho de propiedad en suelo urbano, posición esta ultima aceptada con variantes por los estudios más recientes en la materia. Así García de Enterría, Tejedor Bielsa, López Jaen, Gómez Rojo, Bassols Coma, entre otros en el doctrina extranjera; y entre nosotros Rájevic Mösler, Letelier Wartenberg y Pucheu Muñoz.

8. Hemos señalado en el punto 5, anterior, que la **Función Social de la Propiedad** debe ser entendida más como principio que como institución. De esta manera su orientación, especialmente en el ámbito del derecho constitucional será de utilidad a la hora de implementar políticas sectoriales en materias de vivienda, urbanismo, cultura, transportes, turismo, educación superior, etc., todas ellas de alto impacto confluente en los centros históricos urbanos.

9. La Función social de la propiedad, el principio del bien común, y las finalidades del derecho del medio ambiente **se articulan**, según hemos visto, en forma armónica, a lo menos en el nivel conceptual. De manera que es susceptible que esta trilogía sea útil como red teórica de soporte a los ordenamientos de planeamiento y protección de los centros históricos urbanos.

10. En el Derecho comparado existen diversos modelos de Planeamiento y Protección de los Centros Históricos urbanos. Desde aquellos de carácter global y coordinado como los casos de Venezuela y España (Sevilla y Barcelona), aquellos centralizados pero con una alta cuota de participación ciudadana, como Ciudad de México y Quito, otros controlados centralizadamente con alta calidad científica (La Habana Vieja, Centro Histórico de Cusco, en Perú)

11. Los ordenamientos jurídicos históricos y vigentes de Planeamiento y Protección de centros históricos contemplan como instrumento para conseguir sus objetivos la

institución de la Expropiación por causa de utilidad pública, con la particularidad que éstas por regla general NO CONTEMPLAN una indemnización correlativa. La excepción a esta tendencia la constituye la legislación venezolana. (LDP)

12. Esta situación se explicita debido a la interpretación que se hace respecto a la fundamentación de estas restricciones al derecho de propiedad en función de la utilidad o bien público. Para algunos se trata de una adecuación o redefinición del contenido del derecho de propiedad en suelo urbano, por lo cual no es procedente ningún tipo de indemnización al particular (casos de España, Cuba, Perú, México). Desde la perspectiva contraria, estas normativas no tienen este carácter sino que limitan y en algunos casos impiden el ejercicio de los atributos del derecho de propiedad, por lo tanto su imposición debe ir aparejada de una indemnización económica. (casos de Venezuela y España, en ciertos casos puntuales, en el ordenamiento de Ciutat Vella). Una tercera posición se pronuncia por el análisis de la temporalidad de estas medidas, puesto que si ellas se prolongan por un tiempo considerable nos encontraríamos antes un supuesto de pérdida de la propiedad en el cual procedería indemnizar. Este es el caso de Italia, en que las medidas de protección son esencialmente temporales y se trabaja en base a procedimientos de afectación y desafectación de los predios que conforman un centro histórico de manera alternativa, de manera de no "gravar" a grandes conglomerados por espacios de tiempo que involucren un perjuicio en la administración de la propiedad.

13. A nivel Constitucional los ordenamientos estudiados contemplan estas normativas desde dos perspectivas. Como deber del Estado o como Derecho ciudadano. Sin embargo, su reconocimiento expreso lo encontramos sólo en ciertas cartas fundamentales. España, Venezuela, Perú, Cuba, Italia, Alemania.

14. Los mecanismos de Planeamiento y Protección de Centros históricos urbanos son, junto a la expropiación, la implementación de Planes de Detalle, Programas Parciales, Planes Especiales, Normativas urbanísticas particulares y Fichas urbanísticas.

15. El **conflicto bien común - derechos de los particulares**, es asumido en la mayoría de los ordenamientos como una causa de las mismas legislaciones, que luego complementan a través de métodos ya sea internos o externos de corrección del fenómeno. Esta situación, unida a la diversidad de niveles y administraciones existentes en los centros históricos trae como consecuencia un agravamiento del nivel de conflicto. Sin embargo, deberá concebirse el conflicto en el origen de las normativas, incorporándolo en la fase paradigmática del diseño de los ordenamientos de protección de los centros históricos urbanos. Debiendo incorporarse a las normativas procedimientos de corrección o compensación al modo que lo hace el ordenamiento de Ciutat Vella en Barcelona, a través del derecho de tanteo o tempteig, facultad preferente de la administración local de adquirir un predio histórico ante un particular interesado, dentro del libre juego del mercado. Asimismo respecto al deber de conservación de los

propietarios o incluso poseedores de los bienes protegidos, en aquellos casos en que acrediten que los costos de mantención o conservación han superado su exigibilidad. Para el caso de Venezuela, que cuenta con la LDP, adquiere importancia en este punto la expropiación como instituto corrector.

16. La **Administración de los Centros históricos** suele estar en manos de una diversidad de órganos, de diversos niveles políticos. Sean nacionales, federales, provinciales, regionales o municipales, según sea la organización administrativa de cada país. Así el centro histórico de México, Lima, La Habana, ciertos barrios de Buenos Aires, Ciutat Vella en Barcelona, Quito, y Valparaíso.

Se superponen con más o menos rango de coordinación diversos tipos de organismos que se entremezclan en un equilibrio de tensiones al modo en que lo describe García de Enterría. (Ver apartado 71). El análisis e identificación de estas tensiones es de relevancia a los efectos de planificar estas áreas de la ciudad. Especialmente a propósito de los conflictos de coordinación que suelen producirse en relación a la diferencia de órganos y procedimientos.

17. Los **órganos nacionales** suelen ser de carácter centralizado y de dependencia directa ministerial. Se trata de prolongaciones del poder ejecutivo nacional a través de las carteras de cultura o educación. Están dotados de facultades resolutivas por lo general al amparo de una ley nacional que les brinda el marco de acción. Es el caso del Instituto Nacional del Patrimonio en Venezuela, o del Ministerio de la Cultura en España. Estos órganos funcionan sobre la base de criterios políticos y de gestión nacional.

18. Los **órganos intermedios** sirven de conectivos entre los órganos nacionales y los órganos de la Administración Local. Sin facultades resolutivas se plantean como instancias de decisión política.

19. Los **órganos de la Administración Local** son los que mayor incidencia tienen en las políticas de manejo, conservación y planeamiento de Centros Históricos urbanos. Son ellos quienes tienen el contacto más directo con la comunidad y quienes por disposiciones constitucionales están dedicados a las funciones de urbanismo y vialidad en la ciudad.

Llámense Municipalidades, Ayuntamientos, consejos comunales, etc. Son éstos los órganos que han generado la mayor cantidad de ordenamientos y procedimientos de conservación de los Centros Históricos.

Por regla general estos órganos destinan oficinas o unidades especializadas en la administración del Centro Histórico. Es el caso de Lima, Ciudad de México, Quito, Cuzco y Valparaíso, en Chile.

Estas unidades de administración legal presentan variedad respecto a su naturaleza pública (prolongaciones del órgano local) o privadas (empresas, como es el caso de Quito) o de carácter mixto (Caso del fideicomiso del Centro Histórico de ciudad de México)

Los órganos de administración local gozan por lo general de alta calidad técnica y programática, sin embargo resienten fuertemente en el aspecto financiero.

106. Conclusiones en relación a la normativa chilena y el Centro Histórico de Valparaíso. (Capítulo III)

1. **No existen en nuestro ordenamiento jurídico un sistema coherente de protección y conservación de los Centros Históricos**. Se trata la normativización de diversas visiones sectoriales, con cierto nivel de coordinación entre los ámbitos urbanístico, municipal, cultural (patrimonial) y ambiental. Sin embargo, y a pesar del escaso soporte constitucional, cuestión que difiere de otros casos estudiados (España, México, Perú, Venezuela, Cuba) el ordenamiento de planeamiento y protección de Centros Históricos urbanos en nuestro país puede estructurarse sobre la base categorías legales con referentes normativos claramente determinados.
2. **Las diversas disposiciones que inciden en el Planeamiento y Protección de los Centros Históricos generan dos categorías normativas.**
   a) La categoría urbanística de Zona de Conservación Histórica.
   b) La categoría monumental de Zona Típica o Pintoresca.
3. La categoría urbanística de **ZONA DE CONSERVACIÓN HISTÓRICA** se sitúa en el ámbito normativo de la LGUC y sus diversas normativas asociadas. Específicamente se sustenta en el artículo 60 de dicho cuerpo legal y en las facultades otorgadas a los Municipios y otros órganos de diverso nivel (SEREMI de V.y U., Corema) en el diseño, aprobación, aplicación y control del Plan Regulador Comunal, y de las modificaciones a través de los cuales se identifican las ZCH, estableciendo un régimen de excepción al plan general del Instrumento de planificación territorial. Esta ZCH se presenta regulada bajo los criterios de la arquitectura, el urbanismo y la planificación del desarrollo comunal (regional y provincial). Podemos definir la ZCH como "aquella área o sector identificado como tal en un Instrumento de Planificación Territorial, conformado por uno o más conjuntos de inmuebles de valor urbanístico o cultural cuya asociación genera condiciones que se quieren preservar y que no cuenta con declaratoria de Monumento Nacional."
4. La categoría Monumental de **ZONA TÍPICA O PINTORESCA** proviene de las disposiciones de la LMN y sus normativas asociadas, especialmente del artículo 30 de la LMN, las NZT y las reglamentaciones sobre IDI. Se presenta informada de los criterios de ambientalidad integral, monumentalidad del sitio, caracteres ambientales uniformes y desarrollo del entorno en términos de sustentabilidad. Podemos definirlas como aquellas áreas o zonas territoriales declaradas mediante Decreto Supremo por el Consejo de Monumentos Nacionales, y que corresponden a áreas o zonas de protección en las cuales existen monumentos históricos o ruinas arqueológicas, donde se pretende resguardar los

