

I. **Antecedentes generales**

Actualmente se encuentra en tramitación en el Congreso Nacional, un proyecto de ley denominado 'Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos' (en adelante, el "*Proyecto de Ley*"), el cual fue ingresado al Senado por moción, con fecha 6 de junio de 2017. Dicho proyecto, correspondiente al Boletín N° 11256-12, se encuentra en tercer trámite constitucional.

II. **Proyecto de Ley que 'modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos' Boletín N° 11256-12**

A. Texto actual del Proyecto de Ley

1. El último texto íntegro del Proyecto de Ley, corresponde al texto del proyecto ingresado al Senado con las modificaciones indicadas en el Oficio N° 14.780, de 5 de junio de 2019, mediante el cual el Presidente de la Cámara de Diputados remitió al Senado la aprobación del proyecto con las modificaciones ahí indicadas.
2. De esta forma, el objetivo del Proyecto de Ley, como su nombre lo indica, es la protección de los humedales y sus ecosistemas, pero no de todos ellos, sino que de aquellos que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano y sean declarados como humedales urbanos por el Ministerio del Medio Ambiente.
3. Por su parte, el artículo 2° del Proyecto de Ley dispone que el Ministerio del Medio Ambiente y suscrito por el Ministerio de Obras Públicas (DGA) expedirá un reglamento cuyo fin será definir:

*"[...] los criterios mínimos para la sustentabilidad de los humedales urbanos, a fin de resguardar sus características ecológicas y su funcionamiento, y de mantener tanto el régimen hidrológico, tanto superficial como subterráneo".*

Luego de ello, dispone que, mediante una ordenanza general, los municipios deberán establecer los criterios para la protección, conservación y preservación de los humedales urbanos, utilizando los lineamientos que establezca el referido reglamento.

4. De acuerdo al Proyecto de Ley, le corresponde al Ministerio del Medio Ambiente declarar a los humedales urbanos de oficio; o a petición del municipio respectivo.

De conformidad al artículo 3° del proyecto de ley, presentada una solicitud de reconocimiento de la calidad de humedal urbano y hasta el pronunciamiento del Ministerio del Medio Ambiente, la municipalidad respectiva no podrá otorgar permisos de subdivisión, loteo o urbanización predial y de construcciones en los terrenos en que se encuentran emplazados.

En relación con esta materia, el artículo transitorio del Proyecto de Ley establece que el plazo para dictar el reglamento será de un año, contado desde la publicación del Proyecto de Ley promulgado en el Diario Oficial.

5. A su turno, desde la perspectiva ambiental, el artículo 4° del Proyecto de Ley contempla una modificación al artículo 10<sup>1</sup> de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, la cual consiste en una modificación de la actual letra p) de dicho artículo, y la creación de una nueva tipología de proyectos o actividades que deben ingresar obligatoriamente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, “SEIA”), de forma previa a su ejecución o modificación.

En este sentido, en la letra p) del artículo 10 de la Ley, relativo a la ejecución de obras, programas o actividades en áreas colocadas bajo protección oficial, se incluye aquellas que se ejecuten dentro de los humedales urbanos, por consiguiente, estos últimos pasarían a ser considerados áreas colocadas bajo protección oficial.

Por otro lado, con la entrada en vigencia del Proyecto de Ley se incluiría un nuevo literal al referido artículo 10, el cual rezaría de la forma que sigue:

*“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 que se encuentran **total o parcialmente dentro del límite urbano**, 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”* [énfasis agregado].

Por lo tanto, si cualquier proyecto contempla la ejecución de obras o actividades que puedan significar los efectos señalados recién, entonces tendría la obligación de someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Dado que los humedales urbanos serán considerados protegidos, entonces por aplicación del artículo 8 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, entonces el proyecto podría tener la obligación de evaluarse a través de un estudio de impacto ambiental.

