



Ley de Humedales Urbanos: Su aplicación y efectividad para la conservación de los humedales urbanos

Datos esenciales

- En este documento se sintetizan los elementos más relevantes de la ley 21.202 y su reglamento, referida a la protección de humedales urbanos.
- Se releva el objetivo de la ley y se analiza su efectividad, la importancia de cada criterio y su marco jurídico-normativo, a nivel nacional e internacional. Asimismo, se proponen recomendaciones y se analiza el marco conceptual de la ley.

I. Antecedentes

Los humedales son importantes ecosistemas que se encuentran integrados a la cuenca hidrográfica, y cuya presencia depende de aportes hídricos de las cuencas, tanto subterráneas como superficiales. Existen diversos tipos de humedales, en todas las latitudes y altitudes, y en cada tipo se expresa una ecología y diversidad biológica diferente.

La reciente ley 21.202, promulgada con el objeto de “proteger los humedales urbanos”, viene a confirmar la sensibilidad y el sentido de urgencia que se ha dado a los humedales.

La población urbana se incrementa. A la fecha, cerca de 4 millones de personas viven en zonas urbanas en Chile y los recursos se agotan más rápido de la capacidad que tiene el planeta de recuperarse y producirlos (UICN, WWF, Rojas et al, 2019). Ante estos crecientes desafíos, se hace necesario no seguir perdiendo superficie de humedales. Por este motivo, la ley 21.202, promulgada el 16 de enero de 2020 y publicada el 23 de enero de 2020, con el objeto de “proteger los humedales urbanos”¹, viene a confirmar la sensibilidad y el sentido de urgencia que se ha dado a los humedales.

¹ <http://bcn.cl/2fff9>



Humedal en la Comuna de Pichicuy, Región de Valparaíso.



Corporación
Capital
Biodiversidad

Son numerosos los marcos políticos y regulatorios que inciden en los ecosistemas de humedales y existe una alta dispersión de atribuciones, incluyendo el manejo relativo a los instrumentos de gestión territorial. También existen diferencias en el entendimiento relacionado a la ecología de los sistemas naturales y las relaciones socioecológicas del entorno modificado, así como la capacidad de dialogar con diversos actores involucrados. Por estas razones la ley N° 21.202 es un aporte sustantivo a la conservación de los humedales, que permitirá avanzar en la protección, preservación y conservación de estos ecosistemas.

II. Legislación e implicancias para la conservación y gestión de humedales

Ley 21.202 / 2020

Es una ley que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de "proteger los humedales urbanos".

La Ley 21.202 establece la creación de un reglamento expedido por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), suscrito también por el Ministro de Obras Públicas (MOP), en donde se describen los criterios que deben considerarse en la protección de los humedales. Los criterios contemplan ámbitos específicos en relación a la ecología de los humedales y otros referidos a los elementos rectores para la gestión y la gobernanza de los humedales en el ambiente urbano y en su entorno relacionado.

Adicionalmente, la ley establece la necesidad de crear Ordenanzas Municipales, para la protección, conservación y preservación de los humedales dentro de los límites de la comuna, lo que permite implementar la ley y su reglamento.

¿Qué cambia con la Ley 21.202?

1.- Se modifican dos cuerpos legales, a saber:

1.1. El artículo 10 de la ley 19.300 de Bases Generales de Medio Ambiente en sus letras p); q); r); s)

1.2. La Ley General de Urbanismo y Construcciones en sus artículos 60 y 64.

1.1. Modificaciones a la Ley 19.300. En la letra p) del Artículo 10, se indica que los proyectos o actividades susceptibles de causar impactos ambientales sobre humedales urbanos, que hayan sido declarados como tales por el Ministerio de Medio Ambiente y en virtud de sus méritos, deben ingresar al SEIA.

Se modifica la letra q) y se incluye la letra s). Estos cambios consideran a los humedales, así como su flora y fauna, como objetos directos de cuidado ante proyectos, obras o actividades, que utilicen "productos químicos" (letra q) y ante obras o actividades que puedan alterar la función y estructura de los humedales que se encuentren parcial o totalmente dentro del límite urbano (letra s).