caracteres ambientales y propios de dichos lugares. **Si bien el CMN ha entregado un concepto más amplio que incorpora nuevos elementos, así:** *"*constituyen agrupaciones de bienes inmuebles urbanos o rurales, que forman una unidad de asentamiento representativo de la evolución de una comunidad humana y que destacan por su unidad estilística, su materialidad o técnicas constructivas; que tienen interés artístico, arquitectónico, urbanístico y social, constituyendo áreas vinculadas por las edificaciones y el paisaje que las enmarca, destaca y relaciona, conformando una unidad paisajística, con características ambientales propias, que definen y otorgan identidad, referencia histórica y urbana en una localidad, poblado o ciudad ". Esta es la categoría principal según ha dictaminado el mismo CMN, la doctrina y algunos fallos de las Cortes chilenas, siendo la establecida por la LGUC de carácter residual.

5. En ambas categorías descritas existen órganos con funciones precisas que responden a las construcciones normativas que sustentan las categorías antes reseñadas (LGUC y LMN, respectivamente). Dichos órganos se estructuran y actúan válidamente sobre la base de la Administración interior del Estado y bajo los principios del Derecho Administrativo. (Legalidad, Igualdad. Coordinación, Autotutela, Control, Planificación y Participación)

6. Ambas categorías, desde la perspectiva del particular de quien ejerce el derecho de propiedad sobre los bienes inmuebles o predios afectados por alguna de estas declaratorias (ZCH o ZT); podrán significar:

a) Una **limitación al derecho de propiedad** desde la perspectiva del concepto de nuestro Código Civil en su artículo 582, o bien ;

b) Una **redefinición del derecho de propiedad en suelo urbano** como una prerrogativa de la Administración Pública en el cumplimiento de sus fines.

27. Sea que se trate de una u otra tesis el ordenamiento jurídico vigente pretende contemplar un conjunto de normativas correctoras o compensatorias de esta situación, como se vio, por el efecto que tienen estas normativas de planeamiento y protección de Centros Históricos en cada uno de los atributos materiales y jurídicos del particular en ejercicio de su derecho dominio. Estas normativas correctoras suelen establecerse en un ámbito externo al de la ley que establece la afectación (LGUC o LMN), por medio de incentivos de tipo tributario (LIR, LDC conocida como Ley Valdés), o bien por la vía del incentivo de la vivienda (Subsidios de renovación urbana, patrimoniales, o similares), programas urbanísticos de desarrollo de los espacios públicos, etc. No existen en nuestro país incentivos directos establecidos y diseñados a favor del propietario afecto por una declaratoria de Centro Histórico. (Quizá solo pueda contarse acá la frustrada iniciativa legislativa de las Licencias de constructibilidad. *Puede verse Apartado 98, III a)*

28. El conflicto de intereses se suscita principalmente por la sustracción de las facultades del propietario a favor de un órgano de la Administración Pública. Para el caso el **CONSEJO DE MONUMENTOS NACIONALES** es el que agrupa las mayores potestades. Su rango ministerial y el carácter de la ley que le hace operativo le convierten en un órgano dotado de amplias atribuciones pero asimismo de carencias importantes. Estas carencias dicen relación con el procedimiento de declaración o afectación de bien como MH, la participación (nula) del propietario del bien, los procedimientos de desafectación (que no existen) y la ausencia de incentivos o correctores directos. *(Puede verse el caso citado en esta memoria **BHIF con Director de Obras de la Municipalidad de Santiago,** Apartado 97)*

29. Respecto a la LMN: se trata, al igual que la LGUC, de una legislación de carácter nacional, promulgada en virtud de la potestad legislativa del Estado de Chile, sin embargo conviene preguntarnos si ella contiene en su seno los requisitos que la comunidad nacional e internacional precisa para efectos de cumplir a cabalidad con las necesidades del patrimonio nacional y el compromiso adquirido por los Tratados internacionales, en especial la Convención de la UNESCO en París, en 1972. debemos considerar:

1º Que los organismos internacionales de los cuales forma parte nuestro país, y los Tratados Internacionales ratificados por Chile, presuponen que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en un territorio determinado incumbe principalmente a los **Estados signatarios** de estos tratados. Así lo señala el **art. 2 de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural.** Suscrita en Unesco, París, en el año 1972, que se entiende como Ley de la República desde su publicación en el Diario Oficial de fecha 12 de mayo de 1980. Y que en virtud de lo dispuesto en el art. 5 de la Constitución Política de la República tiene plena vigencia y aplicación y por supuesto rango de Ley de la República.

2º Que el referirse esta protección y demás actos conservatorios del patrimonio al Estado, dicha convención establece que éstos deben emplear sus máximos recursos para efectos de hacer efectivos dichos actos. Así:

a) Establecer una política general en la materia.

b) Institucionalizar servicios territoriales, centralizados o no, de protección.

c) Desarrollar estudios técnicos e investigaciones que permitan intervenir dichos patrimonios procurando evitar los riesgos que le amenazan.

d) Adoptar las medidas técnicas, jurídicas, científicas, administrativas y financieras adecuadas para conservar, proteger, y rehabilitar el patrimonio cultural.

e) Estimular la educación en la materia con énfasis en su estudio científico.

De esta manera, las obligaciones de un Estado van más allá que una mera protección de carácter legal. Sin embargo, y entendiendo que las directivas normativas

son susceptibles de otorgar la coherencia que un sistema de protección patrimonial necesita, es que el Estado de Chile, en cumplimiento de los tratados internacionales vigentes, debe velar por establecer los medios jurídicos y técnicos en pos de implementar una eficiente, sólida y coherente normativa de protección, conservación y rehabilitación del CENTRO HISTÓRICO de VALPARAÍSO.

3º El ordenamiento jurídico chileno, como ya señalamos, no ofrece la coherencia sistémica que se requiere para una protección en el sentido que ICOMOS lo entiende. De ahí que:

a) La Ley de Monumentos Nacionales, podría a modo instrumental cobijar, como ya señalamos, los intereses a proteger, planteándose desde este punto de vista, como de factible implementación por la vía de sus mecanismos de protección, por otro lado;

b) La Ley General de Urbanismo y construcciones y su respectiva Ordenanza, se plantea de suyo como de carácter incompleto, y

c) La Ordenanza especial de edificación. Seccional sobre Preservación de Inmuebles y Zona de Conservación Histórica que modificó el PRC de la ciudad de Valparaíso (1997), tampoco cumple con el requisito de sistema coherente, **toda vez que es el Municipio de la ciudad el actor o sujeto activo obligado y no el ESTADO de Chile.** Sin pronunciarse aquí respecto de la calidad técnica del seccional referido, sino sólo respecto de su naturaleza jurídica.

Dichos componentes colocan a la Unidad Técnica del Patrimonio de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso y a los órganos de administración local en una tarea, a decir lo menos, complicada. Complicación que encuentra su respuesta en la poca tolerancia al cambio de la legislación nacional y en la nula permeabilidad que el tema produce en los legisladores, en términos del impacto que en cuanto a rentabilidad política conlleva el concepto y procedimientos que deberán implementarse a futuro. De esta manera, pensar en la creación de una normativa específica, al estilo ciudad del CUSCO en Perú, o de implementar la elaboración de un PLAN MAESTRO que involucre un acuerdo comunal a todo nivel, como en el caso de la ciudad de BARCELONA en España; en el corto plazo, se plantean como hipótesis improbables. Más aún, la complicación del proceso legislativo chileno, su tramitación obligatoria y el procedimiento engorroso que esta envuelve, entrampan el proceso en este sentido.