6. Por último, (Artículo 5 del actual proyecto de Ley) el Proyecto de Ley establece modificaciones a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, disponiendo, en

---

<sup>1</sup> Dicho artículo establece los proyectos o actividades que deben perentoriamente someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

primer término, la incorporación de un nuevo inciso al artículo 28 de la Ley, referido a la Planificación Urbana y sus niveles de acción, cuyo texto sería del siguiente tenor:

*“Todo instrumento de planificación territorial deberá incluir los humedales existentes en cada escala territorial en calidad de área de protección de valor natural. **No podrá otorgarse permisos de urbanización ni de construcción, salvo que estén destinados a su protección, preservación, conservación y gestión**”* [énfasis agregado].

Es decir impone una prohibición de carácter absoluto.

Asimismo, contempla una modificación al artículo 64 de dicho cuerpo normativo en cuya virtud se incluye a los ‘humedales’ dentro de aquellos bienes nacionales de uso público cuya utilización deberá realizarse en concordancia con lo dispuesto en el respectivo Plan Regulador y la Ordenanza Local.

7. En conclusión, desde ese punto de vista, no le corresponderá al Ministerio de Medio Ambiente calificar si existen motivos de protección especial de los humedales que requieran ser reconocidos como tales, sino que simplemente tendrá que reconocerlos.

#### B. Implicancias del actual texto del Proyecto de Ley

8. Habiendo reseñado precedentemente el texto del Proyecto de Ley, debe señalarse, según se habrá podido apreciar, que, no obstante ser un proyecto acotado en cuanto a su extensión, no puede decirse lo mismo en cuanto a sus efectos.

En relación con ello, deben destacarse los importantes efectos que conllevaría la presentación de una solicitud de declaración de humedal urbano de un determinado sector por parte del municipio respectivo, los cuales estarían constituidos por el congelamiento en el otorgamiento de autorizaciones urbanísticas de subdivisión, loteo, urbanización predial y construcción **en los terrenos** en que se encuentre emplazado el sector objeto de la solicitud. De conformidad con lo anterior, resulta pertinente resaltar el hecho que, presentada la respectiva solicitud, el aludido congelamiento se produciría no sólo sobre el sector comprendido en la solicitud, sino que sobre la totalidad del terreno en el cual aquel se emplace.

9. En relación a las modificaciones que el Proyecto de Ley plantea desde el punto de vista ambiental, debe destacarse que aquellas implicarían que, no sólo deberán ingresar al SEIA aquellos proyectos o actividades que se ejecuten directamente en humedales urbanos, sino que también se encontrarán sujetos a dicha obligación aquellos que **puedan** significar una alteración física o química de los humedales que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano.

En cuanto a lo recién destacado, más que relevante resulta el tener presente que, para constituir un proyecto o actividad que deba evaluarse obligatoriamente dentro del SEIA, no es necesario que sea una consecuencia cierta de su ejecución la alteración de humedales que se encuentre dentro del límite urbano en los términos del texto en trámite, sino que bastaría la sola potencialidad de producir dichos efectos.

**III. Efectos de la entrada en vigencia en proyectos de conectividad, y transportes**

En primer lugar, es del caso hacer presente que los efectos de la aprobación del Proyecto de Ley dependerán de los sectores que reúnan las características para ser considerados un humedal urbano, y que sean efectivamente declarados como tales por el Ministerio del Medio Ambiente. En general hoy estas tipologías de proyectos (aeropuertos, puertos, ferrocarriles etc.) ya están sometidas al SEIA.

**IV. Algunas consideraciones de los estatutos de estas infraestructura y áreas para su desarrollo en el sentido de estar afectos por ley a un determinado propósito o fines y su protección:**

Los aeródromos y los puertos se encuentran fuertemente condicionados a su localización y emplazamiento por particulares condiciones geográficas y técnicas, tipos de orientación, aguas abrigadas, condiciones geotécnicas, conos de aproximación, etc.

