

::: ANÁLISIS LEGISLATIVO :::

DATOS GENERALES

Establece normas para asegurar la conservación de humedales, y regula su manejo y afectación

N° Boletín	11935-33	Fecha de ingreso	5 de julio de 2018
Origen	Moción	Cámara de ingreso	Cámara de diputados
Autores	IND René Alinco DC Gabriel Ascencio PPD Loreto Carvajal PPD Ricardo Celis IND Renato Garín PR Marcela Hernando PS Manuel Monsalve PC Daniel Núñez PPD Andrea Parra		

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática	AGUA	Importancia ambiental de la ley	MEDIA
Tipo de ley	TOTALMENTE AMBIENTAL	Efecto ambiental esperado	POSITIVO
Compromiso abordado	NINGUNO (DE 19 COMPROMISOS EN AGUA)		

ESTADO

PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL

URGENCIAS

NINGUNA

FECHA EVALUACIÓN: 2 de diciembre 2019

ANTECEDENTES Y CONTENIDOS

El proyecto de ley tiene por objetivo conservar los humedales a través del establecimiento de prohibiciones y sanciones que permitan protegerlos de sus principales amenazas (art. 1 y 2). Además, el proyecto establece la obligatoriedad de que exista un plan de manejo para asegurar su conservación (art. 4). Por último, el proyecto considera que todo proyecto o actividades susceptibles de causar impacto ambiental en los humedales deberán someterse a la Evaluación de Impacto Ambiental conforme a la Ley N° 19.300 (art. 5).

La moción presenta como antecedentes de la necesidad de conservar los humedales, la alta relevancia que estos tienen debido al rol ecológico que cumplen, tales como el “control de las inundaciones, control de la sedimentación y la erosión, mejoras de la calidad del agua, reducción de la contaminación, sumidero de carbono, mantenimiento del suministro de agua, subterránea y superficial, sostén para la pesca, la ganadería y la agricultura, actividades educativas y recreativas al aire libre para la sociedad humana entre otros”¹. Además, los humedales son el hábitat de especies amenazadas y en peligro de extinción, siendo la destrucción de sus hábitats una causa importante de su desaparición.

Dentro de las principales amenazas que enfrentan los humedales son las antropogénicas tales como rellenos inmobiliarios, basurales, especies invasoras, contaminación y utilización de sus aguas. Actualmente los humedales carecen de algún tipo de mecanismo o categoría de protección especial, por lo que quedan a merced de estas amenazas. El informe Inventario Nacional de Humedales y Seguimiento Ambiental (MMA, 2011) concluyó que, “de las 75.906.900 hectáreas de superficie continental, 1.986.167 hectáreas corresponden a humedales; el 0,5 % de los humedales del país está incluido en áreas protegidas y equivale al 2,7 % de las áreas protegidas del país; y finalmente del total de la superficie regional, sólo la región de Magallanes incluye más del 1% de la superficie de humedales catastrados dentro de áreas del SNASPE. Las peor representadas, respecto a protección de ecosistemas acuáticos, son las regiones de Coquimbo, Maule y Biobío”².

Los antecedentes del proyecto de ley destacan la relevancia de los humedales del norte del país, ya que albergan un gran número de especies amenazadas, endémicas y migratorias y que a la vez presentan un bajo grado de representación en el SNASPE. “En la Región de Coquimbo se encuentran alrededor de 50.000 ha de humedales (MMA 2011) distribuidos tanto en ambientes costeros como andinos. Actualmente no se ha logrado una definición que agrupe y describa los humedales de la Región de Coquimbo, debido a falta de estudios científicos sobre estos ecosistemas complejos, dinámicos y altamente productivos en permanente interacción entre sistemas de montaña, dulceacuícolas, marinos y terrestres. No obstante, se reconocen sus funciones, servicios y beneficios de estos ecosistemas que otorgan a los habitantes de la región”³.

¹ Boletín 11935-33

² Boletín 11935-33

³ Boletín 11935-33

RESUMEN TRÁMITACIÓN



1 DETALLE PRIMER INFORME COMISIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS Y DESERTIFICACIÓN

1.1 >> INTEGRANTES COMISIÓN

IND	Renato Garín
IND	René Alinco
PC	Daniel Núñez
PR	Marcela Hernando
PS	Fidel Espinoza
PEV	Félix González
DC	Gabriel Ascencio
EVOP	Sebastian Álvarez
RN	José Miguel Castro
RN	Harry Jürgensen
RN	Camila Flores
RN	Aracely Leuquén
UDI	Juan Fuenzalida
UDI	Nicolás Noman

