



Proyecto de ley que modifica la Ley N°21.202, que Modifica Diversos Cuerpos Legales con el Objetivo de Proteger los Humedales Urbanos, para agregar mecanismos de participación directa en la solicitud de declaración de un Humedal Urbano

CONSIDERANDOS

Crisis Climática:

Bastante se ha discutido en el último tiempo respecto a la crisis climática que está afectando al planeta en su conjunto, y que, lamentablemente, adquirirá caracteres cada vez más extremos. Así, recientemente, el día 9 de agosto de 2021, se publicó el primer capítulo del “Sexto Informe de Evaluación del Cambio Climático”, realizado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático” (conocido como “IPCC” por sus siglas en inglés).¹

Este último es el órgano internacional, perteneciente a las Naciones Unidas, que está encargado de evaluar los conocimientos científicos relativos al cambio climático. Fue creado en el año 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Así, se busca facilitar a las instancias normativas de evaluaciones periódicas sobre la base científica existente del cambio climático, las repercusiones que tendrá, los futuros riesgos que generará y las opciones que existen para adaptarse y atenuar los efectos que genera.²

El IPCC publica sus informes de evaluación cada 6 o 7 años. En esta línea, el Quinto Informe, fue publicado el año 2014 y sirvió de base para las negociaciones realizadas por todos los estados partes, para el Acuerdo de París, que fue alcanzado en la COP 21 el día 12 de diciembre del año 2015. Ahora, tal como se dijo anteriormente, en agosto del presente año se publicó el primer capítulo del nuevo informe de evaluación. En él, trabajaron 234 expertas y expertos de 66 países e implicó la revisión de más de 14.000 artículos y referencias publicadas respecto de los efectos físicos

¹ Informe completo, resumen técnico, resumen para actores políticos y otros documentos disponibles en: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>

² Información disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/04/FS_what_ipcc_es.pdf



que ha tenido el calentamiento global, así como los probables escenarios futuros a los que se verá enfrentado el planeta, que dependerán de las emisiones de gases de efecto invernadero que emita la humanidad en las próximas décadas.³

Las conclusiones que contiene el informe son catastróficas y demuestran la necesidad de tomar medidas para hacer frente al cambio climático, en específico lograr una reducción drástica de las emisiones globales de gases de efecto invernadero, en un cortísimo plazo. En él, se consigna que el incremento en la concentración atmosférica de gases de efecto invernadero, a saber, dióxido de carbono, metano y óxido de nitrógeno, desde el año 1750 son, inequívocamente, causadas por la actividad humana. Incluso, desde el año 2011, la concentración de estos gases en la atmósfera ha presentado aumentos sostenidos en el tiempo, llegando a promedios anuales de 410 ppm (partes por millón) de dióxido de carbono, 1866 ppb (partes por billón) de metano y 332 ppb de óxido de nitrógeno.

Lo anterior ha significado que el año 2019 presentó las concentraciones de dióxido de carbono más altas de, a lo menos, los últimos 2 millones de años, mientras que los otros gases, anteriormente mencionados, presentaron las concentraciones más altas de, a lo menos, los últimos 800.000 años. Teniendo estos datos a la vista, y los demás que se consignan en el informe, así como en la diversa literatura científica existente respecto al cambio climático y la incidencia antropogénica en el mismo, se hace imposible negar que nos encontramos frente a una crisis climática sin precedentes. Claramente, el informe, demuestra con evidencia científica lo que hemos podido ver en el último tiempo en el planeta, en donde los eventos climáticos extremos se hacen cada vez más comunes y cada vez más graves. En esta línea, los eventos que han ocurrido en el último año, como las inundaciones en partes de Asia y Europa, las olas de calor extremas en América del Norte o la sequía que afecta a parte del hemisferio sur, y que ha afectado, fuertemente, a nuestro país, se mantendrán en el tiempo y aumentarán su severidad en el corto plazo.

