

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor De Urresti, señoras Allende y Muñoz y señores Pérez Varela y Walker (don Patricio), que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos.

Antecedentes

Las cifras sobre el número de humedales en Chile oscilan, según diversas informaciones de prensa, entre 18 mil y 30 mil¹. Independientemente de la cifra exacta, lo concreto es que solo 12 de ellos se encuentran protegidos bajo los parámetros de la Convención de Ramsar². Según el Ministerio de Medio Ambiente, la suma de la superficie de todos los humedales alcanza alrededor de 1.460.400 hectáreas, equivalentes a 20 veces el tamaño de Santiago. Según esa misma cartera, estos ecosistemas se concentran principalmente en las regiones de Aysén (444.200 ha), Magallanes (288.600 ha) y Los Ríos (129.300 ha).

Los humedales de acuerdo a las normas internacionales son "extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, cuya profundidad en marea baja no exceda los 6 metros".³

Los humedales urbanos son aquellos que, cumpliendo las características físicas mencionadas en el párrafo anterior, se encuentran dentro del perímetro del radio urbano.

Lugares típicos con presencia de humedales urbanos en nuestro país, encontramos en gran número en diversas ciudades, entre ellas principalmente Concepción y Valdivia. En la actualidad a los humedales no han tenido la relevancia a nivel normativo que debieran, como ecosistemas ricos en diversidad biológica y que en su mayoría albergan especies endémicas, residentes nativas, de paso y migratorias, que no encuentran refugio en otros ambientes y que escogen este hábitat, justamente, por sus características singulares.

Los humedales son importantes por sus funciones ecosistémicas, por ello también son considerados como ejes transformadores de múltiples materiales biológicos y químicos, y denominado los "riñones" de la tierra por su capacidad de filtración y absorción de ciertos contaminantes dentro de los ciclos químicos e hidrológicos, así como también por ser receptores de aguas naturales o artificiales.

Un estudio publicado en la Revista Justicia Ambiental de la ONG FIMA, resume la importancia de los humedales en el siguiente cuadro⁴:

Valoración económica total de humedales Resumen de las principales categorías de los valores de un humedal			
Valores de uso		Valores de no uso	
Valor de uso directo	Valor de uso indirecto	Valores de opción	Valor de existencia
- Pesca - Agricultura - Lafia - Recreación y turismo - Transporte - Explotación de la fauna y flora silvestres - Turba y energía	- Retención de nutrientes - Control de crecidas y las inundaciones - Protección contra tormentas - Recarga de acuíferos - Apoyo a otros ecosistemas - Estabilización del microclima - Estabilización de la línea de costa.	- Posibles usos futuros (directos e indirectos) - Valor de la información en el futuro	- Biodiversidad - Cultura y patrimonio - Valores de legado

Fuente: Wetlands International, Valoración Socioeconómica de los Humedales en América Latina y el Caribe (2004)

A nivel nacional, hasta ahora, lo único que regula los humedales es la Convención de Ramsar, ratificada por nuestro país en 1981 y cuya misión es: "la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo".⁵

En Chile existen 12 Sitios Ramsar y aquellos que están dentro de un área protegida son administrados por CONAF. Dos de ellos se encuentran bajo la tuición del Ministerio de Medio Ambiente, pero no es clara la labor estatal en aquellos sitios que se encuentran fuera del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE).

Los demás tipos de humedales que no son Sitios Ramsar, no tienen actualmente ningún tipo de protección estatal y se encuentran total y permanentemente amenazados.

Efectos nocivos por acciones antrópicas: relleno, secado drenaje de humedales

Dentro de las categorías existentes de humedales, aquellos que se encuentran dentro del radio urbano, son los que están más amenazados por las actividades antrópicas (u originadas por la actividad humana).

Los principales efectos nocivos que tienen las actividades del hombre sobre los humedales urbanos dicen relación con la gran presión de parte del sector inmobiliario e industrial del mercado, que a través del relleno, drenaje y secado de los humedales pueden aumentar sus hectáreas de terreno disponibles para diversos usos.

