

**OFICIO N° 132-2019**

**INFORME PROYECTO DE LEY N° 16-2019**

**Antecedente: Boletín N° 11.935-33**

Santiago, 4 de julio de 2019

Por oficio N° 135/2019, de fecha 25 de abril de 2019, el Presidente de la Comisión de Recursos Hídricos y Desertificación de la H. Cámara de Diputados, diputado René Alinco Bustos, puso en conocimiento de la Excma. Corte Suprema el proyecto de ley, iniciado por moción, que “Establece normas para asegurar la conservación de humedales, y regula su manejo y afectación”, de conformidad a lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, para que emita su parecer respecto de la propuesta.

La iniciativa legal, que se encuentra en primer trámite constitucional, ingresó a la Cámara de Diputados, por moción parlamentaria, el día 05 de julio de 2018, bajo el Boletín N° 11.935-33.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de 2 de julio en curso, presidida por el suscrito y con la asistencia de los Ministros señores Hugo Dolmestch Urra, Carlos Künsemüller Loebenfelder y Guillermo Silva Gundelach, señoras Rosa Egnem Saldías y María Eugenia Sandoval Goüet, señores Juan Eduardo Fuentes Belmar, Lamberto Cisternas Rocha y Ricardo Blanco Herrera, señoras Gloria Ana Chevesich Ruiz y Andrea Muñoz Sánchez, señores Manuel Valderrama Rebolledo, Jorge Dahm Oyarzún, Mauricio Silva Cancino y Ministro suplente señor Juan Muñoz Pardo, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

**AL PRESIDENTE (A)**

**COMISIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS Y DESERTIFICACIÓN**

**DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS**

**SEÑOR RENE ALINCO BUSTOS**

**VALPARAÍSO**

Santiago, dos de julio de dos mil diecinueve.

**Vistos y teniendo presente:**

**Primero:** Que el Presidente de la Comisión de Recursos Hídricos y Desertificación de la Cámara de Diputados, señor René Alinco Bustos, por oficio N° 135/2019, de fecha 25 de abril de 2019, puso en conocimiento de la Excm. Corte Suprema el proyecto de ley que establece normas para asegurar la conservación de humedales, y regula su manejo y afectación, de conformidad a lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, iniciativa legal, que se encuentra en primer trámite constitucional, ingresó a la Cámara de Diputados, por moción parlamentaria, el día 5 de julio de 2018, bajo el boletín N° 11.935-33.

**Segundo:** El proyecto de ley cuyo análisis se solicita consta de seis artículos que, además de instaurar un estatuto general de protección para los humedales, modifica el artículo 10 de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, y su propósito es profundizar los mecanismos de protección que existen en materia de medio ambiente, con respecto a los humedales, especialmente en razón de los estrechos espacios de protección que establece la normativa específica actualmente existente sobre la materia, que fuera de las reglas sectoriales y generales, se circunscriben a lo dispuesto en la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (en adelante Convención RAMSAR<sup>1</sup>),

**Tercero:** El proyecto propone en seis artículos dos reformas principales:

(a) una definición legal de humedal (art. 1) a la que asocia ciertas consecuencias normativas importantes, tales como entregarles el carácter de “sitio prioritario para la conservación de la biodiversidad” (art. 1), el deber de someter su administración a planes de manejo (art. 1 y 4), y la necesidad de someter a estudios de impacto ambiental a sus posibles afectaciones (art. 1 y 5);

(b) la definición de una serie de conductas infraccionales (art. 2) que pueden dar lugar a multas que deberán ser conocidas por los Juzgados de Policía Local

<sup>1</sup> Este instrumento internacional fue introducido en Chile a través del decreto N°771 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del año 1981, que Promulga la Convención sobre zonas húmedas de importancia internacional especialmente como hábitat de las aves acuáticas.

(art. 6), y apreciadas conforme a criterios cuantitativos definidos en el propio proyecto (art. 3).

**Cuarto:** De estos dos grupos principales de reformas, tan sólo se requirió la opinión de la Corte en relación a lo dispuesto en el artículo 6 de la propuesta, a saber, en la decisión normativa de establecer la competencia de los Juzgados de Policía Local para conocer de las infracciones propuestas y, en su caso, aplicar las multas a las que se refieren los artículos 2 y 3 del proyecto. Sin perjuicio de ello, en la medida que la definición de la competencia del tribunal llamado a conocer de estos hechos es un problema que guarda directa relación con la lógica y la estructura de la institucionalidad medioambiental, el presente informe se referirá también a los restantes aspectos de la reforma. Ello, bajo el entendido de que sólo una mirada integral y sistémica del mismo, permite comprender en plenitud los elementos argumentativos que deben tenerse en cuenta antes de definir la competencia del tribunal sobre la materia.

