

Evolución de las normas urbanísticas y su incidencia en la conservación del patrimonio colonial del centro histórico de Santiago de Chile

Evolution of urban regulations and their impact in the conservation of the colonial heritage of the historic center of Santiago, Chile

Resumen

Autores:

Elvira Pérez V.*

elvira.perez@uc.cl

Andrea Ortega*

aaortegaesquivel@uc.cl

*Pontificia Universidad Católica de Chile

Chile

Recibido: 14/Ago/2020

Aceptado: 01/Dic/2020

El presente artículo analiza la evolución de la normativa del Plan Regulador Comunal de Santiago, Chile, y cómo este ha incidido en la conservación del patrimonio construido en torno a cuatro monumentos históricos de la época colonial: la Iglesia y Claustro de San Francisco, el Palacio de La Moneda, la Casa Colorada y el Museo de Arte Precolombino. Los resultados revelan que los cambios normativos han influido de distintas maneras. En el caso de La Moneda se definió un entorno construido que se ha conservado hasta el día de hoy, mientras el entorno de la Casa Colorada se ha ido transformando a largo de tiempo, generando una discordancia en relación a la altura máxima permitida. Finalmente, se discute el potencial de las normas urbanísticas en aportar a la conservación del patrimonio urbano y al desarrollo sustentable del centro histórico de la ciudad.

Palabras clave: patrimonio colonial; patrimonio urbano; centro histórico; planificación urbana; normativa.

Abstract:

This article analyzes the evolution of the norms of the Communal Regulatory Plan of Santiago and how it has influenced the conservation of the built heritage around four historical monuments of the colonial period: The San Francisco Church, La Moneda Palace, Casa Colorada and the Museum of Pre-Columbian Art. The results reveal that regulatory changes have influenced in different ways. In the case of La Moneda, the built environment was preserved until today, while the environment of Casa Colorada has been changing over time, and a discordance in relation to the maximum height allowed was generated. Finally, the contribution of the potential of urban regulations to the conservation of urban heritage and the sustainable development of the city's historic center is discussed.

Keywords: clonial heritage; urban heritage; historic center; urban planning; regulations.

1. Introducción

Este artículo analiza la evolución de la normativa del Plan Regulador Comunal de Santiago de Chile y cómo este ha incidido en la conservación del patrimonio colonial inmueble a través del estudio de cuatro casos: la Iglesia y Claustro de San Francisco, el Palacio de La Moneda, la Casa Colorada y el Museo de Arte Precolombino. La metodología del estudio incluye la revisión de las modificaciones al Plan Regulador Comunal (PRC) de Santiago desde el año 1939 con la Ordenanza Local de Edificación para la Comuna de Santiago y el Plano Oficial de Urbanización de la Comuna de Santiago (POUS). Se analizan las modificaciones normativas del PRC de Santiago y este es representado de manera gráfica para comprender cómo las regulaciones inciden en la construcción de un paisaje urbano determinado en torno a los monumentos coloniales. Este análisis se comprende desde la relación existente entre la conservación del patrimonio inmueble y la planificación urbana.

A continuación, se introduce el contexto del estudio en relación con la evolución de la noción de patrimonio y su vínculo con la planificación urbana, considerando un marco de desarrollo sostenible.

1.1. Evolución de la noción de patrimonio y la planificación para el desarrollo urbano sostenible

Durante el siglo XX, la noción de patrimonio ha sido ampliada más allá del monumento y la obra de arte, considerando cada vez más los entornos o contextos urbanos más amplios (Bandarin, y van Oers, 2012; Rey-Pérez, 2017; Ortega, 2020). En 1967 las 'Normas de Quito' ya manifestaban que "la idea de espacio es inseparable del concepto de monumento (...) y debe extenderse al contexto urbano" (ICOMOS, 1967, p.1). Se trata del "Informe final de la reunión sobre conservación y utilización de monumentos y lugares de interés histórico y artístico", realizado por el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS). Las Normas de Quito buscaron proteger, en primer lugar, los testimonios de las culturas precolombinas y las expresiones arquitectónicas monumentales del período colonial. Para este fin propusieron una legislación proteccionista para el entorno urbano de los núcleos o conjuntos monumentales, definiendo escalas de protección desde el centro monumental en las regulaciones locales (ICOMOS, 1967). Luego, en la década de 1970 surgió el debate sobre la ciudad histórica y la convivencia de la arquitectura contemporánea con la preexistente (Veldpaus, Pereira y Colenbrander, 2013; Rey-Pérez, 2017). En 1976 se publicó la 'Recomendación relativa a la Salvaguardia de los Conjuntos Históricos o Tradicionales y su Función en la Vida Contemporánea', la cual indicaba medidas de salvaguardia para los conjuntos históricos a través de planes que definían las zonas

y elementos protegidos, las normas que regulaban los trabajos de restauración y las condiciones establecidas para las nuevas construcciones (UNESCO, 1976). Luego, en 1987 la 'Carta de Washington' se enfocó en la conservación de ciudades históricas y áreas urbanas históricas, proponiendo instrumentos y planes de conservación que busquen "lograr una relación armónica entre el área urbana histórica y el conjunto de la población" (ICOMOS, 1987, p.2). Así se establece la necesidad de definir medidas para que la conservación del patrimonio construido considere el desarrollo urbano y la adaptación a la vida contemporánea a través de la práctica de la planificación.