Otra gran amenaza de los humedales urbanos es la basura que se deposita en ellos. Muchos humedales terminan siendo verdaderos vertederos. Esto es muy perjudicial para nuestro medio ambiente.

Al urbanizar en extremo sin dejar lugar a los humedales y áreas verdes en general, también hacemos un grave daño y contribuimos a la pérdida de biodiversidad de flora y fauna.

Al contrario, los humedales dentro de una ciudad pueden ser aprovechados en beneficio de toda la comunidad. Experiencias como las del gran Concepción, donde hay varios humedales que han sido restaurados y también en Valdivia, donde por ejemplo hoy en día se está en la última fase de construcción el "Parque Humedal Catrico" que recupera el humedal y construye un parque a su alrededor.

La conciencia que tiene la ciudadanía sobre el cuidado de los humedales de su ciudad va en aumento cada día. En el gran Concepción, siete comunas se han unido en la defensa de los humedales⁶ y en la ciudad de Valdivia se ha armado a lo largo de los años la "mesa regional de los humedales"⁷, que es una organización civil que busca la defensa de estos cursos de agua.

Los humedales son indispensables por innumerables beneficios o servicios ecosistémicos. El manejo de los humedales constituye un reto mundial, y es totalmente insostenible que en nuestra legislación no contenga ninguna norma específica respecto del uso racional de estos ecosistemas.

Por esta razón debemos hacernos cargo de la realidad actual, y regular a lo menos los instrumentos para la gestión sustentable de los humedales urbanos.

La necesidad de protección ha sido reconocida por la propia autoridad. En una nota de prensa de 2015 la jefa de la División de Recursos Naturales y Biodiversidad del Ministerio del Medio Ambiente Alejandra Figueroa, señalaba que "los humedales pueden quedar declarados bajo las figuras de Reserva, Parque o Santuario. Sin embargo, no hemos avanzado mucho en instrumentos territoriales que resguarden la pérdida de humedales. Es una deuda", admite la funcionaria. Y agrega que las mayores amenazas son la presión inmobiliaria en los márgenes de sistemas costeros, ríos y lagos, la extracción de agua de acuíferos que alimentan vegas y bofedales, la extracción de turba desde los humedales de turberas y la extracción de áridos desde riberas de lagos y ríos."⁸

Hasta ahora, los únicos instrumentos que establecen algunos criterios de regulación y protección, son las pocas ordenanzas municipales existentes en algunos municipios del país, como es el caso de Santo Domingo, Coronel, Panguipulli y Valdivia⁹.

Y en algunos casos, como ocurre con la capital de la Región de Los Ríos, aun no existiendo la definición en alguna norma, el plano regulador de Valdivia contempla, el Decreto Exento N°4.698 de la Municipalidad de Valdivia, de fecha 7 de agosto de 2009, que aprueba el Acuerdo N°207, de fecha 14 de julio de 2009, del Concejo Municipal, respecto de seis enmiendas al Plan Regulador vigente, contempla en la Zona ZR-2 el "humedal urbano sector de la ciudad..."¹⁰.

En la Ordenanza del Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano de Valparaíso, por su parte, se menciona que las Áreas de Protección se subdividen en la Sub Área de Protección del Recurso Natural y Sub Área de Protección Patrimonial. La primera de éstas se conforma de las siguientes zonas: Zona de Recursos de Valor Natural

Protegidas Reglamentariamente (ZPE-R), Zona Especial Ecológica por formaciones y coberturas vegetales y formaciones geofísicas (ZPE-V), Zona de Protección Ecológica de Humedales (ZPE-H), Zona de Protección Costera (ZPBC), y de la Zona Especial Paisajística (ZPP)¹¹.

Respecto de la Zona de Protección Ecológica de Humedales¹², se señala en la Ordenanza que se establecen "por la riqueza de biodiversidad que contienen y lo específico de ésta, que solo ocurre en este ambiente, tanto en su presencia aérea, como subacuática y en organismos vegetales como animales. A su vez estos cuerpos de agua constituyen elementos paisajísticos de gran relevancia para su integración en la extensión urbana". Es por esto que "estas zonas serán mantenidas en estado natural, concentrando los esfuerzos en la preservación, para así asegurar y contribuir a conservar el patrimonio paisajístico, el área de reproducción de fauna, mamíferos y aves y otros fenómenos naturales relevantes".