Lo anterior es de alta relevancia, ya que esto permite evaluar las actividades señaladas en la letra q) y s) en el marco del SEIA, pudiendo evitar la alteración de los humedales ("de aquellos que están parcial o totalmente dentro de límites urbanos", sean o no previamente declarados).

1.2. La ley de urbanismo y construcciones debe incluir en todos sus instrumentos territoriales a los humedales urbanos como "área de protección de valor natural". Con lo anterior, es posible definir condiciones para otorgar "permisos de urbanización o construcciones en ellos"².

La ley 21.202 permite evaluar obras o actividades que afectan a los humedales, a través del uso de productos químicos, o alterando la función y estructura de los humedales que se encuentren parcial o totalmente dentro del límite urbano, a través del SEIA.

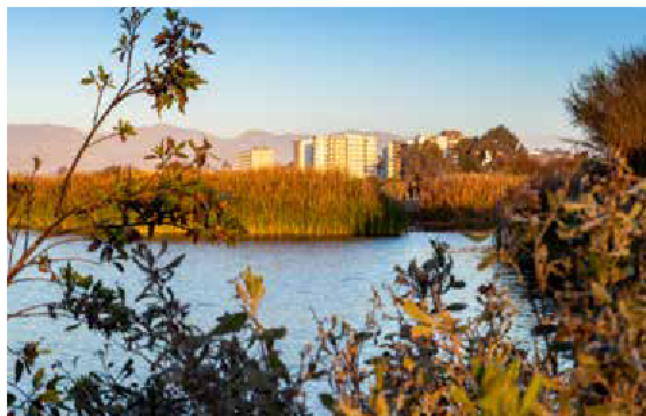
2. Rol del Ministerio de Medio Ambiente en la Ley 21.202.

2.1. El Ministerio de Medio Ambiente tiene un rol activo y directo en la declaración de humedales urbanos.

Se establece un procedimiento administrativo para la declaratoria de humedales urbanos que no requiere tramitación política del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, lo que fortalece la institucionalidad ambiental y entrega certezas en su tramitación técnica. Para concretar la declaración de un humedal urbano es posible ocupar dos vías legales:

- Por oficio del Ministerio del Medio Ambiente
- A petición del Municipio

En ambas situaciones se requiere de antecedentes técnico-científicos que identifiquen los límites del humedal a ser reconocido.



3. Rol activo de Municipios: Participación y gestión municipal.

3.1. Se da participación a los Municipios para requerir la declaratoria de "Humedal urbano" y con ello su protección, con responsabilidad directa, a través de la creación de una ordenanza municipal.

Lo anterior está directamente relacionado con aquellas exigencias que establece el reglamento para quienes gestionen un humedal urbano, puesto que el manejo "racional" implica acuerdos, cambios de prácticas productivas y reducción de amenazas y de usos, con miras a una gestión adaptativa (contexto social y de gobernanza)³.

² Artículo 5° ley 21.202

³ Boyle M, Kay J, Pond B. 2001. Monitoring in support of policy: an adaptive ecosystem approach. In Encyclopedia of Global Environmental Change, Vol. 4, ed. T Munn, pp. 116-37. New York: Wiley.



3.2. Gestión. Uno de los ámbitos de mayor incidencia para la conservación de humedales dice relación con el artículo 3 de la ley, mediante el cual es posible que los municipios puedan postergar permisos de subdivisión, loteo o urbanización predial y de construcciones en los terrenos donde se emplace el humedal que haya sido propuesto como humedal urbano, durante el plazo que cuenta el MMA en tramitar la declaratoria de humedal urbano.

3.3. Ordenanzas municipales. El reglamento establece la obligación de dictar ordenanzas municipales, "en el menor plazo posible", considerando los criterios definidos en dicho reglamento.

El reglamento de la ley 21.202 establece la obligación de dictar ordenanzas municipales, "en el menor plazo posible", considerando los criterios definidos en dicho reglamento.

4. Definición de humedales urbanos. Se adopta la definición de humedales de la Convención Ramsar, a la que Chile adhiere en 1982 (D.S. N° 771 de 1981⁴), incluyendo a los "humedales que se encuentran total o parcialmente en el límite urbano" (énfasis agregado).