Asimismo, el informe consigna que muchos de los cambios ya generados por los gases de efecto invernadero son irreversibles por siglos o milenios, en especial los cambios en el océano, en las capas de hielo y el nivel global del mar. De igual manera, el informe detalla que, la temperatura global seguirá aumentando hasta, al menos, la mitad de siglo bajo todos los escenarios de emisiones considerados. Lo anterior debido a que, bajo todos los escenarios contemplados en el estudio, considerando incluso aquellos en los que se toman medidas drásticas de reducción de las emisiones

³ El informe utiliza 5 escenarios hipotéticos distintos para ilustrar lo que podría pasar en el futuro, dependiendo de cuánto se reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero. Así, plantea dos escenarios de “bajas emisiones”, en los cuales las emisiones de gases de efecto invernadero tendrían una disminución a partir del año 2025; Así como también un escenario de “emisiones medias” en el cual las emisiones de gases de efecto invernadero comenzarían a tener una disminución desde el año 2050; Y, por último, dos escenarios de “altas emisiones” en los cuales las emisiones de gases de efecto invernadero aumentan en el tiempo.



de gases de efecto invernadero, la alerta global que se había establecido en el Acuerdo de París, respecto a los 1.5 °C de aumento de la temperatura del planeta, será sobrepasada en un corto plazo probablemente, teniendo mayores probabilidades a medida que se mantengan los escenarios de mayores emisiones.

El informe es lapidario. La actividad humana está generando efectos y cambios drásticos en el clima que se mantendrán por siglos o incluso milenios. Por lo mismo es menester actuar ahora, ya no estamos hablando sobre los cambios que tendrá el planeta para las generaciones futuras, sino que, por el contrario, estamos hablando de los efectos que está generando y generará el cambio climático en los próximos años. Por lo mismo se hace necesario tomar todas las medidas posibles para hacer frente a la crisis climática, de manera transversal y en todos los niveles de la sociedad.

Importancia ecosistémica de los Humedales:

Uno de los ecosistemas naturales más importantes para la biodiversidad son, precisamente, los humedales. En esta línea, los humedales han sido definidos como 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”.⁴

Nuestro país tiene una gran cantidad de humedales a lo largo de su territorio. De hecho, el año 2017, el Ministerio del Medio Ambiente realizó un catastro para determinar cuántos humedales hay en el país. En dicho catastro, se contabilizaron cerca de 18.000 humedales, que equivalen a una superficie de 1.460.400 hectáreas (aproximadamente un 1,93% de la superficie nacional).⁵

Ellos son ecosistemas acuáticos que entregan importantes elementos para la vida en el planeta. Así, comúnmente, se resalta su importancia en el ciclo del agua, toda vez que regulan la cantidad de agua, incluyendo la disponibilidad de aguas superficiales, así como la recarga de las aguas subterráneas.⁶ Este último punto ha sido largamente discutido a la luz de distintas mociones que se encuentran en tramitación en el Congreso Nacional respecto a la protección de las turberas o del Musgo Sphagnum (conocido como pompón). Los humedales son fundamentales para los ciclos globales y locales del agua, toda vez que la cubierta terrestre influye en la retención de las aguas, en

⁴ Definición contenida en el artículo 1° de la Convención de Ramsar sobre los Humedales, que es un Tratado Internacional que sirve de marco para la acción nacional y cooperación internacional en pro de la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos. Fue promulgado el año 1981 por nuestro país mediante el Decreto N°771.

⁵ Información disponible en:

<https://mma.gob.cl/chile-tiene-18-mil-humedales-y-solo-el-2-de-ellos-cuenta-con-algun-tipo-de-proteccion/>

⁶ ten Brink P., Russi D., Farmer A., Badura T., Coates D., Förster J., Kumar R. y Davidson N. (2013) La Economía de los Ecosistemas y la Biodiversidad relativa al agua y los humedales. Resumen ejecutivo. Disponible en: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/teeb_waterwetlands_execsum_2013-sp.pdf



los flujos de las mismas y en la disponibilidad del agua. Asimismo, son fundamentales en la regulación de los gases de efecto invernadero en el planeta, toda vez que son sumideros de carbono, es decir, ecosistemas naturales que absorben parte de las emisiones del gas de efecto invernadero. Es por lo mismo, que se ha establecido que sin humedales los ciclos del agua, la presencia de carbono en la atmósfera y la biodiversidad se verían significativamente alterados.⁷

Pero, no solo son fundamentales para el ciclo del agua o como sumideros de carbono, sino que, también, los humedales controlan las inundaciones, toda vez que parte de la biodiversidad comúnmente encontrada en ellos, actúa como esponjas, es decir, absorben las aguas lluvias, que después filtran al ambiente de manera gradual. También, en las zonas costeras y zonas bajas, los humedales protegen a las comunidades aledañas de los desastres naturales como huracanes o maremotos.⁸

De igual manera, los humedales depuran las aguas, al eliminar de ellas diversas sustancias químicas o tóxicas presentes; actúan como reservorios de la diversidad biológica, sirviendo como refugio para aves migratorias y como hábitat para distintas especies de anfibios, mamíferos, reptiles y varias especies de plantas;⁹ entre otras muchas funciones ecosistémicas, que se encuentran en diversa literatura especializada.