Ahora bien, si analizamos la normativa vigente en nuestro país, encontramos que ellas se ubican en diversos rangos o categorías. A saber:

a) La Ley General de Urbanismo y Construcciones, es una Ley de carácter general y de aplicación en todo el territorio de la República.

b) La Ley de Monumentos Nacionales es de carácter nacional y se aplica a todos los bienes, lugares ruinas o construcciones que existan bajo o sobre la superficie del territorio nacional. Sea este continental o sus proyecciones jurisdiccionales. Por lo tanto, como lo señala su

artículo primero se trata de una ley de carácter general y obligatoria y de aplicación nacional.

c) Las Ordenanzas que se dictan en cumplimiento de una ley, como es el caso de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, son normas generales también de carácter nacional.

d) El Código Civil, la Ley privada por excelencia, se aplica a la generalidad de los particulares y rige así mismo, las relaciones de los entes públicos, entre ellos el Estado de Chile, con los mismos particulares. Cuerpo normativo de relevante importancia en el tema de la postulación, pues la regulación jurídica básica de los inmuebles se encuentra en su Libro II de los Bienes y de su Dominio, Posesión, Uso y Goce. Y que toda normativa de interés público, que se dicte en la materia, configura a todas luces una limitación, o por lo menos, una restricción a este derecho de dominio absoluto que consagra el Código de Bello.

e) Esta situación se agrava cuando sui bien es la Ley la que establece la restricción, es a través de un D.S. que se individualiza dicha limitación al dominio. así sucede en el caso de la categoría Monumental. En el caso de la LGUC, la limitación es individualizada por una Ordenanza Municipal que identifica un sector de la ciudad como ZCH. (SPZCH)

f) Los Planes Reguladores comunales, que se encuentran consagrados en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su ordenanza respectiva, constituyen una atribución de las municipalidades en el ejercicio propio de las funciones que su Ley orgánica les encomienda.. Así, por tratarse de un conjunto de actos de la administración municipal y por llevar incluido en su estructura una Ordenanza, se estima que este es una norma general y obligatoria aplicable a la comunidad sobre la cual tiene competencia territorial la respectiva municipalidad.

g) Las ordenanzas que dicta el alcalde en ejercicio de su potestad reglamentaria. (artículo 56 letra i) de la LOC de Municipalidades.

h) Los decretos alcaldicios que son resoluciones que tratan casos particulares.

No obstante esto, es dable aún una interpretación de nivel Constitucional que permita sustentar una protección de mayor rango. En este punto es importante la elaboración doctrinaria que originó la reforma constitucional del año 1989, especialmente respecto al artículo 5º de nuestra carta fundamental, en coherencia con el articulado de la misma respecto a los fines del Estado y de las garantías constitucionales.

Sin embargo, el escenario legal no se presenta muy promisorio por lo ya señalado. Por estas razones sin duda se dictó en el año 2001 el **D.E 605** del Ministerio de Educación que creó una gran Zona Típica denominada AREA HISTÓRICA DE VALPARAISO, por medio del cual se unificaron zonas ya declaradas y se dio continuidad los limites de ellas a modo de constituir un todo territorial, administrado por el CMN, regido por la LMN, las

NZT y un IDI consensuado por los diversos niveles, pero **definitivamente sustrayendo gran parte del Centro Histórico de la administración local.**

30. La **falta de elaboración o traslación de los principios** de la Administración a través de los cuales actúan sus órganos se traduce en un efecto desorientador para las normativas de protección de los Centros Históricos, en especial para la LMN y la LGUC. Como sabemos, los principios deben encontrarse ocultos en la trama de los ordenamientos y tienen la particularidad de ilustrar en forma complexita los fines de éste. Para el caso de los Centros Históricos urbanos en nuestro país, por hallarse divididas las categorías en dos cuerpos normativas con distinta vocaciones y criterios, se produce muchas veces un extravío de los procedimientos así como un distanciamiento entre los fines de una y otras categoría.

31. Quizá donde podamos encontrar una coordinación de principios entre ambas normas sea a raíz del **SEIA** que establece la LBGMA. Referente normativo de importancia al momento de establecer o diseñar políticas globales.

32. Respecto al **Centro Histórico de Valparaíso**, y ante la necesidad de procurar una respuesta al diálogo y acuerdo legal requerido por la UNESCO, para efectos de consagrar una protección coherente del sector declarado como "protegido" con fecha 2/06/ 2003, desde el punto de vista legal, constatamos un escenario poco favorable, en razón de:

a) La inexistencia de normativa específica en nuestro país.

b) La falta de sistematicidad de la normativa aplicable.(LGUC y su ordenanza respectiva, Ley de Monumentos Nacionales, LBGMA. Código Civil, Ordenanzas municipales y otras)

c) La ausencia de coherencia formal de las disposiciones aplicables.

d) Un grave problema de competencias urbanas al interior del acuerdo nacional. (como ya se ha visto, las diferentes categorías de centros históricos urbanos que podemos distinguir en el acuerdo administrativo chileno.

33. Respecto a la aplicación de la Ley de Monumentos Nacionales, podemos señalar, unido a lo ya dicho en el punto 28:

a) Ausencia del procedimiento claro y preciso. (Art. 29)
b) No existe participación del interesado.
c) No se establecen recursos o medios de impugnación de los acuerdos del CMN.
d) No se establecen plazos.
e) No hay medidas de publicidad respecto a los bienes afectados.
f) No se establece procedimiento de desafectación
g) No considera incentivos en forma directa.

34. Para atenuar parcialmente los efectos antes descritos. **Se propone el desplazamiento de la tuición y protección desde el CMN a órganos de administración local o regional y otros condicionamientos)**

La factibilidad de declarar una o más Zonas típicas, de conformidad al artículo 29 de la Ley, que en conjunto, más las Zonas típicas ya declaradas en la ciudad,(Sector La Matriz y Cerros Alegre y Concepción) abarquen la zona que se postula ante la Unesco, pasa por el régimen de tuición y protección que se disponga para ellas.

El régimen de protección, como queda demostrado en el DS. que declara Monumentos Históricos los 14 ascensores de Valparaíso, del año 1998, puede verse alterado por disposición misma del decreto. Así, el artículo segundo de éste señala que: *"Los propietarios de los Ascensores declarados Monumento Histórico, podrán seguir realizando las labores normales de mantención y reparación, que no impliquen modificación estructural o de diseño, sin necesidad de autorización expresa del Consejo de Monumentos Nacionales"* Disposición que demuestra que, si bien esta facultad radica en el órgano técnico y colegiado que consagra la Ley 17288, puede éste renunciar a ella, si el DS. así lo señala.

Por tanto, y en virtud de lo dispuesto en los artículos 6 Nº 3, 5 y 7, y 29 y 30 de la Ley 17288, el DS. que declare una o más zonas como típicas podrá contener una reglamentación particular para el caso de dichas zonas. Normativa que deberá contemplar los siguientes aspectos:

a) Normas de conservación.
b) Elaboración de planes y programas de conservación.
c) Diseño de un Plan Maestro.
d) Competencia de un órgano distinto al Consejo de Monumentos Nacionales para efectos de realizar las tareas descritas en el mismo DS,
e) Atribuciones en materia de gestión y coordinación de dichas zonas declaradas como típicas y que en su conjunto conformen la Zona histórica protegida de la ciudad de Valparaíso.

Veamos:

- **Normas de conservación**: Para este cometido el Consejo de Monumentos Nacionales podrá proponer al gobierno que en el DS. que declare dichas zonas se señalen las normas que el Municipio y el Consejo de Monumentos Nacionales estudien en conjunto o, en su defecto, que el mismo Consejo proponga al Gobierno dictar, a modo de medidas administrativas, el señalamiento con claridad y precisión las normas de conservación, reparación, restauración o señalización que sean necesarias.
- **Elaboración de planes y programas de conservación y Plan Maestro:** De la misma manera, el DS. podrá contemplar la base legal de estos planes y encomendar el diseño y desarrollo del Plan Maestro a un órgano específico que debe señalarse en el mismo DS. Nos referimos aquí a la Unidad Técnica del Patrimonio de la Municipalidad de Valparaíso. La cual al ser encomendada por el mismo DS. pasa a tener distinto rango al

que tiene actualmente y a no depender de la contingencia política de los procesos electorales.