Esto cobra importancia para la gestión, dado que un humedal urbano responde a uno o más tipos de humedales (de acuerdo a clasificación global y nacional), cada uno determinado por condiciones a diversas escalas. Esto es importante en la mantención o recuperación de flujos superficiales y subterráneos.

5.- Tribunales Ambientales. El reconocimiento de un humedal urbano por parte del MMA podrá reclamarse ante el Tribunal Ambiental, que corresponda de acuerdo a la ubicación administrativa del humedal (art. 3° de la ley 21.202).

¿Qué establece el Reglamento D.S N°15/2021 ?

Este reglamento definió los criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales urbanos a fin de resguardar sus características ecológicas y su funcionamiento y de mantener el régimen hidrológico tanto superficial como subterráneo (art.2a) y los procedimientos por los cuáles se reconoce un humedal urbano, ya sea por oficio del MMA o a petición de un Municipio (Título IV y V del D.S. N°15).

El reglamento incluye las definiciones fundamentales utilizadas en el mismo.

III. Criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales urbanos

Con el establecimiento de los "criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales urbanos, para el resguardo de sus características ecológicas y su funcionamiento, y la mantención del régimen hidrológico, tanto superficial como subterráneo..." en el reglamento D.S N°15, se considera un marco científico-técnico específico para dar cuenta de tres criterios mínimos:

- Criterios mínimos que permiten resguardar las características ecológicas y el funcionamiento de los humedales urbanos.
- Criterios mínimos que permiten mantener el régimen hidrológico superficial subterráneo de los humedales urbanos.
- Criterios mínimos para el uso racional de los humedales urbanos.

Cada uno de estos criterios se desarrolla en el reglamento y surgen conceptos relevantes (Figura 1, página siguiente):

⁴ MINREL - Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto 771. Promulga la Convención sobre zonas humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de las aves acuáticas, suscrito en Irán el 2 de febrero de 1971. Disponible en: <http://bcn.cl/2mtcs>
⁵ Norma que aprueba la ley sobre la Convención Ramsar (<http://bcn.cl/2mtcs>).

Conservación	Preservación	Protección
Por “conservación in situ” se entiende la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas (Artículo 2. CBD).	Preservación (de la naturaleza): “el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones, destinadas a asegurar la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y ecosistemas del país” (Ley 19.300 Bases Generales del Medio Ambiente). Preservación: “cuidado y mantención de las condiciones de no intervención de la diversidad biológica, de manera que sea posible su evolución y desarrollo natural”. (Segundo Informe Cámara de Diputados. Boletín 9404-12. Junio 2021).	Desde el punto de vista conceptual, se entiende como las acciones para evitar daños a la biodiversidad, en cualquiera de sus componentes. El artículo 2 de la CBD asocia este concepto al de “área protegida” la que se entiende como un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación. La legislación nacional contempla la definición de área protegida (en el marco del SEIA).

Figura 1. Definiciones conceptuales utilizadas en el marco de la ley 21.202

Criterios del reglamento

- Características ecológicas de los humedales. “Las características ecológicas son la combinación de los componentes, procesos y beneficios /servicios del ecosistema que caracterizan al humedal en un determinado momento.” (Ramsar 2010⁶; DS N°15⁷).
- Funciones de los humedales: procesos como la productividad, el apoyo a la biodiversidad, el ciclo de los nutrientes y el almacenamiento de las aguas de inundación.
- Uso racional de los humedales: mantenimiento de las características ecológicas de los humedales, mediante la implementación del enfoque ecosistémico y considerando el desarrollo sustentable (D.S. N°15, Art. 2º, letra s).

Dicha definición guarda relación con aquella de la Secretaría Ramsar⁸ que define el uso racional de los humedales como: “el mantenimiento de sus características ecológicas, logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible” (p.17).

“El agua y los humedales que funcionan bien desempeñan un papel fundamental para responder al cambio climático y regular los procesos climáticos naturales”⁹ (Secretaría Ramsar, 2010. p.24)

¿Por qué es importante considerar estos ámbitos?