El patrimonio urbano en las ciudades latinoamericanas, integrado por bienes inmuebles, espacios públicos y trama urbana, ha estado sometido a fuertes transformaciones, dado que muchas veces su valor económico excede su consideración como patrimonio cultural (Fariña, 2000; Rey-Pérez y Siguencia, 2017). En este contexto, las iniciativas de conservación emprendidas muchas veces no han sido suficientes, requiriéndose acciones más efectivas para evitar que inmuebles de significativo valor patrimonial sean depredados por la especulación inmobiliaria, el abandono y la decadencia (Rojas, 2002). Considerando los cambios que han experimentado las ciudades en América Latina, los centros históricos han debido readecuarse a las nuevas funciones urbanas (Carrión, 2005). Los centros históricos entendidos como "sistemas de bienes culturales únicos e intransferibles, que representan la memoria colectiva y la identidad de una comunidad" son, a la vez, "hechos de centralidad" (Panella, 1993, p.6). En este contexto, surge la inquietud por proteger los centros históricos y los contextos urbanos más allá de los monumentos, resguardando el lenguaje arquitectónico de los entornos construidos, valorando las vistas, liberándolos de usos incompatibles o agresivos, y fiscalizando la aparición de nuevas edificaciones discordantes en el entorno inmediato (Panella, 1993; Rey-Pérez, 2017).

Dada la necesidad de proteger y normar el patrimonio urbano de manera más amplia, en 2005 surge el 'Memorándum de Viena', enfocado en la noción de paisaje histórico urbano, el cual requiere un trabajo integrado entre quienes hacen las políticas, los planificadores urbanos, los promotores del desarrollo urbano y los diversos profesionales de la conservación del patrimonio (Zetina Nava, 2016). Esta noción evoluciona en la 'Recomendación sobre el paisaje urbano histórico', la cual indica que el patrimonio urbano constituye un recurso para mejorar la habitabilidad de las ciudades y fomentar el desarrollo sostenible (UNESCO, 2012). Para lograrlo, se plantea que los instrumentos de planificación deben proteger la integridad y autenticidad del patrimonio urbano, y que los sistemas normativos deben considerar medidas legislativas y reglamentarias para la gestión y conservación de los atributos del patrimonio urbano (UNESCO, 2012; Rey-Pérez y Tenze, 2018). De esta manera, actualmente la protección del patrimonio es fundamental para lograr un desarrollo urbano sostenible, siendo la planificación y las normas urbanísticas las herramientas disponibles para poder lograr una protección efectiva de sus atributos.

1.2. Introducción a los casos de estudio y al centro histórico de Santiago

Considerando la importancia del patrimonio en el desarrollo urbano sostenible, el objetivo del presente artículo es analizar la evolución de las normas urbanísticas y su incidencia en la conservación del patrimonio colonial inmueble del centro histórico de Santiago de Chile. Las normas urbanísticas se analizan en relación a su incidencia en la conservación de los siguientes casos (Figuras 1 y 2):



Figura 1: Los casos de estudio en 1850: Palacio de La Moneda, Real Aduana, Casa Colorada, Iglesia y Convento de San Francisco (de izquierda a derecha)

Fuente: Elaboración propia



Figura 2: Casos en 2019, destacando la influencia y transformación de sus entornos

Fuente: Elaboración propia

Iglesia y Convento de San Francisco (1618), convertido en Museo Colonial, cuyo contexto urbano es el Barrio París-Londres y la Alameda. Declarado Monumento Histórico a través del Decreto Nº 5058 (1951) y el Decreto Nº 14 (2017), que fija límites. Se emplaza dentro de la Zona Típica “Sector de las Calles Londres y París” por el Decreto Nº 1679 (1982) y modificado por el Decreto Nº 15 (2018) (Figura 3).



Figura 3: Iglesia y Convento de San Francisco en 1930
Fuente: Autor desconocido, Wikimedia Commons

Palacio de La Moneda (1784), convertido en Palacio Presidencial y Centro Cultural Palacio de la Moneda, cuyo contexto urbano es el Barrio Cívico y Paseo Bulnes. Declarado Monumento Histórico a través del Decreto Nº 5058 (1951) y el Decreto Nº 21 (2013) que fija límites. Se emplaza dentro de la Zona Típica “Barrio Cívico- Eje Bulnes- Parque Almagro” por el Decreto Nº 462 (2008) (Figura 4).



Figura 4: Palacio de La Moneda y el Barrio Cívico en 1967
Fuente: Autor desconocido, publicada por Alberto Sironvalle

Palacio de la Real Aduana (1805), posterior Palacio de Tribunales convertido en Museo Chileno de Arte Precolombino, cuyo contexto urbano es la Plaza Montt Varas, el edificio del Ex Congreso y el Palacio de Tribunales. Declarado Monumento Histórico a través del Decreto Nº 12392 (1969) y el Decreto Nº 35 (2013) que fija límites. Se emplaza dentro de la Zona Típica “Plaza de Armas, Congreso Nacional y su Entorno” por el Decreto Nº 1551 (1986) y su modificación a través del Decreto Nº 64 (2018) que además fija límites (Figura 5).



Figura 5: Museo Chileno de Arte Precolombino en 2020
Fuente: Carlos Figueroa, Wikimedia Commons

Casa Colorada (1769), convertida en Museo de Santiago, cuyo contexto urbano es la Plaza de Armas. Declarada Monumento Histórico a través del Decreto Nº 13936 (1960), luego derogado por el Decreto Nº 1869 (1977) y el Decreto Nº 122 (2017) que fija límites. Se emplaza dentro de la Zona Típica “Plaza de Armas, Congreso Nacional y su Entorno” por el Decreto Nº 1551 (1986) y su modificación a través del Decreto Nº 64 (2018) que además fija límites (Figura 6).



Figura 6: Casa Colorada en 2013
Fuente: Wikimedia Commons

Los cuatro casos de estudio están declarados Monumento Histórico y están además ubicados dentro de Zonas Típicas (ZT), estando de esta manera doblemente protegidos por la Ley Nº 17.288 de Monumentos Nacionales. En este contexto, más allá de esta protección legal, el análisis se enmarca en las modificaciones realizadas al PRC de Santiago desde 1939, cuando se publica la Ordenanza Local de Edificación para la Comuna de Santiago y el POUS. Se analizan las modificaciones a la ordenanza, al plano oficial, la inclusión de planos seccionales y enmiendas,

evaluando de qué manera estas modificaciones a la normativa comunal han incidido en la conservación de los casos de estudio. La siguiente sección presenta, en términos generales, las transformaciones urbanas que ha habido en el centro histórico de Santiago.