- **Órgano con competencias definidas:** Si en el DS. que oficializa la declaratoria de una o más zonas que en conjunto contienen a la Zona postulada, se señala con precisión que las funciones de conservación, gestión, diseño y aplicación del Plan Maestro estarán en manos de la Unidad Técnica del Patrimonio, con señalamiento de integrantes, o con otro nombre, pero situada físicamente en Valparaíso, y que además estará integrada o presidida por un representante del Consejo de Monumentos Nacionales, el Consejo no deja de cumplir sus funciones en el marco de la legalidad que hemos presentado. Pues lo que hace es optimizar el cumplimiento de los fines de utilidad pública que inspiran la Ley.
- **Reglamentación especial:** Si el Consejo de Monumentos Nacionales lo propone al Gobierno, puede y debe implementarse una reglamentación especial para las zonas declaradas típicas en su conjunto. Reglamentación que puede ser estudiada y preparada de consuno por la Municipalidad de Valparaíso y el mismo Consejo de Monumentos Nacionales, tomando como base y aprovechando la excelencia técnica y el valor vernáculo de los estudios ya avanzados de la Unidad Técnica del Patrimonio de la Municipalidad de Valparaíso.

En síntesis, y para finalizar; el marco de legalidad en que puede actuar el Consejo de Monumentos Nacionales le permite por medio de varios procedimientos legales y administrativos, debidamente descritos en la Ley 17.288 desplazar la tuición y protección que en principio se le encomienda, a órganos de administración local o comunal como ser una Municipalidad u oficina o unidad de ésta, sin que por esta figura pierda su carácter de ente supervigilante y tutelar de los procesos de protección y conservación del patrimonio monumental e histórico. Además, de establecerse estas materias en el DS. dictado por orden del Presidente de la República, la legalidad del accionar del mismo Consejo de Monumentos Nacionales por un lado, y del proceder posterior de la Municipalidad de Valparaíso, no deberían ser objeto de cuestionamiento.

35. El **Centro Histórico de Valparaíso** está constituido por dos tipos de zonas territoriales superpuestas: el AHV y la ZCH. Cada una de esas zonas responde a una estructura normativa distinta. La ZCH a partir de las disposiciones del PRC es de carácter inestable de y puede ser cambiado con una modificación al mismo PRC, como ha sucedido con el BORDE COSTERO de la ciudad. Quedando a merced de las especulación inmobiliaria y los criterios economicistas de la planificación territorial. En cambio la ZT AHV está regulada por una legislación de carácter nacional, de marcado corte procedimental y consenso de órganos de diversos niveles.

36. El Centro Histórico de Valparaíso resiente los siguientes, debido a esta situación, los siguientes conflictos normativos.

a) Diversidad de regímenes aplicables.

b) Multiplicidad de criterios.

c) Competencias concurrentes.

d) Ausencia de normativa unificadora.

e) Problema de la propiedad privada.

f) Tugurización de la zona fundacional.

g) Falta de participación.

h) Nula aplicación de la normativa urbanística.

i) Inaplicabilidad de la LMN.

j) Inapropiado manejo histórico del centro protegido antes del 2003.

k) Ausencia de un Plan General de Manejo y de un Plan Especial para el centro histórico. No existe a la fecha un plan maestro que regule el proceso global de manejo y conservación del Centro Histórico.

l) Ausencia de voluntad política y conciencia de rentabilidad del tema.

m) Posibles problemas que se avizoran; de esta manera, los efectos de la declaratoria, en los términos del artículo 29 de la Ley 17288, a raíz del citado D.E. 605/2001, que en conjunto, comprendan el territorio comprendido por la actual Zona de conservación histórica como ZONA TÍPICA, protegida actualmente por una Ordenanza seccional de carácter municipal, serán de distinto carácter, así

I. Jurídico - Administrativos:

- La tuición y protección del Consejo de Monumentos Nacionales sobre gran parte del Centro Histórico de la CIUDAD DE VALPARAÍSO.
- La AUSENCIA de intervención de la administración local en la elaboración de las políticas de conservación y preservación del casco histórico de la ciudad, por lo menos a nivel formal o institucional. Solo como órgano colaborador, y sin poder resolutivo, resultaría así el Municipio de Valparaíso.
- Dejar en evidente desprotección reglamentaria las políticas complementarias que se puedan ejecutar en las zonas típicas; esto por la ausencia del Reglamento respectivo y su consiguiente adscripción al régimen de la normativa subsidiaria que le fuera aplicable. (Plan regulador, seccional u ordenanza, Ley y Ordenanza General de urbanismo y construcciones, etc.)
- Imposibilidad de fiscalización efectiva por parte de los órganos locales, y nula en lo tocante al Consejo de Monumentos Nacionales. Que históricamente se ha visto carente de medios coactivos efectivos para a hacer cumplir la Ley, sin perjuicio de que además su labor de inspección es dificultosa. Pues cabe hacer presente que su obra ha sido obstaculizada en forma casi total por el exiguo presupuesto destinado a esta área de la Administración pública. Es así, que a causa de la falta de recursos financieros, el Consejo se ha abocado exclusivamente a pronunciarse sobre la conveniencia de declarar

monumento nacional ruinas, lugares, construcciones, u objetos, y solicitar al Presidente de la República la dictación del DS. correspondiente. 125 [582]

II. Urbanos

- El peligro de congelar las inversiones y nuevas construcciones en la zona o edificios que se proponen. Ejemplificada lamentablemente en la caso del Edificio Cousiño de la ciudad de Valparaíso.
- Fomentar una parcial protección de la homogeneidad arquitectónica de las zonas comprendidas en la o las declaratorias que se propongan por parte de la Municipalidad de Valparaíso.

III. Políticos

- La deformación y falseamiento de los principios y planteamientos de la regionalización administrativa del país.
- Contribuye a acentuar la percepción de la ciudadanía de la nula participación en las políticas y diseño del desarrollo local.
- Crea una realidad de descentralización aparente que atenúa considerablemente los procesos de desarrollo local y desincentiva los proyectos de la administración comunal.
- Contribuye a crear un escenario de centralización que no se contemporiza con los objetivos del proyecto de democracia planteado por el actual gobierno.

Ventajas: Puntos fuertes a consolidar.

a) Existencia de un órgano documentado y capacitado en lo técnico como lo es la UTP de la Municipalidad de Valparaíso, capaz de asumir tareas mayores, con un mayor financiamiento.
b) Redes con otras ciudades patrimoniales, que permiten estructurar convenios y postular a fondos internacionales.
c) El Municipio como órgano de administración local con legitimidad política, debe ser aprovechado puesto que es visto por la ciudadanía como la "cara visible y cercana" del Estado. [583]
d) Existencia de una Sociedad civil organizada. Ciudadanos por Valparaíso, Civika, Comité pro defensa, etc.

[582] Revetria Beltrán, Mafalda, Ob.cit**.** p. 43.

[583] En este sentido ya lo apuntaban Hardoy, Martin Mateo, García de Enterria y entre nosotros, Ignacio Irarrázabal Llona, en su estudio: *"Percepciones acerca del Municipio: continuidad y cambios"*. Revista de Estudios Públicos. (CEP) Nº 63. (Invierno 1996) pp. 251 - 284.

a) LEGISLACIÓN

1. Derecho nacional (Normas principales)

- Constitución Política de la República de Chile de 1980
- Ley General de Urbanismo y Construcciones, D.S. 458/1976 y sus modificaciones.
- Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, D.S 47/1992 y sus modificaciones
- Ley General de Bases del Medio Ambiente, N° 19300 y sus modificaciones.
- Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18695 y sus modificaciones.
- Ley Nº 19.253 Normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas. Edición CEPI, año 1993
- Código Civil de la República de Chile. Edición 2002.
- Ley sobre Monumentos Nacionales y Zonas Típicas 17.288, año 1974, y sus modificaciones.
- Normas sobre Zonas Típicas. CMN. Año 2001.
- Ley Sobre Donaciones con fines Culturales. (Ley Valdés) Contenida en art. 8 de Ley 18985 y otras disposiciones tributarias, y su modificación por Leyes 19227 de 3 de febrero de 1992 y 19721 de 5 de mayo de 2001.
- Plan Regulador de la ciudad de Valparaíso y su Ordenanza. Año 1994.
- Ordenanza de Zona de Conservación Histórica de Valparaíso. Año 1997.
- Texto Refundido de la Ordenanza de Ornato de Valparaíso. Decreto Nº 99, Año 1999 y modificaciones posteriores.
- D.S. Nº 44 del MINVU y Reglamento de Subsidio de Renovación urbana.
- Circulares de la División de Desarrollo Urbano del Minvu: DDU Nº 23, Nº 55, Nº 111, Nº 120 y Nº 128.
- Resolución 680 sobre Programa de Espacios Públicos Concursables. MINVU.
- Instructivo de Intervención (IDI) Zona Típica “Área Histórica de Valparaíso”. Consejo de Monumentos Nacionales. (Aprobado por acuerdo del Consejo con fecha 03/10/2001)

2. Derecho comparado

- Constitución Española de 1978. Boletín Oficial del Estado. Instituto de Derecho Público Comparado. Universidad Carlos III de Madrid.
- Constitución Política de Perú de 1993. Instituto de Derecho Público Comparado. Universidad Carlos III de Madrid.
- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Derecho Público Comparado. Universidad Carlos III de Madrid.