1.2 >> INVITADOS COMISIÓN

IINSTITUCIÓN	NOMBRE COMPLETO	CARGO
Ministerio de Medio Ambiente	Pedro Pablo Rossi	Asesor Legislativo
Universidad de la Serena	Carlos Zuleta	Académico del Departamento de Biología

Universidad Diego Portales	Claudio Magrini	Director del Magíster Territorio y Paisaje de la Facultad de Arquitectura, Arte y Diseño
Fundación Tantí	Ramón Morales	Director Ejecutivo
Red Ambiental San Vicente de Pirque	Aníbal Arce	Representante
Comuna de Pirque	David Nieto	Concejal
Ministerio de Medio Ambiente	Carolina Schmidt	Ministra
Ministerio de Medio Ambiente	Juan José Donoso	Jefe de la División de Recursos Naturales y Biodiversidad
Agrupación Muelle Plataforma Cultural	Marcelo Maldonado	Representante
Asociación de San Pedro Sustentable	Atrix Badilla	Representante
Municipalidad de San Pedro de la Paz	Javier Guerrero	Concejal y presidente de la Comisión de Medio Ambiente del Concejo Municipal
Consejo de Pueblos Atacameños, Lickanantay, Región de Antofagasta	Manuel Salvatierra	Presidente
Consejo de Pueblos Atacameños	Jordán Jofré	Geólogo asesor de Medio Ambiente
Consejo de Pueblos Atacameños	Carlos Cayo	Abogado
	Esteban Araya	representante del humedal de Mantagua, comuna de Quintero
Comité de Defensa del humedal Paicaví, Concepción	Germán Gutiérrez	Representante
Fundación Batuco Sustentable	Eduardo Acuña	Presidente
Agrupación por los Humedales y Entornos Naturales de Puerto Montt	Washington Vera y Tomás Pizarro	
Asociación y Cooperativa de Productores Orgánicos de Chiloé A.G	Claudia Loreto Westermeyer	
Centro de Estudios Avanzados en Zonas Áridas (CEAZA)	Jaime Cuevas	Investigador en Planificación y Ordenamiento Territorial

1.3 >> DISCUSIÓN COMISIÓN

El diputado Núñez expresó su inquietud sobre por qué el Ministerio del Medio Ambiente ha determinado priorizar la protección de 40 humedales y no de todos. Reiteró la importancia de avanzar en una normativa de protección universal, que los proteja a todos, dada su importancia y valor ecosistémicos, por el solo hecho de ser humedal.

1.4 >> DISCUSIÓN INVITADOS

TEMA	ARGUMENTO	NOMBRE Y CARGO
Plan Nacional de Protección de Humedales 2018-2022	Se está elaborando este instrumento a cargo del MMA, para establecer los humedales prioritarios a lo largo del país y detener su deterioro.	Pedro Pablo Rossi, Asesor legislativo MMA
SBAP	Se espera que el SBAP sea la principal fuente de protección de los humedales a través de la categoría Santuario de la Naturaleza	Pedro Pablo Rossi, Asesor legislativo MMA
SBAP	Aunque comparte los objetivos del proyecto, el gobierno está apuntando a que sea el SBAP el instrumento adecuado para lograrlos	Carolina Schmidt, Ministra MMA
SBAP	el proyecto de SBAP contiene una serie de instrumentos que permiten un cuidado integral: inventario de humedales, criterios para su uso sustentable, prohibición de alteración física de humedales que sean sitios prioritarios de primera categoría y requerimiento de permisos para alteración física de otros humedales. ⁴	Carolina Schmidt, Ministra MMA
Terrenos privados	aproximadamente el 40% de los humedales priorizados se encuentran emplazados en propiedad privada, por lo que se debe definir que vía jurídica se utilizará para su regulación.	Pedro Pablo Rossi, Asesor legislativo MMA
Terrenos privados	Proyecto carece de los incentivos necesarios para lograr adecuadamente los objetivos, especialmente si se toma en cuenta que un alto porcentaje de los humedales se encuentran en terrenos privados.	Carlos Zuleta, Académico Universidad de la Serena
Amenazas	Aunque es muy valorable la incorporación de acciones que pudieran amenazar, deteriorar o afectar los servicios ecosistémicos de los humedales, no debiese ser de carácter taxativo, ya que pudieran existir otras amenazas o presiones inminentes.	Carlos Zuleta, Académico Universidad de la Serena
Cuencas	Urge no solo proteger a los humedales, sino considerar el manejo y uso sustentable de toda la cuenca donde se emplaza el humedal.	Carlos Zuleta, Académico Universidad de la Serena
Ramsar	Al ratificar la Convención de Ramsar el país se compromete a proteger todos los humedales del país. Esta propuesta legislativa es un avance en esa línea. Se han declarado 14 Sitios Ramsar, pero no cuentan con planes de manejo.	Carlos Zuleta, Académico Universidad de la Serena
Zonas de saturación, transición y amortiguamiento	las zonas de saturación, transición y amortiguamiento deben ser específicas para cada humedal, con especial atención en aquellos ubicados en regiones áridas o semiáridas (Cuenca del Salar de Atacama). Esto debe ser determinado con la implementación de la ley, en base a estudios independientes.	Ramón Morales, Fundación Tantí
Escasez hídrica	Se debiera incorporar una prohibición de actividades extractivas que afecten directamente la disponibilidad de agua, es decir, que amenacen la existencia de los humedales en zonas de escasez hídrica permanente.	Ramón Morales, Fundación Tantí
Modificación Ley General de	se debe incorporar en la Ley General de Urbanismo y Construcciones que no exista la posibilidad de conceder permisos de edificación, ni de lotear ni efectuar	Aníbal Arce, Red Ambiental San Vicente de Pirque