Ahora, lamentablemente, los humedales son uno de los ecosistemas naturales más amenazados del planeta, tanto por la acción humana, que se traduce en prácticas no sustentables, que se puede ejemplificar con la extracción de agua a una velocidad mayor que la recarga o su relleno debido al crecimiento urbano, como por el cambio climático, que ha afectado el tamaño, la estructura, su hidrología y a las comunidades biológicas que habitan en ellos, debido a los cambios en las precipitaciones o el retroceso de los glaciares que alimentan cauces y lagos.^{10 11}

Así, en el año 2015, la Convención de Ramsar, mediante fichas informativas, demostró que a nivel planetario, los humedales han presentado una disminución sostenida en el tiempo. En ellas explican que, acorde a estimaciones científicas, desde el año 1900 ha desaparecido el 64% de los humedales del planeta. En esta línea, se han registrado en el mundo una pérdida de entre un 69% y

⁷ Ibidem.

⁸ MINAGRI y CONAF. (2006) Los Humedales y la Importancia de Conservarlos. Disponible en: https://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1386778289FolletoHumedales_2013_proyectoChileMexico.pdf

⁹ Ibidem.

¹⁰ Figueroa, Ricardo, Suarez, María Luisa, Andreu, Asunción, Ruiz, Víctor H, & Vidal -Abarca, María R. (2009). CARACTERIZACION ECOLOGICA DE HUMEDALES DE LA ZONA SEMIARIDA EN CHILE CENTRAL. *Gayana (Concepción)*, 73(1), 76-94. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-65382009000100011>

¹¹ Plan Nacional de Protección de Humedales 2018-2022, Ministerio del Medio Ambiente, 2018. Disponible en: https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2018/11/Plan_humedales_Baja_confrase_VERSION-DEFINITIVA.pdf



75% de los humedales continentales, mientras que una pérdida de un 62% de los humedales costeros.¹²

Como podemos ver, la situación de los humedales es crítica, la actividad humana sumada a los efectos que ha generado la crisis climática, están afectando directamente a los humedales, a uno de los ecosistemas naturales más importantes para conservar la biodiversidad planetaria y para asegurar la supervivencia humana. Lo mismo, hace menester generar todos los mecanismos posibles para garantizar su protección.

Ley N°21.202:

Haciendo eco de la necesidad de proteger a los humedales, es que en el año 2020 se publicó la Ley N°21.202 que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos.

La mencionada ley, en su artículo 1°, contempla como objeto la protección de los humedales urbanos que declare el Ministerio del Medio Ambiente, ya sea de oficio o a petición de un Municipio. En la misma ley, se utiliza la definición contenida en la Convención de Ramsar, citada anteriormente, para definir qué es un humedal.

Posteriormente, en los demás artículos, contempla los mecanismos de protección y un recurso de reclamación ante los Tribunales Ambientales, en contra del pronunciamiento del Ministerio del Medio Ambiente. Por último, contempla una serie de modificaciones a otros cuerpos legales, de las cuales se debe resaltar la modificación a la Ley N°19.300, en la que se agregó al artículo 10, que contiene las hipótesis de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, a los proyectos que contemplen ejecución de obras o actividades que puedan alterar los humedales urbanos.

Claramente, el punto central de esta ley era evitar la ocurrencia de actividades que se han repetido a lo largo de los últimos años y que afectan seriamente a los humedales que se encuentran dentro de los límites urbanos. Lamentablemente, en el último tiempo, cada vez es más común ver situaciones en las que se realizan drenajes o rellenos de humedales urbanos con el fin de construir sobre ellos. Desafortunadamente, la situación no ha mejorado desde la publicación de la ley. Las actividades que afectan seriamente a los humedales que se encuentran en zonas urbanas siguen ocurriendo.

¹² Ibidem.



Una de las probables razones que se pueden considerar para la ocurrencia de estos hechos es la demora que han presentado los procesos de declaración de humedales urbanos. Así, en reiteradas ocasiones las comunidades, de distintas zonas del país, se han acercado a sus representantes políticos para evidenciar las demoras en los procesos de declaración formal que debe hacer el Ministerio del Medio Ambiente, e incluso, hemos conocido de casos en los que las respectivas Municipalidades no han hecho los trámites necesarios para solicitar la declaración de humedal urbano al Ministerio.