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Instituto de Derecho Público Comparado. Universidad Carlos III de Madrid.
- Constitución Política de Cuba Instituto de Derecho Público Comparado. Universidad Carlos III de Madrid.
- Junta de Andalucía. ORDEN de 14 de octubre de 1996.
- Carta Municipal de la Ciudad de Barcelona. Gaceta del Ayuntamiento de Barcelona.
- Ordenanza de Protección del Patrimonio Arquitectónico Histórico Artístico de la Ciudad de Barcelona. año 1979. Incluidas normativas especiales años 2000, 2001, 2002 y 2003.
- Ordenanza de Normativas Urbanísticas del Plan Especial de Protección del Patrimonio Arquitectónico Histórico Artístico de Ciutat Vella. Año 2000
- Plan Metropolitano de Calificaciones Urbanísticas (Barcelona) año 2002.
- Código Municipal para la protección de la Ciudad Histórica de Qosqo. Promulgado por Ordenanza Municipal Nº 02 - A/MQ - SG -92. Editorial Diario El Peruano. Cuzco, Perú. Junio de 1992.
- Reglamento para el Otorgamiento de Licencias de construcción para la provincia de Qosqo. Promulgado por Ordenanza Municipal Nº 03- A/MQ - SG -92. Editorial Diario El Peruano. Cuzco, Perú. Junio de 1992.
- Ley Federal del Fideicomiso del CENTRO HISTÓRICO de Mexico.
- Ley de Protección y Defensa del Patrimonio de Venezuela. Año 1993.
- Plan Maestro del Centro Histórico de La Habana. Cuba. 1999-2002

3. **Tratados, Recomendaciones y Acuerdos internacionales.** (se agrupan en orden cronológico según su nivel internacional)

a) Documentos producidos por organismos internacionales, de carácter universal.

- Convención de Bruselas, 1874.
- Convención de La Haya, 1899.
- Convención de La Haya, 1907.
- Carta de Atenas sobre la conservación de los monumentos de arte e historia. Octubre de 1931.
- Carta de Atenas del Urbanismo. Febrero de 1933.
- Pacto de Washington, 1935. También denominado “Pacto Roerich”
- Convención de La Haya, 1954.
- Carta de Venecia. Carta Internacional sobre la conservación y la restauración de los monumentos y los sitios. Mayo de 1964.
- Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural. Suscrita en UNESCO. París 1972. (D.O. 12 de mayo de 1980)

b) Documentos producidos por organismos internacionales de carácter regional o continental.

b.1) Europa.

- Recomendación Nº 365 "Relativa a la defensa y valoración de los sitios (urbanos y rurales) y de los complejos histórico-artísticos". Consejo de Europa. 1963.
- Carta del Patrimonio Arquitectónico Europeo. Amsterdam, septiembre de 1975.
- Declaración de Amsterdam. Octubre de 1975.
- Recomendación 880 "Relativa a la conservación del Patrimonio arquitectónico europeo. Consejo de Europa. 1979.
- Conclusiones de la Conferencia de Berlín. Marzo de 1982.
- Convención de Cracovia sobre protección de Centros históricos, 2000.
- Acuerdos UNESCO ICOMOS- Valencia 2002.

b.2) América.

- Normas Técnicas de Quito. (Standars de Quito) de 1967.
- Coloquio de Quito de 1977. "Coloquio sobre la preservación de los centros históricos ante el crecimiento de las ciudades contemporáneas" Marzo de 1977.

b) Libros, Tésis y artículos.

1. ACERO, Hugo. BURGOS Jorge y otros. *"Conversaciones públicas para ciudades más seguras"***.** Ediciones Sur, Santiago de Chile, 2000.

2. ACUÑA DELANO, María Soledad. *"Planos reguladores, una visión legal"*, Memoria de Licenciatura, Facultad de Derecho, Universidad de Concepción. Concepción, 1990

3. ALESSANDRI RODRÍGUEZ, Arturo *"Tratado de los Derechos Reales"***,** Editorial Jurídica de Chile, Tomos I y II. Santiago, 1997.

4. ALMAZOR NOGUERAS, Alberto y RAFELS PERSIVA, Julio. *"Expropiación forzosa y urbanismo"***.** Ediciones Acervo. Barcelona, España, 1959.

5. ALVAREZ CRUZ, Raúl. *"El Derecho urbanístico", Revista Derecho y Sociedad*, N°2, Santiago, Primavera de 1988.

6. BAILLY, Antoine S. *"La organización urbana. Teorías y modelos"***.** Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, España, 1978.
7. BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. ***"****Los Conjuntos históricos y el planeamiento de protección. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía"*. Revista electrónica de Derecho Ambiental. www.cica.es.

8. BASSOLS COMA, Martín. *"El Patrimonio Histórico Español: Aspectos de su Régimen Jurídico"* Revista de Administración Pública Nº 114. Septiembre - diciembre 1987, pp. 93 - 125. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1987.

9. BASTÍAS, Lionel y BRIEVA, Amador. *"Ley General de Urbanismo y Construcciones"***,** Editorial Jurídica de Chile, 1996.

10. BEATO ESPEJO, Manuel, *"La Ordenación Urbanística: Función Social, La Clasificación y Calificación del Suelo*", en artículo Revista del Centro de Estudios Administrativos de Madrid, Pags,12 a 35. Año 1998- 99.

11. BENÉVOLO, Leonardo. *"Orígenes del urbanismo moderno"* Ediciones Celeste. Madrid, 1982.

12. BERRY, Brian. *"La estructura interna del centro urbano"*. Ministerio de Vivienda, Secretaria General Técnica, Sección de publicaciones. Santiago de Chile. Abril de 1967

13. BEYER, Harald. " Plan Regulador Metropolitano de Santiago: El peso del subdesarrollo", *Revista Estudios Públicos***,** N° 67, Invierno, Santiago, 1997.

14. BORJA HUIDOBRO. Archivo Personal, El Mercurio de Santiago, Le Monde Diplomatique. Revista C A. Archivo personal del autor. 1999 - 2003.

15. BISQUERT, Adriana. *"Sincretismo y Creación en el Arte de la Arquitectura"***.** Cuadernos del Instituto Juan de Herrera de la Escuela de Arquitectura de Madrid. Madrid, España, 1998.

16. BROWN, Enrique. *"Sugerencias para Santiago".* Revista Diseño etc¡. Santiago, 2001.

17. BULNES ALDUNATE, Luz. *"Análisis de un fallo y su relación con la Ley 17.288 (Monumentos Nacionales)"* Revista de Derecho Público. Universidad de Chile. Nº 49, año 1991, pp. 31 a 44.

18. CALVINO, Ítalo. *"Las ciudades Invisibles"* Ediciones Siruela. Madrid, 2000.

19. CANO MATA, ANTONIO. *"Ruina y demolición de Edificios declarados monumentos histórico - artísticos"* Revista de Administración Pública Nº 87. Septiembre - diciembre 1978, pp. 339 - 360. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1978.

20. CARRASCO GUZMÁN, Antón. *"Politicas Medio Ambientales en el Mercosur, desde una perspectiva global. Tratamiento del Medioambiente Urbano."* Ponencia VI Congreso Latinoamericano de Derecho de América del Sur, Facultad de Derecho, Universidad de Chile**,** Santiago, Mayo de 1997. Sin publicar.

21. CARRASCO GUZMÁN, Antón. *"La Evaluación Ambiental Estratégica en la Planificación urbana"*. Ponencia I Seminario de Actualidad Jurídica Chilena, Facultad de Derecho, Universidad de Valparaíso, Chile. Valparaíso, Mayo de 1998. Sin publicar.

22. CARRASCO GUZMÁN, Antón. *"El bien jurídico protegido en los delitos contra el patrimonio arquitectónico ¿Tutela penal para el patrimonio arquitectónico o monumental?*, Ponencia XIV Congreso Latinoamericano, VI Iberoamericano y II Nacional de Derecho Penal y Criminología, Facultad de Derecho, Universidad de Valparaíso. Septiembre de 2002. Valparaíso, Chile. Libro de Ponencias pp. 190-198. Valparaíso, Chile, 2002.