2. Centro histórico de Santiago: transformaciones urbanas y la persistencia del patrimonio colonial

El centro histórico de Santiago no está delimitado bajo una normativa patrimonial precisa. Para efectos de este artículo definimos el “centro histórico” de Santiago como el área correspondiente al “triángulo fundacional”, delimitado al norte por el borde sur del río Mapocho y Parque Forestal, al oriente por Plaza Baquedano, al sur por la Av. Bernardo O’Higgins (Alameda), y al poniente por la calle Amunátegui (Rosas y Lanuza, 2011; Silva, 2017). La fundación de la ciudad en base al orden ortogonal del trazado fundacional privilegió puntos estratégicos y la centralidad de equipamientos, lo cual más que un dibujo, constituyó una primera definición de fronteras que se van desplazando en el tiempo (Rosas y Pérez, 2010). La cuadrícula colonial presenta contextos particulares, discontinuidades e irregularidades que modificaron los patrones de urbanización durante el proceso de crecimiento y ocupación del territorio. A partir de esta permanente tensión dada por las transformaciones registradas en las manzanas y calles, la forma urbana se debe interpretar considerando distintas fuentes, integrando documentaciones escritas y planimétricas, con el fin de comprender este proceso en el tiempo (Rosas y Pérez, 2013).

Durante las últimas décadas de siglo XX, gran parte de los centros históricos de América Latina fueron abandonados por los estratos medios y por las actividades económicas más dinámicas, surgiendo un proceso de abandono y deterioro que afectó a monumentos, inmuebles y habitantes (Greene, 2007). En Santiago, el proceso de terciarización de la ciudad y la preferencia de vivir en comunas pericentrales resultó en que el centro histórico sufriera un proceso de despoblamiento (Carrasco y Contrucci, 2001; Silva, 2017). Esto generó un deterioro progresivo de sus construcciones, llegando a su máxima expresión en la década de los 80 (Carrasco y Contrucci, 2001). A pesar del abandono, el área céntrica de la comuna de Santiago aún presentaba ventajas comparativas con respecto a su infraestructura, equipamientos, servicios y accesibilidad a sistemas de redes metropolitanas. Considerando que estas ventajas estaban siendo subutilizadas, en 1985 surgió la Corporación para el Desarrollo de Santiago con el fin de incentivar la renovación de la comuna de Santiago junto con el aumento del subsidio estatal para la vivienda. De esta manera, los nuevos proyectos de vivienda de ese entonces aprovechan los beneficios del centro. Durante la década de los 90, con la recuperación de la democracia y de las administraciones municipales, en 1992 surgió el Programa de Repoblamiento de la comuna de Santiago (Foimovich et al, 2006). El Plan de Repoblamiento buscó

atraer población a la comuna fundacional, densificando y renovando un área ya consolidada. Este plan implicó tomar en consideración variables sociales, económicas, históricas, políticas y urbanas para la redensificación del centro (Froimovich et al., 2006). Así, el centro histórico de Santiago comenzó a experimentar un significativo crecimiento de su actividad inmobiliaria y de los permisos de edificación, junto a la aprobación de una normativa extremadamente flexible (Carrasco y Contrucci, 2001; Froimovich et al., 2006). Según Vicuña (2013), las modificaciones establecidas a la normativa del centro de Santiago ilustran el procedimiento de los ajustes técnico-urbanísticos vinculados al desarrollo urbano neoliberal de Santiago. El urbanismo neoliberal chileno refleja un enfoque pro empresarial con importantes contradicciones, manifestadas en las normativas de las distintas escalas de planificación, lo cual será analizado a través de los casos de estudio.

El proceso de repoblamiento de la comuna de Santiago generó impactos negativos en aquellos sectores con atributos patrimoniales urbanos y arquitectónicos, lo que condujo a la revisión de las normas de edificación del PRC (Carrasco y Contrucci, 2001). Gran parte del problema radicó en el modelo de negocio económico y la incapacidad del PRC para frenar el desarrollo de proyectos en altura, que eran muy rentables (Rosas y Pardo, 2018). La inversión inmobiliaria de esos años se tradujo en el desarrollo de proyectos urbanos de creciente magnitud, alterando los atributos morfológicos de barrios patrimoniales y provocando la reacción de parte de sus residentes, quienes emplazaron a las autoridades municipales a un mayor control sobre los proyectos y las alturas permitidas (Carrasco y Contrucci, 2001). Según Froimovich et al. (2006), la normativa del PRC de Santiago no estableció una imagen de ciudad, sino un volumen teórico de ocupación que no contempló la edificación existente, ni en altura ni en ocupación de suelo. De esta manera, la normativa comunal ha sido flexible, admitiendo edificaciones que cumplan con las normas establecidas, sin considerar tipologías ni contexto, detonando una liberalización del suelo con un resultado imprevisto a escala urbana. En este contexto, el desafío que se plantea es cómo promover la inversión privada en nuevas obras, junto con generar mayor densificación, respetando al mismo tiempo los atributos urbanos y morfológicos que presentan las áreas patrimoniales, y evitando rupturas radicales en el tejido preexistente.

Actualmente, el paisaje urbano del centro histórico de Santiago es el resultado de una superposición irregular de capas históricas. Se trata de área urbana heterogénea en cuanto a uso de suelo, configurada por un conjunto de inmuebles de diferentes estilos arquitectónicos y volumetrías (Lobos, 2020), actuando desde la lógica individualista del lote por sobre el conjunto, o la unidad de relleno: la manzana. Los edificios más nuevos responden a una normativa comunal que ha permitido alturas máximas más altas que la edificación preexistente, introduciendo una verticalidad que acentúa un *skyline* irregular (Froimovich et al., 2006). Por lo tanto, el centro histórico de Santiago no responde a la idea de conjunto de la 'Carta de Venecia', la cual indica que el conjunto es testimonio de una civilización particular o de un acontecimiento histórico (ICOMOS, 1964). Aunque

sí podría responder a la idea de conjunto histórico de la 'Recomendación relativa a la Salvaguardia de los Conjuntos Históricos o Tradicionales y su Función en la Vida Contemporánea', la cual indica que es un grupo de construcciones y de espacios que constituyen un medio urbano "cuya cohesión y valores son reconocidos desde el punto de vista arqueológico, arquitectónico, prehistórico, histórico, estético o sociocultural" (UNESCO, 1976, p.2).