**Quinto:** Los Tribunales Ambientales conocen de las causas que se promuevan por infracción a la Ley N° 19.300, Sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Como consecuencia del ejercicio de tales acciones, y la Corte Suprema conoce de los recursos de casación en la forma y en el fondo, que se presenten en tales procedimientos.

**Sexto: Consideraciones previas:** El proyecto de ley en comento es uno de los cuatro actualmente en tramitación que buscan reglamentar, conservar y proteger los humedales, en nuestro país. Los restantes proyectos son los siguientes:

- a. Proyecto de ley que prohíbe actividades en humedales y zonas aledañas (boletín N° 12.484-12).
- b. Proyecto de ley que modifica la ley N°18.362, que Crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, para asegurar la conservación y manejo de los humedales (boletín N° 11.275-12).
- c. Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos (boletín N° 11.256-12).

Entre éstos, el consignado bajo el boletín N° 11.256-12 ya fue aprobado por la cámara de origen (el Senado) y se encuentra actualmente en segundo trámite

Constitucional ante la Cámara de Diputados. Asimismo, a la fecha este proyecto no ha sido informado por la Corte.

**Séptimo:** Independientemente de sus diferencias, podría argumentarse que los cuatro proyectos citados comparten cinco ejes básicos, a saber:

a.- La certidumbre de que ciertos humedales juegan un rol esencial para los ecosistemas de los que forman parte.

b.- La consideración de que en la regulación nacional existe una enorme dispersión y baja densidad normativa, lo que provoca que los estándares de protección no sean los adecuados. Adicionalmente, por otro lado, este hecho redundante en que tampoco sea fácil para los titulares de los proyectos:

*“...dialogar con la administración, pues deben concurrir ante los municipios, seremi de Bienes Nacionales, Directemar, Dirección General de Aguas y, a veces, las competencias no se entienden o se superponen, lo que afecta el normal desarrollo de los proyectos”.<sup>2</sup>*

c.- La idea normativa de que deben establecerse prohibiciones y estrictas reglas de conducta como mecanismos de protección específicos para los humedales, no bastando los mecanismos sectoriales y medio ambientales existentes.

d.- El juicio de que debe posibilitarse que cada uno de ellos cuente con planes de manejo adecuados que especifiquen modos de conservación y destinaciones sustentables, en las que puedan equilibrarse los intereses de todos los posibles afectados (dueños de predios, comunidades indígenas, comunidad científica, los titulares de proyectos, etc.).

e.- El convencimiento en torno a la necesidad de promover el sometimiento al sistema de impacto ambiental de cualquier proyecto que pudiera afectar a los humedales.

Considerando estos ejes, a modo de diagnóstico general sobre la materia, cabe tener en cuenta dos aspectos, sin los cuales es difícil evaluar el mérito de la propuesta normativa en cuestión, a saber: (a) los estándares internacionales que

---

<sup>2</sup> Opinión del Director de la Fundación Kennedy, Sr. Peter Kennedy. Primer informe de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales recaído en el proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos. BOLETÍN N°11.256-12. p. 4

comprometen al Estado de Chile para proteger determinados humedales; (b) los mecanismos nacionales que, en la institucionalidad vigente, permiten otorgar protección a espacios geográficos determinados entre los cuales se cuentan los humedales.

#### **Octavo: La Convención de RAMSAR.**

La única regulación específica vigente en Chile en materia de humedales es la Convención RAMSAR. Esta Convención fue ratificada por Chile en la década de los ochenta y tiene como objetivo específico asegurar el uso racional de determinados humedales que se consideran claves para la conservación de ecosistemas importantes de relevancia internacional y las aves acuáticas que forman parte de éstos. De este modo, no obstante señalar la Convención una definición de humedal amplísima, ella sólo otorga protección jurídica a aquellos humedales indicados de modo preciso por los países parte.

Esta lista particular de humedales protegidos por la Convención RAMSAR en el caso de Chile, en la actualidad, comprende 13 humedales.