23. CARRASCO GUZMÁN, Antón. *"¿Planificación o exclusión urbana? El gran Mall de la ciudad latinoamericana. El Diseño Urbano como herramienta de control social."* Estudio presentado al XV Congreso Latinoamericano de Derecho penal y criminología. Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Córdoba - Argentina, Octubre de 2003. Libro de Ponencias, Tomo I, Editorial Advocatus, pp. 398-405. Córdoba, Argentina, 2003.

24. CARRIÓN, Fernando. *"El regreso a la ciudad construida"* en Planeamiento y Gestión Estratégica en América Latina. UNCRD. Santiago de Chile. 1996.

25. CARRIÓN, Fernando. *"Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos"* en Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Revista de la CEPAL. ECLAC. Nº 29, diciembre, 2000. Santiago de Chile.

26. CASTRO SANGUINETTI, Ingrid Lilian, *"Ambiente y ordenamiento territorial"*, Memoria de Licenciatura Facultad de Derecho, Universidad de Valparaíso. Valparaíso, 1995.

27. CERC-MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. Chile. *"Encuesta sobre percepción urbana"*. Datos y análisis. Archivo personal. Septiembre, 1995.

28. CORTÁZAR, Julio. *"Rayuela"* Editorial Sudamericana S.A. Madrid, 1963.

29. CLARK, Brian D." Alcance y objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)", *Revista Estudios Públicos***,** N° 65, Verano, Santiago, 1997.

30. CLARK, Brian D. "Instrumentos y técnicas para aplicar la EAE a los planes de uso de suelos y estrategias de gestión de recursos", *Revista Estudios Públicos***,** N° 66, Otoño, Santiago, 1997.

31. CHING, Francis.*" Arquitectura, forma espacio y orden"*, Ediciones Gustavo Gilli, México, 1993.

32. DAHER, Antonio. "Desadministración urbana", en *"Tercer Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente"*, Universidad de Concepción, CIPMA, Ponencias centrales II, Concepción, 1989.

33. DE AZCÁRATE RISTORI, José María. PÉREZ SÁNCHEZ, Alfonso Emilio y RAMÍREZ, Juan Antonio. *"Historia del Arte"*. Ediciones ANAYA. Barcelona, 2000.

34. DÍAS VELARDE, Patricia. "Plan de Recuperación del Centro Histórico de Lima" en Ponencias *"Seminario Patrimonio y Gestión. Hacia el diseño de un modelo de gestión apropiado para Valparaíso"*. Unidad Técnica del Patrimonio de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Facultad de Arquitectura de la Universidad de Valparaíso. Valparaíso. Chile, 1999.

35. EVANS, Alan. "Limitaciones al crecimiento urbano, "cinturones verdes" y economía" *Revista Estudios Públicos,* N° 67, Invierno, Santiago, 1997.

36. FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, Secretaria de Investigación Científica, *Calidad de Vida y Derecho*, Universidad de La Plata, Ciudad de La Plata, 1993.

37. FADDA CORI, Giulietta. *"La ciudad: una estructura polifacética"* , Facultad de Arquitectura, Universidad de Valparaíso Editorial, Valparaíso, 1996.

38. FADDA CORI, Giulietta. *"Medio Ambiente, crecimiento urbano y pobreza"* Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Nº 40, pp 243 - 255. Facultad de Derecho. Universidad de Valparaíso. Edeval, Valparaíso, 1995.

39. FERNÁNDEZ H, Manuel. *"La Ética en el urbanismo"***,** Revista de Urbanismo, Universidad de Chile, Nº 1, agosto de 1999. Publicación electrónica cuya ubicación en el cyberespacio es *www.revistaurbanismo.cl***,** al interior de la página web de la Universidad de Chile, *www.uchile.cl*, en link de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU)

40. FERRADA AGUILAR, Mario. *"La Planificación Urbana y el tratamiento del patrimonio arquitectónico - urbano de Valparaíso"* Memoria de práctica profesional. Universidad de Valparaíso. Facultad de Arquitectura. Valparaíso.1997.

41. FOX IGUALT, Christian. "*Las Declaraciones de Impacto Ambiental"*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Derecho, Universidad de Valparaíso, Valparaíso, 1995.

42. GALILEA, Sergio. *"Planos Reguladores comunales",* La Tercera. 15 de febrero de 1996.

43. GANDULFO R, Eduardo. "La validez en los contextos de fundamentación y de aplicación" en *Revista de Ciencias Sociales. Facultad de Derecho Universidad de Valparaíso. John Rawls. Estudios en su memoria*. N° 47. Primer y segundo semestre, año 2002. Valparaíso.

44. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *"Curso de Derecho Administrativo"* Tomos I y II. Editorial Civitas S. A. Madrid, 1995.

45. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *"Reflexiones sobre la ley y los Principios Generales del Derecho"* Editorial Civitas S.A. Cuadernos Civitas. Madrid, 1986.

46. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *"Los Principios de la Organización del Urbanismo"* Revista de Administración Pública Nº 87. Septiembre - diciembre 1978, pp. 301 - 336. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1978.

47. GARNER, J.F. *"Derecho de la Planificación Territorial, caso de Europa Occidental"*, Barcelona, 1987.

48. GARRIDO FALLA, Fernando. *"Tratado de Derecho Administrativo"* Biblioteca Universitaria Tecnos. Madrid, 1987.

49. GEORGE, Pierre.*" Compendio de Geografía Urbana"*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1964.

50. GÓMEZ ROJO, María Encarnación. "*Líneas Históricas del Derecho Urbanístico. Con especial referencia al de España hasta 1936"***.** Revista de Estudios Histórico Jurídicos. XXV. Septiembre de 2003. pp. 93 - 146. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso, 2003.

51. GONZÁLEZ - BERENGUER URRUTIA, José Luis. *"Teoría y práctica del planeamiento urbanístico"***.** Publicaciones de la Escuela Nacional de Administración Pública. Madrid, España, 1975.

52. GUBBINS, Víctor. *"La Ciudad para todos. Una tarea ineludible de todos"* Artículo. Mercurio de Santiago. 3 de septiembre de 1995.

53. GUTIÉRREZ, Ramón y otros, *"Arquitectura Latinoamericana en el siglo XX"*, Colegio de Arquitectos de Chile, Editorial Jaca Book, Milán, Italia, 1998.

54. HAJNA RIFO, Eduardo y SANTA MARÍA RIVERA, Álvaro. *"Consideraciones jurídico urbanísticas acerca de la expropiación urbana"* Memoria de prueba. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso, 1972.

55. HARDOY, Jorge E. y DOS SANTOS, Mario R. *"Impacto de la Urbanización en los Centros Históricos Latinoamericanos"***,** Proyecto Regional de Patrimonio Cultural y Desarrollo, PNUD - UNESCO. Madrid, 1983.

56. HARDOY, Jorge E. y GUTMAN, Margarita. *"Impacto de la Urbanización en los Centros Históricos de Iberoamérica"***,** Proyecto Regional de Patrimonio Cultural y Desarrollo, PNUD - UNESCO. Madrid, 1992.

57. IRARRÁZABAL LLONA, Ignacio. "Percepciones acerca del Municipio: Continuidad y Cambios", *Revista de Estudios Públicos, N° 63, Invierno*, Santiago, 1996.

58. JARA WOLFF, Octavio y otros. "*Medio Ambiente y Desarrollo, el desafío del nuevo siglo"*, Universidad La República, Santiago, 1994.

59. JIMÉNEZ VERGARA, Cecilia y FERRADA AGUILAR, Mario. *"Los Valores universales del patrimonio arquitectónico y urbano de Valparaíso"*, Revista Urbano, pp 32 a 47. Facultad de arquitectura de la Universidad del Bio-Bio, Concepción, Chile. Año 2003. Puede verse en www.revistaurbano.cl

60. JORDÁN BARAHONA, José Manuel. *"Evaluación de Impacto Ambiental"*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Derecho, Universidad de Valparaíso, Viña del Mar, 1992.

61. JORDÁN, BEYER Y EVANS**,** *"Estudios de Regulación Urbana desde la perspectiva de la Ciencia Económica"***,** en *REVISTA DE ESTUDIOS PÚBLICOS*, N° 67. Invierno de 1997.

62. JORDÁN, Pablo. "Tamaños, metas y regulaciones urbanas"**,** *Revista Estudios Públicos***,** N° 67, Invierno, Santiago, 1997.