En la diversidad del desarrollo urbano del centro de Santiago se conservan pocas piezas del período colonial. De esta manera, la elección de los casos de estudio se debe a su ubicación estratégica en zonas reconocidas del centro histórico. Además, representan diversas tipologías de edificaciones notables de la época colonial -una industria, un convento, una residencia y un edificio público-, con una conservación adecuada y una consolidación de su entorno inmediato. La siguiente sección presenta los marcos legislativos sobre el patrimonio en Chile y cómo se establecen normas urbanísticas a través de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) para su protección.

3. Patrimonio y normas urbanísticas en Chile

En Chile existen dos cuerpos legales que protegen el patrimonio construido: la Ley de Monumentos Nacionales y la Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (LGUC-OGUC). Por un lado, la Ley de Monumentos Nacionales protege construcciones de carácter histórico o artístico como monumento nacional, y protege el carácter ambiental de áreas o conjuntos edificados de valor histórico, arquitectónico, urbanístico o social como ZT (Ley N° 17.288, 1970; Decreto N° 223, 2016). Por otro lado, la OGUC indica que son Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica (ICH y ZCH) aquellos inmuebles o sectores urbanísticamente relevantes que representan valores culturales locales o constituyen un hito de significación urbana, identificados como tal en los IPT (Decreto 47, 1992). Según la LGUC, cada IPT tiene un ámbito de competencia específico según el área geográfica y lo que regula (Decreto 458, 1975). En el Artículo 116º de la LGUC se indica que las normas urbanísticas son aquellas contenidas en la ley, en la OGUC y en los IPT que "afecten a edificaciones, subdivisiones, fusiones, loteos o urbanizaciones". En el caso de este artículo, se analiza el IPT del PRC de Santiago y las normas urbanísticas asociadas a la zona donde se emplazan los casos de estudio.

Además de la identificación de Monumentos Nacionales, ICH y ZCH dentro de los PRC, existen otras figuras que se han utilizado para proteger el patrimonio construido en contextos urbanos. Dentro de los PRC se pueden definir Planos Seccionales que detallan normas específicas para ciertas áreas comunales (Decreto 47, 1992). Un caso de Plano Seccional es la propuesta para el Barrio Cívico en el entorno del Palacio de La Moneda y la apertura del eje de la Avenida 12 de febrero, actual Avenida Bulnes. Este proyecto materializa la intención de crear un conjunto urbano unitario "representativo de la fuerza del aparato del Estado y la identidad nacional en torno del Palacio de La Moneda" (Gurovich, 2003, p.13). Si bien

este proyecto fue un avance en términos normativos, ya que promovió a la creación del primer Plan Regulador en Santiago, es importante considerar que el proceso fue invasivo, ya que implicó la expropiación de varios terrenos y la demolición de inmuebles coloniales que hoy podrían ser considerados patrimonio (Vergara, 2020). Al mismo tiempo, esta intervención fue desarrollada durante la etapa de conceptualización de la norma de “Conjunto Armónico”, la cual consideraba los planteamientos de Karl Brunner, arquitecto urbanista de origen austriaco que desarrolló destacadas obras en Chile. Esta norma planteaba que el diseño urbano tiene la capacidad de crear conjuntos armónicos a partir de la representación de valores institucionales a través de arquitectura monumental (Schlack y Vicuña, 2011). Sin embargo, actualmente Conjunto Armónico corresponde a una norma excepcional definida por una agrupación de construcciones que forma una “unidad espacial propia distinta al carácter general del barrio o sector” (DDU 161, 2006, p.2). De esta manera, Conjunto Armónico se ha transformado en una norma de excepción que suele ser utilizada por el mercado inmobiliario para aumentar densidades y crear conjuntos que son contradictoriamente “no armónicos” con su contexto inmediato (Ortega, 2020). Esta norma será revisada de manera aplicada en el entorno de la Casa Colorada.

En la siguiente sección se presenta la metodología aplicada en el estudio y el análisis de las modificaciones realizadas al PRC de Santiago.

4. Métodos

En la metodología de investigación el criterio de selección de los cuatro casos de estudio busca abarcar diversas tipologías de inmuebles notables de la época colonial que aún se encuentran en pie en el centro histórico de Santiago: una iglesia y convento, convertido en museo; una industria, convertida en palacio presidencial y centro cultural; un edificio público y una casa, ambos convertidos en museos. Estos inmuebles coloniales han sido reconvertidos en cuanto a uso, poseen una conservación adecuada y están consolidados en relación con su entorno inmediato.

El análisis incluyó la revisión de las modificaciones al PRC de Santiago desde el año 1939 con la Ordenanza Local de Edificación para la Comuna de Santiago y el POU. Los documentos revisados se obtuvieron a través de instituciones públicas reguladas por la Ley de Transparencia. Esta ley reconoce que todas las personas tienen derecho de acceso a la información pública. Por una parte, se tuvo acceso a la información publicada de manera permanente a través de los sitios web de las instituciones públicas y, por otro lado, se realizaron solicitudes de información pública (Consejo para la Transparencia, 2020). La mayor parte de los documentos analizados fueron descargados en línea desde el sitio web Observatorio Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU, s.f.). Por otro lado, los documentos asociados al marco legislativo de escala nacional asociados a la LGUC-OGUC fueron solicitados en línea a través de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN, s.f.). Y los planes de escala comunal no publicados en línea fueron solicitados a través del Portal de Transparencia de

la Municipalidad de Santiago (Municipalidad de Santiago, s.f.). Además, se obtuvieron planos y decretos del POU de 1939 mediante solicitud directa a los responsables del Proyecto FONDECYT N°1141084.