⁴ Contenido en la versión actualmente en tramitación del SBAP

Urbanismo y Construcciones	subdivisiones prediales en aquellos terrenos o predios, rurales o urbanos, donde se haya constatado que corresponden a humedales rellenados o drenados	
Priorización humedales	El proyecto de ley no dispone una priorización de humedales a conservar, por lo que se convertiría en una regulación impracticable en términos de gestión y fiscalización por parte del Estado.	Carolina Schmidt, Ministra MMA
Gestión integrada de ecosistemas	establecer una legislación especial para cada objeto de protección ambiental (humedales, glaciares, turberas, estepas, etc.), impide una gestión integrada de los ecosistemas, que es clave para una correcta protección de la biodiversidad.	Carolina Schmidt, Ministra MMA
Planes de Manejo	Solo se nombra a los pueblos indígenas para la elaboración de los planes de manejo (artículo 4), siendo que la normativa en tramitación se debiera someter a consulta indígena en los términos del Convenio N° 169 de la OIT	Carlos Cayo, Consejo de Pueblos Atacameños
Sanciones	En cuanto al régimen de sanciones (artículo 3), una multa de mil unidades tributarias mensuales es un valor marginal, por lo que se deberían aumentar las sanciones cuando se afecten humedales en zonas mineras.	Carlos Cayo, Consejo de Pueblos Atacameños
Definición	Agregar en la definición de humedales que su origen puede ser "natural y/o artificial", conforme a la definición de Ramsar.	Eduardo Acuña, Fundación Batuco Sustentable
Proyecto de ley Humedales Urbanos	Existen iniciativas legislativas paralelas, como la que protege humedales urbanos (boletín N° 11.256-12 ⁵). Legislar en cuerpos legales diferentes pudiera llevar a confusión y contradicciones.	Jaime Cuevas, CEAZA

VOTACIÓN EN SALA PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL

FECHA	TIPO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN	DETALLE VOTO EN CONTRA
26-09-2019	General	108	0	1	

⁵ Actualmente en discusión de informe de comisión mixta por rechazo de modificaciones en cámara de origen (tercer trámite constitucional)

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

FICHA DE EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS AMBIENTALES DEL PROYECTO DE LEY

TEMA Agua y biodiversidad PROBLEMA AMBIENTAL Conservación humedales

OBJETIVOS DE RELEVANCIA AMBIENTAL

CONTENIDO	¿Contribuye el proyecto a conservar los humedales?		
	SI	NO	PARCIALMENTE



DISEÑO	OBJETIVOS DE LA NORMA			RESPONSABLES			RELACIÓN CON OTRAS NORMAS			MEDIOS / INSTRUMENTOS		
		Claramente Redactados / Identificados / Justificados			Debidamente Identificados Funciones y Responsabilidades claras			Reconoce la existencia de Normas Relacionadas			Establece los medios adecuados al cumplimiento de los objetivos planteados	
	SI	NO	PARCIAL	SI	NO	PARCIAL	SI	NO	PARCIAL	SI	NO	PARCIAL