La Ley 19.300 y su Reglamento

Tal como lo recoge y sistematiza una memoria desarrollada en la Escuela de Derecho de la Universidad Austral¹³, la Ley N°19.300, en su artículo 10, señala un listado cuáles serán las actividades o proyectos sometidos al SEIA, entre los cuales interesa señalar:

¹ <http://www.latercera.com/noticia/medio-ambiente-dice-que-en-chile-hay-30-mil-humedales/>, <http://portal.mma.gob.cl/chile-tiene-18-mil-humedales-y-solo-el-2-de-ellos-cuenta-con-algun-tipo-de-proteccion/>

² <http://www.ramsar.org/es/acerca-de-la-convencion-de-ramsar>

³ Definición del Convenio de Ramsar

⁴ "Conservación y preservación de los humedales en Chile". Daniel Bravo Zamora. Revista Justicia Ambiental. En <http://www.fima.cl/site/wp-content/uploads/2012/12/REVISTA-Justicia-Ambiental-2010.pdf>

⁵ Disponible en línea en: <http://www.ramsar.org/es/acerca-de/la-convencion-de-ramsar-y-su-mision>

⁶ Concepción, Coronel, Hualpén, Lota, Penco, San Pedro de la Paz y Talcahuano, según información del Diario El Sur, Disponible en: <http://www.terram.cl/2017/03/24/siete-comunas-se-unen-para-proteger-humedales-del-gran-concepcion/>

⁷ Información disponible en: <http://portal.mma.gob.cl/mesa-regional-de-humedales-de-los-rios-comienza-su-trabajo-2016/>

⁸ La Tercera, 2 de febrero de 2015, disponible en: <http://www.latercera.com/noticia/medio-ambiente-dice-que-en-chile-hay-30-mil-humedales/>

⁹ http://www.munivaldivia.cl/www/municipal_valdivia/attachments/article/1399/ORDENANZA%20DE%20HUMEDALES_FINAL.pdf; <http://www.econel.cl/wp-content/uploads/2014/01/2014-002-Ordenanza-de-Humedales.pdf>; <http://www.santodomingo.cl/wp-content/uploads/2015/12/ORDENANZA-HUMEDALES.pdf>; <http://www.panguipullitransparente.cl/web/ordenanzaspublicadas/redhumedales%5B1%5D.pdf>;

¹⁰ <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1005184>

¹¹ Ordenanza del Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano de Valparaíso (2009), p.57. http://www.quilpue.cl/descargar_ord/ordenanzas/planno/ORDENANZA_ACTUALIZADA_COREM_A_ENERO2009.pdf

¹² Minvu Región Valparaíso. Memoria explicativa. Modificación Plan Intercomunal de Valparaíso Área Metropolitana y satélite borde costero Quintero-Puchuncaví. http://www.quilpue.cl/descargar_ord/ordenanzas/planno/MEMORIA_PREMVAL_ACTUALIZADA23.01.09.pdf. Feb.2007

"a) Acueductos, embalses o tranques y sifones que deban someterse a la autorización establecida en el artículo 294 del Código de Aguas, presas, drenaje, desecación, dragado, defensa o alteración significativos, de cuerpos o cursos naturales de agua".

Encontramos en esta disposición la primera referencia a procesos que podrían afectar humedales, ya que tanto el drenaje como la desecación, son obras destinadas a quitar humedad del suelo.

El respectivo reglamento del SEIA, especifica en este punto los proyectos que serán sometidos al sistema de evaluación en su artículo 3: "Se entenderá que estos proyectos o actividades son significativos cuando se trate de:

a.2 Drenaje o desecación de vegas y bofedales ubicados en las Regiones I y II, cualquiera sea su superficie de terreno a recuperar y/o afectar.