Luego de recopilar los documentos asociados a las modificaciones normativas del PRC de Santiago, se desarrolló un análisis del contenido de los textos y este análisis fue representado de manera gráfica. Se elaboraron planos que muestran los años de las edificaciones del entorno de los casos de estudio, cortes que muestran la variación de alturas máximas permitidas por las normativas de las zonas donde se ubican los casos de estudio y modelos en 3D que representan la evolución volumétrica de la normativa de la zonificación donde se emplazan los casos de estudio.

A continuación, se presentan los resultados del análisis de los cuatro casos de estudio.

5. Análisis de las modificaciones del Plan Regulador Comunal de Santiago en torno a los casos de estudio

5.1. Iglesia y Convento de San Francisco

El entorno a la Iglesia y Convento de San Francisco experimenta modificaciones normativas relevantes los años 1939, 1990 y 2016. En el año 1939, la Ordenanza Local de Edificación para la Comuna de Santiago y el POU indicaba que el Sector Especial Av. Bernardo O’Higgins (Alameda), desde calle Serrano hasta la fachada del templo de San Francisco, la altura mínima era de 9 m. y la máxima de 12,8 m. La altura mínima para la Zona I, área posterior de la iglesia, era de 18 m. y altura máxima según lo señalado por el artículo 458 y siguientes de la Ley General sobre Construcciones y Urbanización, la cual en su versión del año 1936 indica que esta no podrá ser mayor que 1 ½ veces el ancho de la calle. En el entorno de las calles París y Londres, la Zona II se definió con una altura mínima de 12,8 m. y máxima de 18 m. En las manzanas con frente hacia la calle Alonso de Ovalle la Zona IV se definió con una altura mínima de 4 m. y 12 m. de altura máxima.

En el año 1990 los predios con frente a la Alameda estaban definidos por el Sector Especial A5 Iglesia San Francisco, con aumento en la altura máxima de 30 m. El entorno de París y Londres fue definido como Sector Especial B6 Iglesia San Francisco, estableciéndose 14 m. de altura máxima en los predios con frente a París y Londres, y de 30m. de altura máxima en los predios restantes. Es decir, la normativa de 1990 ya no define alturas mínimas y la altura máxima aumenta de 12,8 m. a 30 m. hacia la Alameda.

En el año 2016 se establece para el Sector Especial B6 Iglesia San Francisco una altura máxima de 20,5 m., el cual también incluye los predios que enfrentan la Alameda. Es decir, la altura máxima se homogeniza en torno a la iglesia, aumentando en sector de París y Londres de 14

m. a 20,5 m., y disminuyendo de 30 m. a 20,5 m. hacia la Alameda (Figura 7). Estas modificaciones normativas revelan que la normativa en torno al monumento colonial de la Iglesia San Francisco ha buscado mantener un paisaje con una altura media que no sobrepase la altura de la cruz.

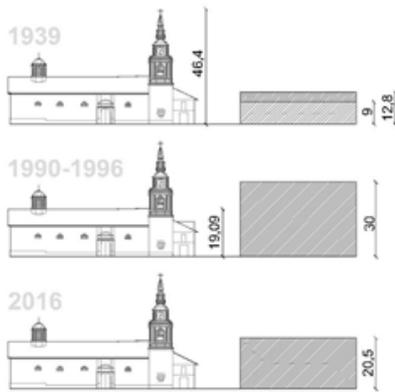


Figura 7: Cortes que representan las alturas permitidas por el PRC de Santiago en torno a la Iglesia San Francisco
Fuente: Elaboración propia

5.2. Palacio de La Moneda

El entorno de La Moneda experimenta modificaciones normativas relevantes los años 1937, 1990 y 2011. A través del Decreto 3424 del año 1937 se aprueban las normas para edificar en el Barrio Cívico. En este decreto se indica que la altura total de las fachadas será de 39,35 m., medidas desde la cota más menos cero que corresponde a la línea del nivel superior del zócalo de la fachada de La Moneda.

En el año 1939, la ordenanza local establece para el Sector Barrio Cívico las normas aprobadas en 1937 y en el entorno de las manzanas de la Zona I definía una altura mínima de 18 m. En 1990 se establece para el Sector de Conservación A3 Barrio Cívico que nuevamente las normas de edificación son las del decreto de 1937. Los predios posteriores de las manzanas en torno a La Moneda se definen bajo la Zona A, la cual establece una altura única de edificación de 14 m.

En el año 2011 una enmienda al PRC de Santiago para el Sector Barrio Cívico- Eje Bulnes indica que para el entorno de La Moneda, el Subsector A3a, las edificaciones deberán mantener su altura existente y para el Subsector A3b la altura de edificación en la línea oficial será de 39,35 m. Es decir, además de mantenerse la altura de las edificaciones, se sigue manteniendo la altura de 39,35 m. definida por el Decreto 3424 de 1937 (Figura 8). Este caso es particular ya que la ordenanza local protege el valor de conjunto urbano en torno al monumento colonial del Palacio La Moneda y se mantienen las condiciones normativas para proteger la forma urbana definida desde principios de siglo XX hasta el día de hoy.

5.3. Casa Colorada y Museo de Arte Precolombino

El entorno de la Casa Colorada y del Museo de Arte Precolombino (ex Real Aduana) experimenta modificaciones normativas relevantes los años 1939,

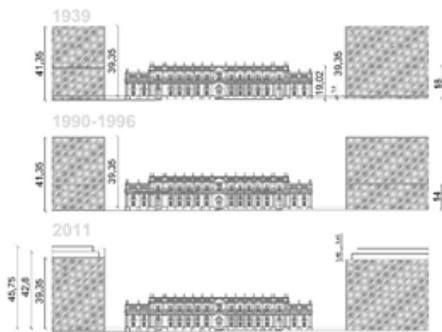


Figura 8: Cortes y modelos que representan las alturas permitidas por el PRC de Santiago en torno al Palacio de La Moneda
Fuente: Elaboración propia