63. JORDÁN, Ricardo. *"La nueva dimensión del Desarrollo Urbano"* Artículo. Mercurio de Santiago. Cuerpo F. Mayo, 1996.

64. KLOTZ, Mathías. *"Reflexionar en arquitectura"***,** Revista *DISEÑO, etc!* n° 48, Santiago, 1997.

65. LARA MARCHANT, Horacio. *"La ciudad mártir"*. Ediciones LA CIUDAD. Municipalidad de Concepción, 1998.

66. LEBRET, J.L. *"Manual de Encuesta Social"* T. II. La encuesta urbana. La encuesta para el desarrollo regional. Ediciones Rialp. S.A. Industrias Gráficas. Madrid. 1969.

67. LE CORBUSIER.*" La Carta de Atenas"*, Universidad de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, departamento de planificación y estudios urbano - regionales, Santiago de Chile, 1973.

68. LE CORBUSIER, *"Estudios de Urbanismo"*. París, 1970.

69. LETELIER WARTENBERG, Raúl. "Propiedad y potestades urbanísticas" Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado. Año 2, agosto de 2001, Nº 1, pp. 79 - 91. Santiago, 2001.

70. LOMBARDO, Francesca. *"Urbe Visceral. Santiago cuatro señas".* En Revista La Noche. diciembre. Santiago, 1995.

71. LÓPEZ JAEN, Juan. *"Curso de Rehabilitación. Normativa Internacional"*, Servicio de publicaciones del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Madrid, España, 1987.

72. LÓPEZ RAMÓN, Fernando. *"Planificación Territorial"* Revista de Administración Pública Nº 114. Septiembre - diciembre 1987, pp. 127 - 177. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1987.

73. LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta. *"Las nuevas legislaciones urbanísticas de las comunidades autónomas: una visión de conjunto"* Revista de Administración Pública de Madrid. Nº 151. Enero - abril. Madrid, 2000.

74. MARDONES V, Gonzalo. *"Nuestra Ciudad"* Artículo Revista del Domingo. Enero, 1999.

75. MARTÍN MATEO, Ramón, "*Derecho Ambiental"*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

76. MARTÍN MATEO, Ramón. *"Manuel de Derecho Administrativo"*. Quinta edición. Madrid, 1980

77. MARTÍN MATEO, Ramón. *"El Municipio y el Estado en el Derecho Alemán"*. Ministerio de la Gobernación. Secretaría General Técnica. Madrid, 1965.

78. MARTÍN MATEO, Ramón. *"El Urbanismo y las categorías jurídicas tradicionales"*. Revista de Derecho Urbanístico. Nº 39. Madrid. 1974.

79. MARTÍNEZ PEREDA RODRÍGUEZ, José Manuel y otros. *"Constitución Española. Con la doctrina del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, los Tratados Internacionales suscritos por España y la relación de las leyes dictadas en desarrollo de la Constitución"*. Editorial COLEX, Madrid, 1993.

80. MEGE THIERRY, Aníbal. *"Plan Regulador de Santiago"* Editorial, El Mercurio de Santiago. 28 de Febrero, 1996.

81. MUÑOZ KÖHLER, Vico. "*Manejo y Gestión de Áreas Históricas. El Plan Maestro de la Habana Vieja 1995-96"*. Revista de Urbanismo, Universidad de Chile, Nº 1, agosto de 1999. Publicación electrónica.

82. MUNIZAGA VIGIL, Gustavo. *"Tipos y elementos de la forma urbana"*, Ediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago 1993.

83. MUNIZAGA VIGIL, Gustavo, *"Así lo afirmó Aristóteles"*. Artículo en Revista de Vivienda. 18 de marzo de 1995.

84. MASSINI CORREAS, Carlos. *"Dignidad Humana y Derecho ambiental"*. XXV Jornadas Chilenas de Derecho Público, año 1994. Facultad de Derecho. Universidad de Valparaíso, pp. 125-133. Edeval. Valparaíso, 1995.

85. MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO. *"Planeamiento y Gestión Urbana Estratégica en América Latina"*, Documentos Seminario U.N.C.R.D., Procedings Series N° 19, Corporación Municipal de Desarrollo, Santiago, 1996.

86. NICHOLSON, Keith. "Evaluación Ambiental Estratégica (EAE): la experiencia del municipio de Tonbridge and Malling", *Revista Estudios Públicos***,** N° 66, Otoño, Santiago, 1997.

87. NUÑEZ RUIZ, Miguel Angel, *"Derecho Urbanístico Español"***,** Editorial Montecorvo, Madrid, 1967.

88. OELCKERS CAMUS, Osvaldo. *"Bases Teóricas para una reforma administrativa integral"* Actas de las VII Jornadas de Derecho Público. Universidad Católica de Valparaíso 1976. Ediciones Universitarias de Valparaíso, pp. 179 a 198. Valparaíso. 1976.

89. OYARZÚN, Andrés, y otros**.** *"Estudio de Renovación urbana para la ciudad de Valparaíso*, Impreso. Facultad de Arquitectura, Universidad de Valparaíso. Valparaíso, 1996.

90. PAIXÁO, Celia María. "Consideraciones sobre la competencia municipal en el Medio Ambiente", *Revista Jurídica Universidade do Sul de Santa Catarina*, Editora Universitaria UNISUL, agosto de 1996, N° 02, Tubarao. Brasil.

91. PEDRALS, GARCÍA DE CORTÁZAR, Antonio. *"La ciudad mirada por el jurista "***,** discurso de Inauguración del año académico 1993 de la Escuela de Derecho de la Universidad de Valparaíso. Revista de Derecho y Ciencias Sociales, publicación de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, nº 40, pp. 445 - 454. Edeval. Valparaíso, 1995.

92. PEÑAILILLO ARÉVALO, Daniel. *"La Expropiación ante el Derecho Civil"* Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1995.

93. PRECHT PIZARRO, Jorge, *"Fundamento teórico de las limitaciones impuestas al derecho de propiedad en razón de interés público",* Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1968.

94. PUCHEU MUÑOZ, Mario Martín. *"El Derecho a edificar en la Legislación urbanística"*. Artículo, en *Revista de Derecho* de la Universidad de Concepción. Nº 206, año LXVII, julio - diciembre 1999, pp. 37 a 41. Concepción, 1999.

95. REALE, Miguel. *"Teoría Tridimensional del Derecho"***,** Editorial Escuela de Derecho de Valparaíso, Valparaíso 1978. La edición brasileña vio la luz en el

año 1968 a cargo de Editora Saraiva, Sao Paulo, Brasil. Bajo el nombre de *'Teoría Tridimensional do Direito, Preliminares históricas e sistemáticas'*

96. RAJEVIC MOSLER, Enrique. "La Planificación Urbana en Chile" Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado. Año 1, abril de 2001, Nº 3, pp. 81 - 100. Santiago, 2001.

97. RAJEVIC MOSLER, Enrique. "La Propiedad Privada y los Derechos adquiridos ante la Planificación Urbana" Revista Chilena de Derecho. Pontificia Universidad Católica de Chile. Volumen XXV, pp. 65 - 112. Santiago, 1998.

98. RAJEVIC MOSLER, Enrique. "Limitaciones, Reserva legal y contenido esencial de la propiedad privada" Revista Chilena de Derecho. Pontificia Universidad Católica de Chile. Volumen XXIII, pp. 23 - 97. Santiago, 1996.

99. RAMOGNINI GUAJARDO, Claudia. "*Aspectos de La Gestión Ambiental y de Los Consejos Ambientales Comunales"***,** Tesis de Licenciatura, Facultad de Derecho, Universidad de Valparaíso, Valparaíso, 1993.

100. REHBINDER, Eckart." *Integración Ambiental Internacional: Perspectivas de la Comunidad Económica Europea*", en "Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, tomo XXIX, pág.46. Buenos Aires, Argentina. 1996.

101. REVETRIA BELTRÁN, Mafalda, *"La propiedad monumental en Chile. Su régimen Jurídico"***.** Ediciones Revista de Derecho Público de la Universidad de Chile, Santiago, 1977.

102. RÍOS ÁLVAREZ, Lautaro. *"Estudio de la Ley Orgánica de Procedimiento en la Expropiación"* Edeval. Colección de Legislación Comentada. Valparaíso, 1978.

103. RÍOS ÁLVAREZ, Lautaro**.** *"El Urbanismo y los Principios Fundamentales del Derecho Urbanístico"*, Instituto Nacional de Administración Pública de Madrid. Tesis de Doctorado. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1985.

104. RÍOS ÁLVAREZ, Lautaro. *"El principio constitucional de la función social de la propiedad".* Anuario de Filosofía Jurídica y Social Nº 6, pp. 185 - 216. Edeval. Valparaíso, 1988.

105. ROJAS HURTADO DE MENDOZA, Rafael**.** *"Plan Maestro de revitalización integral de la Habana Vieja"* en Ponencias *"Seminario Patrimonio y Gestión. Hacia el diseño de un modelo de gestión apropiado para Valparaíso"***.** Unidad Técnica del Patrimonio de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Facultad de Arquitectura de la Universidad de Valparaíso, Valparaíso, Chile. Octubre de 1999.