#### **Noveno: Mecanismos nacionales de protección y gestión de la Biodiversidad.**

Además de la protección internacional de los humedales (Convención RAMSAR), son esenciales dentro del sistema de gestión medio ambiental nacional la evaluación de las herramientas internas disponibles para la protección de espacios territoriales específicos, en razón de su importancia medioambiental. Estos mecanismos, que pueden agruparse bajo el concepto de “áreas protegidas”, son el modo natural para proteger a los humedales nacionales de importancia medio ambiental.

Según el artículo 8 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental es “área protegida”:

*“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”.*

De este modo, aquellos humedales que se consideran, o se encuentran dentro de, las denominadas “áreas protegidas” conforme a la regulación nacional, gozan de una protección y estatuto especial, que resulta variable según el tipo de área de que se trata. Esta variabilidad de régimen jurídico tiene explicación en el hecho de que todas ellas – incluyendo los humedales– presentan peculiaridades específicas que aconsejan distintos tipos de prohibiciones, reglas de manejo y administración. Así, por ejemplo, La Comisión Nacional del Medio Ambiente en su Oficio N° 43.710 de 2004, identificó de modo meramente ejemplar 17 categorías de Áreas Protegidas con diversos regímenes jurídicos aplicables, comprendiendo las figuras de: “Parque Nacional, Reserva Nacional, Reserva de Regiones Vírgenes, Monumento Natural, Santuario de la Naturaleza, Parques Marinos, Reservas Marinas, Reserva Forestal, Monumentos Históricos, Zonas Típicas o Pintorescas, Zonas o Centros de Interés Turístico Nacional, Zonas de Conservación Histórica, Áreas de Preservación Ecológica contenidas en los Instrumentos de Planificación Territorial, Zonas Húmedas de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, más conocidos como Sitios Ramsar, Acuíferos que alimentan vegas y bofedales en las Regiones de Tarapacá y Antofagasta, Inmuebles Fiscales destinados por el Ministerio de Bienes Nacionales para fines de conservación ambiental, protección del patrimonio y/o planificación, gestión y manejo sustentable de sus recursos, y las Áreas Marinas y Costeras Protegidas”.<sup>3</sup> Por su parte, la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030 del Ministerio del Medioambiente reconoce como áreas protegidas para propósitos de la Ley N°19.300 a los “Parques Nacionales, Reservas Forestales, Reserva Nacionales, Monumentos Naturales o Santuarios de la Naturaleza”.<sup>4</sup>

La razón de esta enorme disparidad de tratamiento, deriva además del hecho de que: *“la regulación sobre áreas protegidas se encuentra dispersa en distintas normativas, a saber: la Ley de Bosques de 1931; D.S. N0 531 de 1967 del MINREL, que ratifica la Convención de Washington de 1940; D.L. N0 1.939 de 1977 sobre Adquisición, Administración y Disposición de Inmuebles Fiscales; Ley*

---

3 Praus, Palma y Dominguez. La Situación Jurídicas de las actuales áreas protegidas en Chile. Parte del Proyecto GEF-PNUD-MMA. Creación de un sistema nacional integral de áreas protegidas para Chile. Diciembre 2011. p. 46 URL: [http://bdrnap.mma.gob.cl/recursos/privados/Recursos/CNAP/GEF-SNAP/Praus\\_Palma\\_Dominguez\\_2011.pdf](http://bdrnap.mma.gob.cl/recursos/privados/Recursos/CNAP/GEF-SNAP/Praus_Palma_Dominguez_2011.pdf)

4 Ministerio del Medio Ambiente y Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030. Nota al pie N° 21. p. 32

Nº 17.288 sobre Monumentos Nacionales; el D.S. Nº 430 de 1991 Ley General de Pesca y Acuicultura (y sus modificaciones y reglamentos); y la Ley Nº 19.300, que asigna al Estado la administración de un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado”.<sup>5</sup>

#### **Décimo: La definición de humedales**

El artículo primero de la propuesta define humedal en los siguientes términos:

*“Denominase humedal toda extensión de lagos, ríos marismas, pantanos, hualves o bosques pantanosos, turberas o superficies 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 la marea baja”*

En la legislación vigente, la Convención RAMSAR los define de la siguiente manera, en su artículo primero:

*“A los efectos de la presente Convención son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas 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 de seis metros”.*

Como puede verse, la definición de la propuesta se encuentra en sintonía con la definición entregada por la Convención RAMSAR -con la excepción de que no hay referencia a la temporalidad o permanencia de las aguas, y la inclusión de los hualves, o bosques pantanosos como criterio de referencia– y también con las otras propuestas normativas nacionales actualmente discutidas en el Congreso.