1987, 1990, 2008 y 2016. En 1939 el POUS indica que en el Sector Plaza de Armas la altura de todos los edificios que enfrentan a la Plaza de Armas será la del edificio Portal Bulnes, el cual mide 40 m. de altura aproximadamente. Por otro lado, en el Sector Plazuelas de los Tribunales se define que la altura de todos los edificios que enfrentan ambas plazuelas será la de los Tribunales de Justicia, el cual mide 23 m. de altura. El resto de las edificaciones del entorno próximo se rigen por la Zona I, con una altura mínima de 18 m. y máxima según LGUC. En 1987 se modifica el POUS a través del Seccional Área de Conservación Plaza de Armas – Congreso Nacional. En el Sector 1 del seccional reduce la altura mínima, de 18 m. a 12 m. y se define altura máxima de 29 m. En 1990 la ordenanza local se modifica y se define que el Sector de Conservación A1 mantiene las normas del seccional de 1987. El resto de las edificaciones del entorno próximo se encuentran en la Zona A, la cual tiene una altura única de edificación de 14 m. En 2008 se realiza una modificación para el Sector Centro Histórico y se define la nueva Zona de Conservación Histórica (ZCH) A1 -Micro Centro-, la cual establece un aumento en la altura máxima, de 29 m. a 35,5 m. Finalmente, en 2016 se mantiene la altura máxima de la ZCH A1, de 35,5 m. En ese contexto, la Casa Colorada es el caso en el cual se ve una mayor discordancia entre la altura de su edificación (8,77 m.) y la altura máxima permitida por la ordenanza (35,5 m.) (Figuras 9 y 10).



Figura 9: Cortes y modelos que representan las alturas permitidas por el PRC de Santiago en torno a la Casa Colorada
Fuente: Elaboración propia

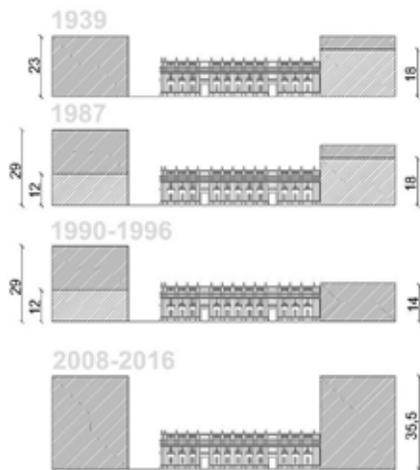


Figura 10. Cortes y modelos que representan las alturas permitidas por el PRC de Santiago en torno al Museo de Arte Precolombino

Fuente: Elaboración propia

6. Discusión

Las transformaciones ocurridas en la manzana de la Casa Colorada evidencian cómo las modificaciones normativas del PRC de Santiago han incidido en la forma urbana irregular del entorno de un monumento de la época colonial, el cual quedó sumergido entre volúmenes que superan por más de cuatro veces su altura. Las nuevas edificaciones construidas en la manzana de la Casa Colorada, y particularmente la construida al sur de esta, han afectado negativamente el valor urbano del monumento, el cual, según los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), se refiere a atributos relativos a la importancia del inmueble reflejada en su entorno inmediato, y su capacidad de potenciar la imagen y el entorno urbano del sector en el cual se encuentra (DDU 400, 2018).

Las transformaciones normativas aplicadas en los entornos de los casos de estudio reflejan cómo los sistemas regulatorios pueden aplicarse para gestionar los procesos de cambio en la ciudad, a la vez que pueden reducir o aumentar los conflictos entre el patrimonio y el desarrollo. De esta manera, la planificación y la zonificación pueden tanto ayudar a proteger como dañar las áreas urbanas históricas (O'Donnell, 2014). La efectividad de la aplicación de normas que protejan el patrimonio depende de la capacidad de dirigir el desarrollo, reconociendo el valor del patrimonio urbano y su importancia en la calidad de vida y la vitalidad económica del futuro. De esta forma, las normativas que logran conservar efectivamente los conjuntos urbanos históricos, como lo es el caso del entorno al Palacio de La Moneda o Barrio Cívico, integran la protección a través de normas que controlan las alturas, las formas y las proporciones de los edificios, manteniendo la escala y detalles únicos del paisaje urbano (O'Donnell, 2014). De este modo, las normas urbanísticas tienen una incidencia significativa en la conservación o pérdida de los valores patrimoniales de los conjuntos y áreas urbanas históricas.

7. Conclusiones

A través del análisis de casos se puede afirmar que las modificaciones normativas del PRC de Santiago han incidido de distintas maneras en la conservación del patrimonio colonial del centro histórico.

Por un lado, la intervención en torno al Palacio de La Moneda para la creación del Barrio Cívico es el caso que manifiesta una mejor conservación del entorno construido gracias a su normativa. A pesar de que el proyecto de Barrio Cívico implicó la demolición de una serie de inmuebles coloniales, la creación del proyecto urbano en torno al Palacio de la Moneda ha permitido la conservación de este significativo monumento en el tiempo. Al mismo tiempo, la conservación de este monumento y su entorno no tiene origen en la Ley de Monumentos Nacionales, sino a partir de las normas establecidas en el Decreto 3424 de 1937, las cuales tienen vigencia hasta el día de hoy. En todas las modificaciones de la Ordenanza del PRC de Santiago se hace referencia a aquel decreto que define las normas para edificar en el Barrio Cívico del año 1937. Por otro lado, en el caso de la Casa Colorada y el entorno de la Plaza de Armas se manifiestan una serie de cambios normativos que han incidido en el aumento de las alturas máximas. Si bien en el POUS de 1939 se manifiesta la intención de mantener las alturas del entorno de la Plaza de Armas, la modificación del Seccional de 1987 establece el aumento de la altura máxima a 29 m. y en el año 2008 la normativa de la Zona de Conservación Histórica A1-Micro Centro define nuevamente un aumento de altura máxima a 35,5 m. En este contexto, la manzana de la Casa Colorada resulta en un conjunto heterogéneo de edificaciones de diversas alturas, contrarrestando el potencial de valor urbano que podría tener como entorno de un monumento histórico.