EFECTO AMBIENTAL ESPERADO DE LA LEY		
POSITIVO	NEGATIVO	NEUTRO

Este proyecto de ley es evaluado con un efecto ambiental esperado positivo ya que son ecosistemas que actualmente en Chile no cuentan con protección, a lo que se le suma que Chile, aunque firmó la Convención Ramsar, no la ha aplicado. Por ejemplo, casi no existen humedales con planes de manejo. En cuanto a la evaluación de contenido, el proyecto de ley es positivo, sin embargo, es problemático que se exija un plan de

manejo, pero no los mecanismos para asegurar que esto ocurra. Parece complejo que el estado tenga la capacidad para revisar el gran número de planes de manejo que serán necesarios, por lo que sería positivo focalizar a aquellos humedales prioritarios. El proyecto de ley sería muy beneficioso para aquellas organizaciones de la sociedad civil al otorgarles herramientas para que puedan proteger los humedales, ya que actualmente solo pueden hacerlo a través de la figura de santuario. En cuanto a la evaluación de diseño, el proyecto de ley es positivo, pero se debe tomar en cuenta que hay traslapes importantes con otras legislaciones recientemente aprobadas (humedales urbanos) y el SBAP que está en tramitación. Además de la existencia de un Plan Nacional de Protección de Humedales 2018-2022. Aunque sería quizás conveniente que la protección de los humedales estuviese en una ley marco, lamentablemente debido a las amenazas bajo las que están estos ecosistemas, es más beneficioso continuar con la protección particular y, a futuro, de aprobarse el SBAP, derogar y ajustar las legislaciones.

PROYECTO DE LEY VOTADO EN SALA

Artículo 1.- Denomínase humedal toda extensión de lagos, ríos, marismas, pantanos, hualves o bosques pantanosos, turberas o superficies cubiertas de aguas en régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, planicies mareales o praderas salinas; las cuales no deben exceder de los 6 metros de profundidad durante marea baja.

Los humedales estarán constituidos por un cuerpo de agua definido por la zona de saturación de agua; una zona de transición marcada por la presencia de vegetación hidrófila permanente o estacional; y la zona de amortiguamiento, que serán los 200 metros después del límite de la vegetación hidrófila. La autoridad deberá resguardar los recursos hídricos, afluentes, efluentes, caudal ecológico, el suelo y la biodiversidad que dan origen a los humedales.

Con todo, la autoridad podrá fundadamente, en función de la conservación de los humedales, aumentar la distancia de la zona de amortiguamiento en función de las condiciones hidrométricas, flora y fauna, tamaño, magnitud y fragilidad del humedal.

Todos los humedales serán considerados de interés público y constituyen un área de manejo cuyo objetivo es la conservación mediante el manejo del suelo, de los recursos hídricos, y de la flora y fauna silvestre de los humedales.

Asimismo, los humedales serán considerados sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad, para todos los efectos legales.

Artículo 2.- Con el objeto de conservar los humedales, su ecosistema y sus servicios ecosistémicos, quedarán prohibidas las siguientes acciones:

- a) Alterar o deteriorar cualquiera de los componentes que integran el humedal, sean terrestres, aéreos, acuáticos o marinos.
- b) Depositar o evacuar basura, productos químicos, desperdicios, residuos o desechos de cualquier tipo o volumen en los humedales.
- c) Ingresar a los humedales sin autorización o sin haber pagado el derecho a ingreso, si es que existiese la obligación de autorización o pago en el humedal.

- d) Pernoctar, merendar, encender fuego o transitar en los lugares o sitios que no se encuentren expresamente habilitados o autorizados para ello.
- e) Dañar o destruir bienes de relevancia patrimonial y cultural, así como su transporte, tenencia y comercialización. Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de la Ley N° 17.288 sobre Monumentos Nacionales.
- f) Remover o extraer suelo, hojarasca, humus, turba, arena, ripio, rocas o tierra. También estará prohibida la extracción de aguas superficiales y subterráneas del humedal mismo y de zonas aledañas a este.
- g) Alimentar, perturbar, capturar, extraer o dar muerte a ejemplares de la fauna silvestre que habita el humedal, en forma permanente o transitoria.
- h) Cortar, arrancar, sacar, extraer o mutilar ejemplares de vegetación presente en el humedal, sea esta terrestre o acuática, en cualquiera de sus estados de desarrollo.
- i) Destruir o alterar nidos, lugares de reproducción o crianza, o ejecutar acciones que interfieran o impidan el cumplimiento del ciclo de reproducción de las especies de fauna silvestre que habita el humedal, en forma permanente o transitoria.
- j) Recolectar, remover o relocalizar huevos, embriones, semillas o frutos de especies de flora y fauna silvestre presentes en el humedal.
- k) Introducir ejemplares de flora y fauna ajenos al ecosistema del humedal.
- l) Provocar contaminación acústica, visual, lumínica o por olores, que perturben a la flora y fauna silvestre del ecosistema; efectuar vibraciones o tronaduras.
- m) Cortar, destruir, eliminar o menoscabar la vegetación hidrófila silvestre del humedal.
- n) Descargar aguas de lavado de equipos, maquinarias y envases que hayan contenido sustancias químicas, desechos orgánicos, productos químicos, combustibles, residuos inorgánicos tales como cables, filtros, neumáticos, baterías y otros.
- o) Utilizar el humedal como vía de tránsito de maquinarias y equipos que comprende a trineos, catangos y similares.
- p) Depositar desechos de explotación provenientes de cualquier tipo de industria o fauna y rellenos de cualquier naturaleza.
- q) Intervenir los límites del humedal.
- r) Ejecutar cualquier otra acción contraria a los objetivos de la categoría o plan de manejo respectivo, o que deteriore la biodiversidad y el ecosistema.