En el caso particular de los puertos la ley N° 19.452, en su artículo 53, define, puerto terminal o recinto portuario, y señala que “Es un área litoral delimitada por áreas físicas o artificiales que permite la instalación de una infraestructura destinada a la entrada, salida, atraque y permanencia de naves, y a la realización de operaciones de movilización y almacenamiento de carga, a la prestación de servicios a las naves, cargas, pasajeros o tripulantes, actividades pesqueras, de transporte marítimo, deportes náuticos, turismo, remolque y construcción o reparación de naves”.

Las áreas físicas o artificiales: En primer término, se refiere a “ESPACIOS” para la instalación de una infraestructura portuaria. También es necesario destacar que el recinto supone una reserva para la construcción de infraestructura portuaria presente, pero también futura.

La definición de puerto terminal o recinto portuario, constituye un concepto de naturaleza dinámico y funcional al destino portuario. Las áreas que integran los recintos portuarios, cumplen una función o destino portuario, (inciso final del artículo 11 de la ley N° 19.542 que señala que sólo, previa autorización del Presidente de la República otorgada por DS expedido por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones el Directorio de una empresa podrá, , enajenar o gravar bienes inmuebles de propiedad de las empresas ubicados al interior de los recintos portuarios. Pero sólo en la medida que no sean necesarios para la operación portuaria

y que no estén destinados o puedan destinarse al atraque de naves y a la movilización de sus cargas, pasajeros y/o tripulantes.

En el caso particular de los terrenos de playa, playa y mar vinculados a los recintos portuarios, por expresa disposición del DFL N°1 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de 31 de agosto de 1998 se excluyeron del régimen de concesiones marítimas del DFL N°340 de 1960.

Existe una especial protección a los recintos portuarios contenida en el artículo 11 de la ley N° 19.542 y que se asimila a las que existe sobre bienes nacionales y que se expresa en:

a) Los recintos portuarios sólo podrán ser modificados por Decreto Supremo expedido por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, a petición de la empresa respectiva, un recinto portuario es la expresión gráfica y jurisdiccional de una adecuada planificación de desarrollo portuario, por ello debe ser permanentemente actualizado, y pugna su fin un concepto estático.

b) Los bienes inmuebles de propiedad de las empresas situados en el interior de sus recintos portuarios **no se podrán enajenar ni gravar en forma alguna y serán inembargables.**

Situación similar ocurre en la ley de EFE, Inc. 4° del artículo 2 Señala la Empresa, en caso alguno, podrá celebrar actos o contratos que, legalmente o de hecho, impliquen enajenación de la franja de terreno, puentes y obras de arte que constituyan el trazado y vía ferroviaria. Se excluyen de esta prohibición los actos o contratos que recaigan en terrenos que queden en desuso en razón de modificaciones del trazado de la línea o del cambio de ubicación de estaciones o por haberse levantado la vía férrea, en virtud de autorización expresa dada por el Presidente de la República.

Por su parte solo pueden dejar de ser vías si existe actos (DS) de levantamiento de vías, “empresas no podrán levantar las líneas sin autorización expresa del Presidente de la República oído el Departamento”.

En materia de aeropuertos y aeródromos, la Ley N° 16.752, que en su artículo 13 “Declárense de utilidad pública y autorizase el Presidente de la República para expropiar los terrenos en los que se hayan establecido o sea necesario establecer aeródromos y los terrenos o construcciones en que existan o sea necesario instalar equipos de ayuda y protección a la navegación aérea, de comunicaciones aeronáuticas y Zonas de protección de la infraestructura Aeronáutica.

El Código Aeronáutico señala en su artículo 14 cuales “zonas de protección de la infraestructura aeronáutica”, estableciendo que ellas comprenden a el espacio aéreo

sobre: a) los aeródromos públicos o militares, b) las inmediaciones terrestres o acuáticas de dichos aeródromos; y c) las instalaciones de ayuda y protección aérea.