El uso creciente de los ecosistemas y del agua, determina la disponibilidad y demanda, y consecuentemente, las oportunidades de mantener equilibrios ecológicos. Además, los humedales son subsistemas integrados a la cuenca hidrográfica (Vila et al., 2016), siendo esta su unidad funcional. De esta forma, la expresión ecológica del humedal responde a condiciones multiescala (sitio y cuenca).

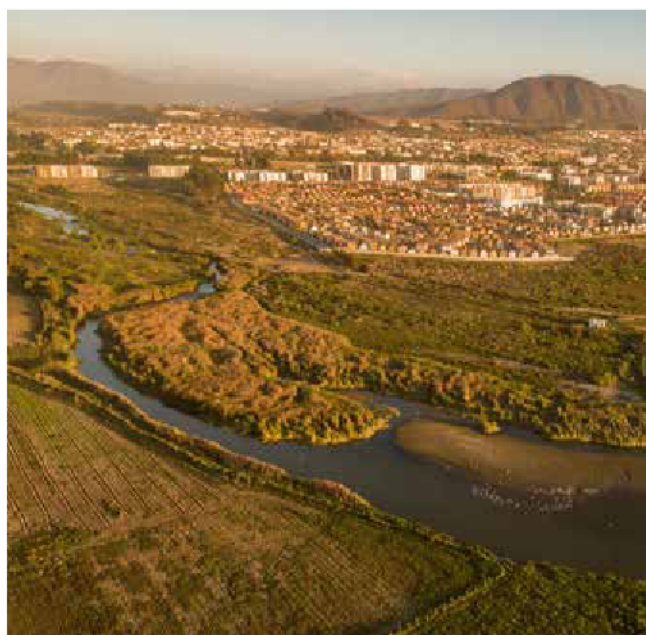
Es relevante determinar el proceso hidrológico que define a los humedales, junto con identificar las características ecológicas del mismo, y que no se limitan a la identificación o inventario de especies que lo habitan, sino también a sus características físicas y químicas (e.g. calidad de agua, sustancias potencialmente contaminantes, calidad del suelo, aportes hidrológicos superficiales y subterráneos, entre otros).

Por otra parte, las amenazas tienen efectos directos sobre la estructura y función de los humedales y tienen impactos diferenciados sobre estos ecosistemas. Por ello, para evaluar las amenazas se sugiere

considerar el marco conceptual más conservador en relación a la jerarquía de amenazas para los ecosistemas acuáticos (ríos, lagos y humedales), discriminando aquellas presiones directas e indirectas que infringen presiones sobre el objeto de interés: los humedales urbanos.

El régimen hidrológico, la interacción de agua superficial y subterránea, la geomorfología y las características edáficas, serán, en consecuencia, los aspectos que determinarán el tipo de humedal y las características ecológicas que se expresen en él. Es necesario determinar el tipo de humedal, su relación con la cuenca y sus flujos superficiales y subterráneos, ya que no todos los humedales se comportan de la misma forma.

El régimen hidrológico superficial y subterráneo es el componente determinante y quizás el más importante para los humedales.



⁶ Secretaría de la Convención de Ramsar. 2010. Uso racional de los humedales: Conceptos y enfoques para el uso racional de los humedales. Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales, 4ª edición, vol. 1. Secretaría de la Convención de Ramsar, Gland (Suiza).

⁷ Artículo 2. Reglamento de la ley 21.202.

⁸ Secretaría de la Convención Ramsar (2010). Uso racional de los humedales: Conceptos y enfoques para el uso racional de los humedales. Manuales Ramsar para el uso racional de los humedales, 4ª edición, vol. 1. Secretaría de la Convención de Ramsar, Gland (Suiza)

⁹ Secretaría de la Convención de Ramsar (2010). Op.Cit.

IV. Aportes a la implementación de la ley

Diversas iniciativas y grupos están buscando alternativas para que los humedales sean vistos y considerados como aliados ante la crisis de biodiversidad y climática, ¿cómo se habitan las ciudades sin eliminar humedales? A continuación, algunos elementos de interés.