No se sujetarán a las prohibiciones de las letras f), g), h) y j) las acciones que estén contempladas en el plan de manejo y que sean necesarias para el cumplimiento de los fines propios de la unidad.

Asimismo, no se aplicarán las prohibiciones señaladas en el inciso anterior a los usos sustentables del humedal que realizan pequeñas comunidades de agricultores, ni a los usos o costumbres ancestrales desarrollados al interior del humedal, siempre que estos usos hayan sido previamente reconocidos en su declaratoria o en el respectivo plan de manejo.

Artículo 3.- Las acciones contempladas en el artículo 2 de la presente ley serán sancionadas en la forma que se indica:

“i) Las infracciones a las normas de esta ley serán sancionadas con una multa de media a dos mil unidades tributarias mensuales. Para la determinación del monto de la multa a aplicar, se considerarán principalmente las siguientes circunstancias:

- a. La gravedad del daño causado al humedal.
- b. El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción.
- c. La conducta anterior del infractor.

Para las infracciones señaladas en las letras b), e), f), g), h), k), m) y q) la multa mínima será de dos unidades tributarias mensuales.

Sin perjuicio de la aplicación de las multas señaladas, los infractores estarán obligados a la reparación de los daños que hubieren ocasionado.

ii) En el caso de infracción a la letra k) del artículo 2 de la presente ley, la multa se aplicará por cada ejemplar introducido sin autorización, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.326 del Código Civil.

iii) Serán decomisados los objetos, productos y ejemplares cuya introducción o extracción se encuentre prohibida, como asimismo los elementos empleados para la comisión de cualquiera de las infracciones que señala el artículo 2 de la presente ley.

Artículo 4.- Para la conservación de los humedales se deberá establecer un plan de manejo, el cual debe contemplar:

- i) Línea base ecológica, económica y social que dé cuenta la realidad previa a la protección del humedal.
- ii) Aspectos de administración, investigación y educación ambiental.
- iii) Informes anuales de seguimiento, para asegurar el cumplimiento de los planes de manejo y sus aspectos de administración, investigación y educación ambiental.

El plan de manejo podrá ser desarrollado por:

- i) Organizaciones comunitarias funcionales o territoriales regidas por la Ley N°19.418.
- ii) Comunidades indígenas reguladas en la Ley N°19.253.
- iii) Organizaciones sin fines de lucro, tales como fundaciones, corporaciones y universidades.
- iv) Las municipalidades.
- v) La Corporación Nacional Forestal o el servicio público que la reemplace.

El Ministerio del Medio Ambiente podrá recibir los informes de seguimiento y supervisar el cumplimiento de las condiciones o exigencias establecidas en el plan de manejo.

Artículo 5.- Modifícase el artículo 10 de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en los siguientes términos:

a) Incorpórase, en la letra p), a continuación de la frase “reservas marinas”, la palabra “humedales”, precedida de una coma (,).

b) Reemplázase la letra q), por la siguiente:

“q) Aplicación masiva de productos químicos en áreas urbanas o zonas rurales próximas a centros poblados, humedales, o a cursos o masas de agua que puedan ser afectadas;”.

c) Sustitúyase, en la letra r), el punto final por la expresión “, y”.

d) Agrégase una nueva letra s), del siguiente tenor:

“s) Ejecución de obras o actividades que puedan significar una alteración física o química a los componentes bióticos, a sus interacciones o a los flujos ecosistémicos de humedales, y que impliquen su relleno, drenaje, secado, extracción de caudales o de áridos, la alteración de la barra terminal, de la vegetación azonal hídrica y ripariana, la extracción de la cubierta vegetal de turberas o el deterioro, menoscabo, transformación o invasión de la flora y la fauna contenida dentro del humedal, indistintamente de su superficie.”.

Artículo 6.- Conocerá de las infracciones a esta ley el juzgado de policía local con competencia en la comuna correspondiente a la ubicación del respectivo humedal, aplicándose el procedimiento establecido en la Ley N° 18.287, que Establece Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local.”.