Lo anterior es de extrema gravedad, toda vez que, ha significado que el Estado en su conjunto no ha sido capaz de canalizar las peticiones ciudadanas. De igual manera, la lentitud en los procesos de declaración de humedales urbanos, los evidentes problemas que ha presentado la implementación de la ley, la demora en la dictación del reglamento, demuestran una evidente falta de voluntad política real de conservar los humedales urbanos.

Es por lo mismo, que bajo la presente moción buscamos establecer un mecanismo por el cual la ciudadanía, que ha demostrado un ánimo conservador ambiental bastante superior a los diversos órganos del Estado en el último tiempo, pueda contar con una forma para realizar directamente la solicitud al Ministerio del Medio Ambiente, agregando esta posibilidad a la ya contenida en la ley, que permite que los Municipios hagan la solicitud.

Establecer un mecanismo participativo de petición de declaración de humedal urbano para su protección no sólo responde a los problemas que ha presentado la ley en los años que lleva de vigencia, sino que también responde a la necesidad de dotar de instancias participativas reales a las comunidades. Mucho se ha hablado en el último tiempo respecto de este tema, de si las instancias de participación ciudadana que contempla nuestra normativa ambiental (en especial la Ley 19.300) están a la altura de los principios ambientales internacionales o no.

Aquí debemos recordar que el principio 10 de la Declaración de Río del año 1992, contiene lo que se ha denominado como los derechos de acceso, o incluso como democracia ambiental. El principio 10 establece 3 derechos fundamentales en materia ambiental. El primero es el derecho de acceso a la información ambiental; el segundo es el derecho de acceso a la participación ciudadana en materia ambiental; y, el tercero es el derecho al acceso a la justicia ambiental.¹³

La disposición internacional es clara en disponer que los Estados deberán entregar a la ciudadanía la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Es bajo esta lógica que se encuentra la presente moción. Buscamos resaltar el derecho de participación en la toma de decisiones ambientales para la ciudadanía, respondiendo así a una de las disposiciones más importantes en materias ambientales.

¹³ Declaración disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>



IDEA MATRIZ

Dado lo anteriormente expuesto, la presente moción, modifica la Ley N°21.202 que Modifica Diversos Cuerpos Legales con el Objetivo de Proteger los Humedales Urbanos, para agregar en su artículo primero, que contiene las formas en que se podrá iniciar el proceso de declaración de un humedal urbano, una hipótesis nueva de inicio del procedimiento.

Así, se agrega que la solicitud de declaración pueda ser realizada por dos organizaciones ciudadanas, por 25 personas naturales o por una organización sin fines de lucro dedicada a la protección y defensa del medio ambiente, o a la sustentabilidad de los bienes hídricos o a la protección de los humedales.

De igual manera, se modifica el inciso segundo del mencionado artículo para disminuir el plazo que tiene el Ministerio del Medio Ambiente para pronunciarse sobre las solicitudes que se realizan.

Por los fundamentos anteriormente expuestos las Diputadas y Diputados firmantes venimos en presentar la siguiente moción parlamentaria:

PROYECTO DE LEY

ARTÍCULO ÚNICO: Modifícase la Ley N°21.202 que Modifica Diversos Cuerpos Legales con el Objetivo de Proteger los Humedales Urbanos, de la siguiente manera:

1. Intercálese en el inciso primero del Artículo 1°, a continuación de la expresión “de oficio” el siguiente texto: “, a petición de a lo menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica que tengan presencia demostrable en el territorio en el que se emplace el humedal, a través de sus representantes, o un mínimo de 25 personas naturales directamente interesadas en la protección del humedal, o de, a lo menos, una organización sin fines de lucro dedicada a la protección y defensa del medio ambiente, o a la sustentabilidad de los bienes hídricos o a la protección de los humedales,”



2. Sustitúyase en el inciso segundo del Artículo 1° la expresión “seis” por “tres”.
3. Agregáse el siguiente inciso tercero nuevo al Artículo 1°:
“Asimismo, si la solicitud es efectuada por organizaciones ciudadanas, por personas naturales o por una organización sin fines de lucro, el Ministerio del Medio Ambiente deberá pronunciarse dentro del plazo de 3 meses.”



PATRICIA RUBIO
Diputada de la República



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. PATRICIA RUBIO E.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. RUBÉN MORAGA M.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. CRISTINA GIRARDI L.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JORGE SABAG V.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. ERIKA OLIVERA D.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. CLAUDIA MIX J.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. FÉLIX GONZÁLEZ G.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. CAROLINA MARZÁN P.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. RICARDO CELIS A.

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. MAITE ORSINI P.