Soluciones basadas en la naturaleza y los humedales urbanos. Se reconoce que los humedales contribuyen en diversos aspectos de la salud y bienestar humano, en especial en zonas urbanas (Haase 2017)¹⁰, como por ejemplo: el manejo de la escorrentía, en la capacidad de retener sedimentos y sustancias tóxicas, defensas ante pulsos



de inundación y marejadas, entre otros. El diseño de infraestructura urbana puede considerar e integrar a los humedales como soluciones de infraestructura, reduciendo al mismo tiempo el riesgo de desastres (Depietri & McPhearson, 2017)¹¹.

Lo anterior debe ser cuidadosamente evaluado, ya que la infraestructura ecológica debe emular las características ecológicas e hidrológicas, que son diferentes de acuerdo al tipo de humedal (MMA 2006)¹².

WWT (2018)¹³ presenta buenos ejemplos a nivel mundial en los que se han integrado y recuperado humedales como pilar de las ciudades, Urban Nature Alliance o iniciativas Oppla, así como el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), también entregan algunas ideas o posibles soluciones para el contexto urbano. Sin embargo, cada realidad y contexto social es diferente, por lo que habrá que contextualizar dichas experiencias exitosas.

La planificación sectorial y la integración entre los humedales y los sistemas de drenaje urbanos, así como la conservación de defensas fluviales y mantención de riberas, debe considerar los criterios de sustentabilidad, solo así será posible la mantención, restauración y conservación de los humedales urbanos. Las zonas de inundación bien conservadas y la mantención o restauración de riberas pueden actuar como “defensas fluviales” muy efectivas. Estas zonas y la identificación de los tiempos de retorno de crecidas (TR) son elementos necesarios que deben ser considerados en esta planificación urbana, lo que puede marcar la diferencia entre un desastre y la reducción del riesgo de desastres de origen natural.

¹⁰ Haase, D. (2017). Chapter 7. Urban wetlands and riparian forests as a nature-based solutions for climate change adaptation in cities and their surroundings. In N. Kabisch et al. (eds.), Nature-based Solutions to Climate Change Adaptation in Urban Areas, Theory and Practice of Urban Sustainability Transitions.

¹¹ Depietri, Y. and McPhearson (2017). Chapter 6. Integrating the grey, green and blue in cities: nature-based solutions for climate change adaptation and risk reduction. N. Kabisch et al. (eds.), Nature-based Solutions to Climate Change Adaptation in Urban Areas, Theory and Practice of Urban Sustainability Transitions.

¹² MMA-MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE (2006). Protección y manejo sustentable de humedales integrados a la cuenca hidrográfica. Gobierno de Chile. Santiago de Chile.

¹³ WWT Consulting, 2018. Good Practices Handbook for Integrating Urban Development and Wetland Conservation. Slimbridge, United Kingdom

Recomendaciones generales

- Crear y formalizar los Comités comunales de humedales, presididos por los respectivos municipios y que incorpora a todos los actores involucrados a nivel territorial, propiciando el diálogo y el desarrollo de acciones de conservación efectiva.
- Utilizar herramientas para la gestión de humedales que provee Ramsar (Manuales Ramsar: <https://www.ramsar.org/es/recursos/manuales-ramsar/>) y el Ministerio del Medio Ambiente (humedaleschile.mma.gob.cl), a modo de apoyar la gestión municipal en humedales urbanos.
- Generar alianzas estratégicas con actores del territorio con experiencia en la conservación y gestión de humedales (ONGs, universidades, etc.).

Herramientas para el apoyo a la implementación de la ley:

- Guía metodológica que orienta técnicamente la delimitación y caracterización de humedales urbanos: <https://gefhumedales.mma.gob.cl/guiadelimitaciondehumedales/>
- Guía de denuncia de actividades que afectan a humedales: <https://gefhumedales.mma.gob.cl/guia-de-denuncia-de-actividades-que-afectan-humedales/>
- Guía de buenas prácticas en humedales para sectores de turismo y construcción: <https://gefhumedales.mma.gob.cl/gbp-turismoyconstruccion/>

Más información en gefhumedales.mma.gob.cl

Glosario de términos utilizados en este documento:

Área protegida: Espacio geográfico específico y delimitado, reconocido mediante decreto supremo del Ministerio del Medio Ambiente, con la finalidad de asegurar la preservación y conservación de la biodiversidad del país, así como la protección del patrimonio natural, cultural y del valor paisajístico contenidos en dicho espacio. (ENBD 2017-2030)

Área protegida del Estado: Área protegida creada en espacios de propiedad fiscal o en bienes nacionales de uso público, incluyendo la zona económica exclusiva. (ENB 2017-2030)

Ecosistema: se entiende un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional.