Las normas urbanísticas tienen el potencial de aportar a la conservación del patrimonio urbano y al desarrollo sustentable del centro histórico de la ciudad. Sin embargo, en el caso del centro histórico de Santiago la legislación y normativa urbana ha protegido inmuebles y zonas específicas, pero también ha dañado en gran medida la conservación del patrimonio construido y, particularmente, la conservación de los valores del patrimonio colonial inmueble. Las normativas que han logrado conservar efectivamente el valor de conjunto urbano histórico son aquellas que no solo controlan las alturas, sino también las proporciones de los inmuebles del entorno inmediato, manteniendo una cierta escala y detalles que configuran el valor del paisaje urbano. En este contexto, para que las normas urbanísticas tengan una incidencia significativa en la conservación del patrimonio colonial inmueble, estas debiesen considerar su valor como parte del conjunto del área urbana histórica. De esta manera, y siguiendo lo indicado por Behiri (2011), la conservación del patrimonio urbano en el contexto de un desarrollo sustentable debe buscar la integración de la dimensión contextual y temporal, relacionándose con el pasado, el presente y el futuro de la sociedad con el fin de transmitir una solidaridad intergeneracional. La conservación del patrimonio construido, como un recurso no renovable que debe ser protegido y valorado, implica la consideración de su comprensión en un contexto más

amplio. Desde este enfoque, las normas urbanísticas juegan un rol fundamental de establecer y proyectar las reglas que guíen hacia el desarrollo armónico y sustentable de la ciudad. El caso del patrimonio colonial inmueble del centro histórico de Santiago merece un tratamiento especial “con pinzas” dada su escasez, a diferencia de otros centros históricos latinoamericanos, como por ejemplo el de Quito. El patrimonio colonial de Santiago merece ser conservado y protegido por los IPT no solo por su valor de antigüedad, sino también por el potencial valor de conjunto urbano histórico que estos inmuebles pueden proporcionar a entornos que han sido transformados a través del tiempo. Asimismo, desde el punto de vista arquitectónico, la relación activa con el patrimonio no solo se refiere a la restauración o conservación, sino muchas veces tiene que ver con ampliaciones, modificaciones o adaptaciones de edificios históricos, o simplemente con construir en un contexto patrimonial dado. En todos estos casos, las intervenciones debiesen dialogar con las preexistencias, lo cual exige tomar una postura en relación con la noción de patrimonio que se tenga. Cuanto destaque una obra su contexto o se asimile a este, dependerá de ideas y convicciones (Pérez y Pérez, 2018).

8. Agradecimientos

Este artículo es producto de la investigación FONDECYT Iniciación N°11180518. “Patrimonio, proyecto y ciudad: casos de transformación sostenible en el centro de Santiago.”

Agradecimientos a la información compartida por parte de la investigación FONDECYT N°1141084 “Santiago 1939, la idea de “Ciudad Moderna” de Karl Brunner y el Plano Oficial de Urbanización de Santiago en sus 50 años de vigencia”.

Cómo citar este artículo/How to cite this article:
Pérez, E. y Ortega, A. (2021). **Evolución de las normas urbanísticas y su incidencia en la conservación del patrimonio colonial del centro histórico de Santiago de Chile.** *Estoa. Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 10(19), 33-43. doi: 10.18537/est.v010.n019.a03

9. Referencias bibliográficas

Bandarin, F. y van Oers, R. (2012). *Historic Urban Landscape: Managing Heritage in an Urban Century*. Wiley.

BCN (s.f.). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. <https://www.leychile.cl/>

Behiri, A. (2011). International Conference on Green Buildings and Sustainable Cities. Heritage rehabilitation in sustainable development policy for a better environment quality in small historical coastal cities: the case of Cherrhell in Algeria. *Procedia Engineering*, 21, 753-759.

Carrasco, G. y Contrucci, P. (2001). El Centro Histórico de Santiago: el modelo de una corporación en la gestión. En *Centros históricos de América Latina y el Caribe* (pp. 275-295). FLACSO/BID/Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia.

Carrión, F. (2005). El centro histórico como proyecto y objeto de deseo. *EURE*, 31(93), 89-100.

Decreto 47. Fija Nuevo Texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Santiago, 5 de junio de 1992. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=8201>

Decreto 223. Reglamento Sobre Zonas Típicas o Pintorescas de la Ley N° 17.288. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 4 de febrero de 2017. https://www.monumentos.gob.cl/sites/default/files/do_reglamento_zt.pdf

Decreto 458. Aprueba Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones. Santiago, 18 de diciembre de 1975. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13560>

Circular Ordinaria 0077, DDU 400, Declaración, reglamentación y reconocimiento, según corresponda, de las áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural en PRC. Santiago 13 de febrero de 2018. <https://www.patrimoniourbano.cl/circular-general-ddu-n-400/>

Circular Ordinaria 0087, DDU 161, Conjuntos Armónicos. Santiago 6 de marzo de 2006. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13560>

Fariña, J. (2000). *La protección del patrimonio urbano* (Vol. 2). Ediciones Akal.

Froimovich, J., García, M., Lepori, G. y Vergara, J. (2006). *Transformación de la comuna de Santiago a partir de la vivienda en densidad: revisión de un proceso de renovación urbana* [Memoria Título de Arquitecto, Pontificia Universidad Católica de Chile].

Greene, M. (2007). Procesos de recuperación y repoblamiento de centros urbanos: ¿Para qué? ¿Para quién? ¿Cómo? En M.J. Castillo y R. Hidalgo (Eds.), *1906-2006: 100 Años de Política Habitacional Chilena* (pp. 185-205). Ediciones UNAB.