**Undécimo:** Como primer comentario, cabe anotar que no se contempla un procedimiento para declarar un espacio geográfico que tiene las características definidas en la ley, como un humedal, ni tampoco la dictación de un acto administrativo que otorgue la calidad de tal.

En segundo lugar, la calificación de humedal a propósito de controversias jurídicas específicas, implicará que en algunas hipótesis altamente conflictivas – por ejemplo cuándo se trate de una infracción no vinculada al cumplimiento de algún instrumento de gestión ambiental (en que será competente la

---

<sup>5</sup> Ministerio del Medio Ambiente y Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. Estrategia Nacional de Biodiversidad 2017-2030. p. 32

Superintendencia del Medio Ambiente) ésta se realizará por los juzgados de Policía Local, los que no cuentan con un apoyo institucional o técnico que les permita decidir contemplando las variables medio ambientales aplicables.

En lo que respecta a la necesidad de que ellos cuenten con planes de manejo<sup>6</sup>, es necesario identificar quien o quienes lo deben hacer, las normas de aprobación y la normativa técnica pertinente.

También cobra relevancia el reconocimiento de los humedales por la autoridad en cuanto a la exigencia prevista de someter a Estudio de Impacto Ambiental sus posibles afectaciones.

**Duodécimo: La materia consultada por el oficio: el juzgado competente.**

La decisión de otorgar potestades para imponer sanciones en esta materia a los Juzgados de Policía Local, no aprovecha ni profundiza el empleo de la institucionalidad medioambiental vigente, que cuenta con sendos mecanismos de gestión ambiental, fiscalización y jurisdicción que tienen una coherencia interna fundada en varios años de evolución institucional. De otra parte parece razonable establecer, por un lado, mecanismos que aseguren la existencia de planes de manejo operativos respecto de áreas importantes para la biodiversidad y, por otro, asegurar que existan instancias de fiscalización oportuna que permitan asegurar los fines de la propuesta, definiendo el organismo encargado de fiscalizar (como hacen los proyectos actualmente existentes que buscan crear el Servicio Nacional Forestal y el Servicio de Biodiversidad y Sistema Nacional de Áreas Protegidas)<sup>7</sup> y perfeccionando los procedimientos de definición de áreas protegidas, de modo que sea posible la declaración de un humedal como área protegida de un modo que resulte eficiente y que balancee todos los intereses en juego.

---

<sup>6</sup> “Un Plan de Manejo es un documento que analiza la situación ecológica de un área protegida y el marco social en el cual ella existe, estableciendo de manera formal los objetivos que tendrá la gestión del área y proponiendo las acciones de manejo que deberá ejecutar la administración, denominadas programas de manejo, así como las reglas de conducta para cada sector del área protegida, contenidas en la zonificación y sus normativas anexas” Corporación Chile Ambiente. Informe Final. Plan de Manejo Santuario de la Naturaleza Humedales de Tongoy. Enero 2019. Licitación ID: 612228-5-LE18. p. 14 URL: [http://catalogador.mma.gob.cl:8080/geonetwork/srv/spa/resources.get?uuid=80d93c80-d3d1-4859-9c84-f19b03bf99dd&fname=plan\\_de\\_manejo.pdf&access=public](http://catalogador.mma.gob.cl:8080/geonetwork/srv/spa/resources.get?uuid=80d93c80-d3d1-4859-9c84-f19b03bf99dd&fname=plan_de_manejo.pdf&access=public)

<sup>7</sup> Proyecto que crea el Servicio Nacional Forestal y que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones (boletín N°11.175-11) y Servicio de Biodiversidad y Sistema Nacional de Áreas Protegidas (boletín N° 9404-12).

A estos efectos, es recomendable que se atribuya competencia a los Tribunales Ambientales para conocer de las sanciones aplicables a las infracciones relativas al régimen de protección y conservación de humedales.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **en los términos precedentemente expuestos** el proyecto de ley que establece normas de conservación de humedales, y regula su manejo y afectación (Boletín 11935-33)

Ofíciase.

PL- 16-2019

Saluda atentamente a V.S.

**HAROLDO BRITO CRUZ**

Presidente

**MARCELO DOERING CARRASCO**

Secretario (S)