106. SARGATAL BATALLER, María Alba. "*El Estudio de la Gentrificación"* Revista Geocritica de la Universidad de Barcelona. Edición electrónica. Octubre 2003.

107. SILVA CIMMA, Enrique. *"Derecho Administrativo chileno y comparado. Introducción y Fuentes"* Volumen I, Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1992.

108.SILVA CIMMA, Enrique. *"Derecho Administrativo chileno y comparado. El control público"* Volumen III, Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1993.

109.SILVA CIMMA, Enrique. *"Derecho Administrativo chileno y comparado. Principios Fundamentales del Derecho público y Estado solidario"* Volumen VI, Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1996.

110.SILVA FORNÉ, Diego, *"Algunas consideraciones sobre el bien jurídico tutelado en los delitos sobre la ordenación del territorio en el nuevo código penal español"*. Libro de Ponencias del IX Congreso de Derecho Penal y Criminología. pp. 187 - 200. Buenos Aires, Argentina, 1997.

111.SMIRNOFF BRACAMONTE, Víctor Nikita, VILLACORTA SANTAMATO, Luis Andrés y BUENDÍA CARVO, Serafina Sarai. *"Ciudades en Transformación: Lima - Perú"* Debates Centrales. Textos originales. Documento de la Unión Internacional de Arquitectos. (UIA). Barcelona, España, 1996.

112.TEJEDOR BIELSA, Julio C. *"Propiedad, Urbanismo y Estado autonómico"***,** en artículo Revista de Administración Pública de Madrid. Nº 149. Enero - abril. Madrid, 1999.

113.TREBBI DEL TREVIGNANO, Rómulo. *"Arquitectura espontánea y vernácula en América Latina. Teoría y Forma*" Ediciones Universitarias de Valparaíso, 1985.

114.TREBBI DEL TREVIGNANO, Rómulo. *"Problemática de la Ciudad de hoy y mañana"* Apunte. Conferencia. Seminario "Siglo XXI. Esperanzas de desarrollo integral y armónico" Universidad Mayor - CIEN, Santiago, 1994.

115.URIAS GUZMÁN, Vladimir. *"Tesis en torno al patrimonio urbano, su identificación, conservación, y potencialización"*. Impreso. Facultad de Arquitectura, Universidad de La Serena. La Serena, Chile, 1997.

116.VAN BEUNINGEN, Cor, y otros. *"Patrimonio Societal e intervenciones urbanas. Trece experiencias en América Latina",* Ediciones SUR, Santiago de Chile, 1996

117.VÁSQUEZ, Ileana. PÉREZ G, Francisco y ARAQUE P, Orlando. *"Ciudad Bolívar: Centro histórico, legislación y gestión"*. "Encuentro Cultural de las Américas: La Gestión del Patrimonio Cultural de los Centros Históricos y su importancia Social, Política y Económica" ICOMOS. Venezuela, 2002.

118.VELÁSQUEZ WEISSE, Patricio. *"El plan regulador como instrumento de planificación urbana"***,** Memoria de Licenciatura, Facultad de Derecho, Universidad de Valparaíso. Valparaíso, 1999.

119.VERDUGO MARINKOVIC, Mario y otros. "Derecho Constitucional" Tomo II. Segunda Edición actualizada. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2003.

120.VITRUBIO, Marco Lucio**.** *"Los diez libros de la arquitectura"*, Editorial Iberia, Barcelona, España, 1970.

121.VON WEIZSCKER, Ernst Ulrich. "Desafíos del medio ambiente y respuestas políticas", *Revista Estudios Públicos***,** N° 68, Primavera, Santiago, 1997.

122.WACQUANT, Loïc. *"Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio"* Editorial Manantial, Buenos Aires, 2002.

123.WAISBERG, Myriam. *"Breves referencias al concepto de patrimonio arquitectónico en las últimas décadas"* en Ponencias *"Seminario Patrimonio y Gestión. Hacia el diseño de un modelo de gestión apropiado para Valparaíso"*. Unidad Técnica del Patrimonio de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Facultad de Arquitectura de la Universidad de Valparaíso. Valparaíso, Chile. Octubre de 1999

124.WAISSMAN, Marina. *"Patrimonio histórico, ¿Para qué?* en *Revista SUMMA*, nº 7, Buenos Aires. 1977.

c) Documentos e informes.

- *Política Nacional de Desarrollo Urbano***.** AUCA, Nº 37, Santiago de Chile. 1979.

- *Documentos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL*, Santiago de Chile, 1995.

- *Documentos de la Comisión Económica para América Latina,* Reunión de Ministros de la Vivienda, preparatoria para Hábitat II, Santiago de Chile, 1995.

- *Declaración de Estambul de 1996*. Programa de Habitat II, Conferencia Mundial de Urbanismo y Asentamientos Humanos. Archivo personal del memorista.

- *Documentos de la UIA*. Unión Internacional de Arquitectos, Barcelona 1996.

- *Memoria Anual de la Ilustre Municipalidad de Santiago*, Años 1995 a 1999.

- *Documentos de Trabajo de la Unidad Técnica del Patrimonio de la Ilustre Municipalidad de Valparaíso*. Unidad Técnica del Patrimonio, Valparaíso, años 1998 a 2001. Jiménez, Cecilia. Ferrada, Mario. Apablaza, Sótero.

- *"Informe al Comité Ejecutivo Postulación Valparaíso Sitio Patrimonio Mundial"* Comentarios y Observaciones al Seccional Vigente. María Loreto Torres Alcoholado. Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Chile. Santiago, Marzo de 2001.

- *"Postulación de Valparaíso como Sitio del Patrimonio Mundial"* UNESCO © Consejo de Monumentos Nacionales - Ilustre Municipalidad de Valparaíso. Texto Central del Expediente. Registro de Propiedad Intelectual N°132.154 Versión desarrollada en formato electrónico para su divulgación. Diciembre de 2001.

- *Programa Parcial del Centro histórico de Ciudad de México.* Documento de Trabajo del Gobierno Federal de Ciudad de México. Delegación Cuathemoc. D.F de Ciudad de México, 2001.

- *Documentos y ponencias del "Encuentro Cultural de las Américas: La Gestión del Patrimonio Cultural de los Centros Históricos y su importancia Social, Política y Económica"* ICOMOS. Venezuela, 2002.

- *Documentos y conclusiones: Primer Seminario Internacional de Revitalización Urbana Participativa*, Arquitecto J. García. Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. Valparaíso. Enero de 2003.

- *Documentos del Seminario Construyendo la Ciudad con todas las voces.* Instituto de Estudios Urbanos, PUC, Valparaíso. Julio de 2004. Textos de Marcela Rodríguez, Fernando Carrión, Cesar Pagliai y otros.

Apuntes del autor:

- *Bitácora de Viaje. 1999*. Apuntes de viajes. Norte de Chile. Bolivia y Perú (Cusco - Machu Pichu. Lima. Nazca. Arequipa)
- *Bitácora de Viaje. 1999* - 2. Apuntes de viajes. Uruguay. Montevideo - Buenos Aires.
- *Bitácora de Viaje. 2000.* Apuntes de viajes. Perú. (Arequipa. Cusco - Machu Pichu. Lima. Ecuador)
- *Bitácora de Viaje. 2001.* Apuntes de viajes. Norte de Argentina. Salta. La Plata - Buenos Aires.
- *Bitácora de Viaje. 2003.* Argentina central. Córdoba.

d) Revistas especializadas. (se señalan en forma genérica, en apartado b) de este índice se encuentra mención expresa del número y artículo utilizado)

- **Revista de Urbanismo** de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile.
- **Revista Urbano** de la Universidad del Bio-Bio
- **Revista de Derecho Urbanístico**. España.
- **Revista de Derecho Administrativo.** España
- **Revista de Administración Pública.** Centro de Estudios Constitucionales del Madrid.
- **Geocritic**. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Barcelona**.**
- **Revista de Instituto de Estudios Urbanos** de la PUC. Chile.
- **Revista CA**. Publicación del Colegio de Arquitectos de Chile.
- **Revista de Derecho** del Consejo de Defensa del Estado. Chile.
- **Revista de Ciencias Sociales**. Facultad de Derecho, Universidad de Valparaíso.
- **Revista de Derecho.** Facultad de Derecho, Universidad de Concepción.
- **Revista de Derecho**. Facultad de Derecho, PUC Valparaíso.
- **Revista Chilena de Derecho.** Facultad de Derecho, PUC Chile
- **Revista de Derecho Público**. Facultad de Derecho, Universidad de Chile.