Gurovich, A. (2003). La solitaria estrella: en torno a la realización del Barrio Cívico de Santiago de Chile,

- 1846-1946. *Revista de Urbanismo*, (7), <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2010.6214>
- ICOMOS (1964). *Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de Monumentos y Sitios (Carta de Venecia 1964)*. https://www.icomos.org/charters/venice_sp.pdf
- ICOMOS (1967). *Normas de Quito (1967). Informe final de la reunión sobre conservación y utilización de monumentos y lugares de interés histórico y artístico*. <https://www.icomos.org/charters/quito.htm>
- ICOMOS (1987). *Carta Internacional para la Conservación de Ciudades Históricas y Áreas Urbanas Históricas (Carta de Washington 1987)*. https://www.icomos.org/charters/towns_sp.pdf
- Ley N° 17.288. Legisla sobre Monumentos Nacionales; Modifica las Leyes 16.617 y 16.719; deroga el Decreto Ley 651, de 17 de octubre de 1925. Santiago, 4 de febrero de 1970. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28892>
- Lobos, P. (2020). *Casa Colonial Urbana como Ventana de Aprendizaje y Observación* (Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica de Chile).
- MINVU (s.f). *Observatorio Urbano*. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. <http://observatoriourbano.minvu.cl/>
- Municipalidad de Santiago (s.f.). *Transparencia*. Municipalidad de Santiago. <https://www.munistgo.cl/tag/transparencia/>
- O'Donnell, P. (2014). The Role of Regulatory Systems. En F. Bandarin y R. van Oers (Eds.) *Reconnecting the City: The Historic Urban Landscape Approach and the Future of Urban Heritage* (pp. 269-281). Wiley-Blackwell.
- Ortega, A. (2020). *Managing the landscape values of urban heritage: a critical analysis of the UNESCO's Recommendation on the Historic Urban Landscape in Valparaíso, Chile* (Tesis de Doctorado, University of Melbourne).
- Panella, R. (1993). Una estrategia para la recuperación. En *Estrategias de intervención en centros históricos*. Centro de Servicios e Informe Colegio Oficial de Arquitectos de la Comunidad Valenciana.
- Pérez, O. F. y Pérez, V. E. (2018). El patrimonio y sus desafíos contemporáneos. Comprender, proteger, transformar. En J. Nordenflycht (Ed.) *Estudios Patrimoniales* (pp. 217-249). Ediciones UC.
- Rey-Pérez, J. (2017). Del patrimonio como objeto arquitectónico hacia la patrimonialización del paisaje: Un recorrido por las Cartas y Textos internacionales del Patrimonio Cultural. *Estoa. Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 6(10), 46-70. <https://doi.org/10.18537/est.v006.n010.04>
- Rey-Pérez, J. y Siguencia, M.E. (2017). Historic urban landscape: an approach for sustainable management in Cuenca (Ecuador). *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, 7(3), 308-327. <https://doi.org/10.1108/JCHMSD-12-2016-0064>
- Rey-Pérez, J. y Tenze, A. (2018). La participación ciudadana en la Gestión del Patrimonio Urbano de la ciudad de Cuenca (Ecuador). *Estoa. Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca*, 14(7), 129-141. <https://doi.org/10.18537/est.v007.n014.a10>
- Rojas, E. (2002). *La preservación del patrimonio histórico urbano en América Latina y el Caribe: una tarea para todos los actores sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rosas, J. y Lanuza, F. (2011). El centro histórico de Santiago de Chile como factor de promoción y vigencia urbana. En C. de Mattos, W. Ludeña y L. Fuentes (Eds.), *Lima-Santiago. Reestructuración y cambio metropolitano* (pp. 103-130). Colección Estudios Urbanos UC. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Rosas, J. y Pardo, J. (2018). Las transformaciones urbanas y arquitectónicas como determinantes de los valores patrimoniales del centro histórico de Santiago (1910-2010) y su aporte al desarrollo urbano sostenible en el siglo XXI. En J. de Nordenflycht (Ed.), *Estudios Patrimoniales* (pp. 171-193). Ediciones UC.
- Rosas, J. y Pérez, E. (2010). La manzana de la Catedral en el desarrollo de la Ciudad de Santiago: dialéctica entre norma formal y episodio notable. *Revista 180*, (26), 16-21. [http://dx.doi.org/10.32995/rev180.Num-26.\(2010\).art-140](http://dx.doi.org/10.32995/rev180.Num-26.(2010).art-140)
- Rosas, J. y Pérez, E. (2013). De la ciudad cerrada de los conventos a la ciudad abierta de los espacios públicos: Santiago 1710-1910. *Revista de Geografía Norte Grande*, (56), 97-119.
- Schlack, E. y Vicuña, M. (2011). Componentes normativas de alta incidencia en la nueva morfología del Santiago Metropolitano: una revisión crítica de la norma de "Conjunto Armónico". *EURE*, 37(111), 131-166.
- Silva, C. (2017). *Revisitando el centro histórico de Santiago. El rol del patrimonio urbano en iniciativas y planes revisados en tres periodos clave (1872-2015)*. [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica de Chile].
- UNESCO (1976). *Recomendación relativa a la Salvaguardia de los Conjuntos Históricos o Tradicionales y su Función en la Vida Contemporánea*. http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13133&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
- UNESCO (2012). Recomendación sobre el paisaje urbano histórico. UNESCO. *General Conference, 36th*, 2011 (p. 60). https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000215084_spa.page=65
- Veldpau, L., Pereira, A. y Colenbrander, B. (2013). Urban Heritage: Putting the Past into the Future. *The Historic*

Environment: Policy & Practice, 4(1), 3-18. <https://doi.org/10.1179/1756750513Z.00000000022>

Vergara, S. (2020). *Barrio Cívico, 1845 - 1937: un proyecto urbano para la valorización del monumento, el Palacio de la Moneda*. Taller de Investigación y Proyecto, Escuela de Arquitectura, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Vicuña, M. (2013). El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile. *Revista INVI*, 28(78), 181-219.

Zetina Nava, N. (2016). Memorándum de Viena Patrimonio Mundial y la Arquitectura Contemporánea Gestión del Paisaje Histórico Urbano, Viena, 2005. *MECEDUPAZh*, 2 (10), 96-112. <http://www.journals.unam.mx/index.php/mecedupaz/article/view/57157/50716>