Drenaje o desecación de suelos "ñadis", cuya superficie de terreno a recuperar y/o afectar sea igual o superior a doscientas hectáreas (200 há).

Drenaje o desecación de cuerpos naturales de aguas tales como lagos, lagunas, pantanos, marismas, turberas, vegas, albúferas, humedales o bofedales, exceptuándose los identificados en los incisos anteriores, cuya superficie de terreno a recuperar y/o afectar sea superior a diez hectáreas (10 há), tratándose de las Regiones I a IV; o a 20 hectáreas (20 há), tratándose de las Regiones V a VII, incluida la Metropolitana; o a treinta hectáreas (30 há), tratándose de las Regiones VIII a XII".

Se establecen aquí expresamente, obras que dañen de alguna forma humedales, ya sea directa o indirectamente. Resulta interesante observar que la clasificación de humedales o bofedales no se encuentra acompañada de la especificación "protegidos", por lo que el área de protección, se extiende a todos los ecosistemas que cumplan con estas características, es decir, se atiende a la naturaleza de éstos.

A pesar de ello, la memoria citada encuentra también una falencia importante en la precisión de "significativos". Como podemos apreciar, el criterio para someterse al SEIA, en los casos de obras de drenaje o desecación atiende exclusivamente a la extensión del terreno, dejando fuera características importantes de los humedales que debieran ser tenidas en consideración, como por ejemplo, la diversidad biológica que contienen, o su rol como contenedores de aguas lluvia cuando se encuentran ubicados en zonas urbanas. Estas funciones no tienen por qué encontrarse relacionadas necesariamente con el tamaño que posee un humedal, por lo que condicionar el cuidado de estos a su tamaño, parece poco adecuado a la realidad, es decir, un criterio poco eficiente.

¹³ Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales "Legislación aplicable a los Humedales en Chile: Análisis crítico de su protección en la normativa vigente", Mitzzy Tatiana Antia Valenzuela, Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales, Escuela de Derecho, Universidad Austral de Chile, 2013. En <http://cybertesis.uach.cl/tesis/uach/2013/fja629l/doc/fja629l.pdf>

Objetivos del proyecto

Este proyecto tiene por objeto regular de manera específica e introducir a nuestra legislación nacional el concepto de humedales urbanos en virtud de la gran importancia que implican para las ciudades que tienen los humedales urbanos y que a la fecha no hay ninguna norma a nivel legal que los regule.

Para esto se establece un articulado especial de regulación de instrumentos de gestión sustentable de los humedales y también se modifica la Ley 19.300, específicamente el artículo 10, para agregar una nueva letra s), para incluir de forma precisa que las actividades que se realicen dentro o en las cercanías de un humedal urbano y que puedan significar una alteración física de los mismos, deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Se modifica además el artículo 64 de la actual Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el sentido de agregar a los humedales a la enunciación que realiza la norma de los bienes nacionales de uso público que deben adecuarse a los planes reguladores y las ordenanzas locales.

Por todas las consideraciones de hecho y de derecho y especialmente el vacío legal respecto del tema de los humedales y específicamente los humedales urbanos, los senadores que suscriben presentamos el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo 1: Definición: Humedal urbano son aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, cuya profundidad en marea baja no exceda los 6 metros, y que se encuentren dentro del radio urbano.

Artículo 2: Las municipalidades del país, deberán establecer en una Ordenanza General, los criterios mínimos respecto del uso racional de los humedales urbanos presentes en los límites de cada comuna respectiva.

Artículo 3: Modifícase la Ley 19.300 sobre Bases Generales de Medio Ambiente en el siguiente sentido:

- Agréguese en el artículo 10 una nueva letra s) del siguiente tenor:

"s) Ejecución de obras, programas o actividades que puedan significar una alteración física de humedales que se encuentran dentro del perímetro de un radio urbano y que implique su destrucción, relleno, drenaje o secado."

Artículo 4°: Modifícase la Ley General de Urbanismo y Construcciones en el siguiente sentido:

- Intercálese en el artículo 64, entre las expresiones "riberas de mar" y ", de ríos", la expresión "de humedales".