Enfermedad zoonótica: enfermedades provocadas por virus, bacterias o parásitos. Son transmitidas desde especies silvestres a animales domésticos y a los seres humanos.

Humedal: las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, 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 de seis metros. (Artículo 1, Convención Ramsar, París 13.7.94)¹⁴.

Humedales urbanos: Todas aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, 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 seis metros y que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano. (Ley 21.202¹⁵ y su reglamento DS 15/2020¹⁶).

Ordenanza municipal: Las ordenanzas municipales están normadas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1988 y se describen como: Normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad. En ellas podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de cinco unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes (Ley 18.695, 1988: artículo 12, inciso 2).

Régimen hidrológico de un humedal: comportamiento hidrológico del humedal que considera el nivel del agua, la variabilidad de los caudales, balances y tiempos de residencia del movimiento del agua a través del humedal. (Ley 21.202 y su reglamento DS 15/2020).

Reglamento de ley: es aquella relación que se produce por la dictación de una norma que contiene un conjunto de disposiciones que establece los aspectos particulares para la implementación o ejecución de una ley o de una parte de ella, o establecer disposiciones en materias no reservadas al dominio legal, que es sancionada por Decreto del Presidente de la República, en uso de la facultad contenida en el N° 6 del artículo 32 de la Constitución Política de la República (Biblioteca Nacional del Congreso).

¹⁴ Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas Ramsar, Iran, 2.2.1971 París, 13.7.94 (Modificada según el Protocolo de París, 3.12.1982 y las Enmiendas de Regina, 28.5.1987)

¹⁵ MMA- Ministerio del Medio Ambiente. Ley 21.202 Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de proteger los Humedales Urbanos. Disponible en <http://bcn.cl/2fff9>

¹⁶ MMA- Ministerio del Medio Ambiente. D.S N°15. Reglamento de la Ley 21202. Disponible en: <http://bcn.cl/2mdyo>

Elaborado por

Corporación Capital Biodiversidad

Edición

Jimena Ibarra, profesional Departamento de Ecosistemas Acuáticos del Ministerio del Medio Ambiente
Claudia Silva, coordinadora nacional Proyecto GEF Humedales Costeros.

Diseño

Ariel Ulagnero

Cita sugerida

MMA – ONU Medio Ambiente, 2022. Brief Humedales Urbanos. Ley de Humedales urbanos: su aplicación y efectividad para la conservación de los humedales urbanos. Elaborado por Corporación Capital Biodiversidad, consultora Proyecto GEF/SEC ID: 9766 “Conservación de humedales costeros de la zona centro-sur de Chile”. Ministerio del Medio Ambiente. Santiago, Chile. 6 p.

Proyecto GEF Humedales Costeros

Este material ha sido desarrollado en el marco del Proyecto GEF Humedales Costeros, iniciativa del Ministerio del Medio Ambiente en alianza con ONU Medio Ambiente, que busca mejorar el estado ecológico y de conservación de los ecosistemas costeros del Centro-Sur de Chile. Para esto, el Proyecto se ha propuesto promover un manejo sustentable, incorporando y/o mejorando la gestión de humedales costeros para la conservación, recuperación o mantención de los servicios ecosistémicos que proveen, además de reducir las amenazas y presiones sobre los humedales costeros y sus cuencas aportantes, que soportan las actividades humanas de importancia local.

Se autoriza la reproducción de los contenidos de la presente publicación para los efectos de su utilización a título de cita o con fines de enseñanza e investigación, siempre citando la fuente correspondiente, título y autor.