Por su parte el artículo 13 del Código Aeronáutico, que se declaran de utilidad pública y de interés nacional “los terrenos necesarios para el establecimiento de aeródromos públicos y militares, y para la instalación de equipos de ayuda y protección a la navegación aérea y de comunicaciones aeronáuticas, así como los bienes que fuere necesario eliminar o demoler para infraestructura aeronáutica” autorizándose la expropiación de dichos terrenos.

Se extrae del artículo 19 N°24 CPR señala que la única capaz de establecer la manera de adquirir el derecho de usar, disponer y gozar de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social, es la ley. Aquí las facultades quedan habilitadas para gozar, usar y disponer las restricciones y limitaciones del dominio.

Al respecto, la función social se expresa como afectación a un fin específico que es “portuario” “ferroviario” o “aeroportuario” en su caso, que sus bienes son de uso y servicio público.

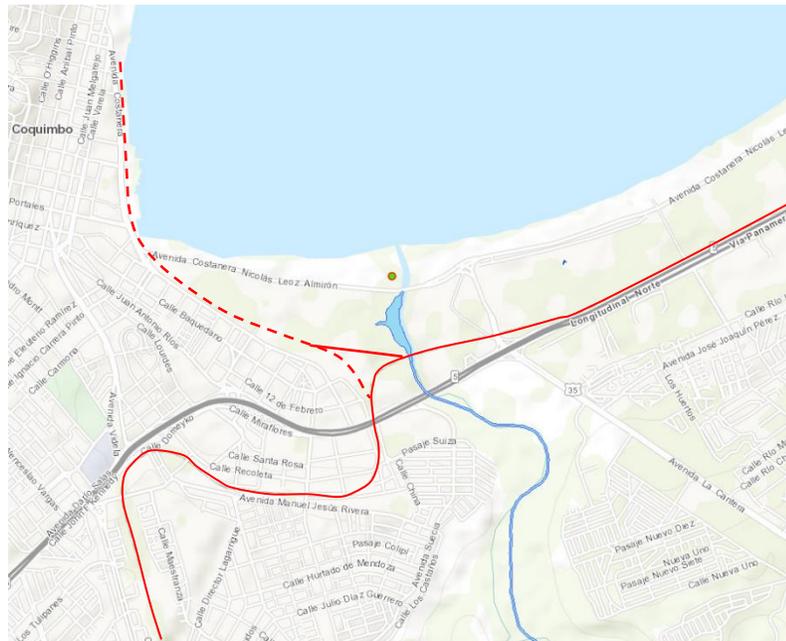
## V. Conclusiones

1. De acuerdo a los antecedentes analizados, la entrada en vigencia del Proyecto de Ley “que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos”, podría tener efectos en proyectos ferroviarios (Coquimbo, San Vicente, entre otros), ver Anexo N°1. En puertos podría afectar diversos proyectos actuales o futuros, (el Puerto Exterior de San Antonio, localización alternativa del Puerto de Arica, áreas del Puerto Chacabuco y por la amplia definición del proyecto potencialmente cualquier proyecto que pudiese resultar afectado por la declaración), ver Anexo N°2 en aquella parte coincidente con la declaración de reconocimiento de humedal urbano. En aeropuertos podría verse afectadas ampliaciones de Carriel Sur, entre otros, ver Anexo N° 3.
2. La función social de estas infraestructuras en aeropuertos, aeródromos, puertos, ferrocarriles entre otras resulta fundamental armonizar y garantizar su desarrollo en beneficio de la sociedad toda. Por ello debiese expresamente exceptuarse la posibilidad de declarar humedales urbanos en las áreas o sus proximidades respecto de infraestructura de conectividad necesaria para el desarrollo de vías férreas, puertos, aeropuertos y aeródromos destinados al uso público de carga o pasajeros y a la defensa nacional o en sus proximidades. **Situación que resulta incompatible con la prohibición absoluta contenida en el artículo 5° del actual proyecto de ley.**
3. Dicha excepción debiese considerarse en la ley y no dejarla al rango reglamentario toda vez que esta afectación a un fin específico (ferroviario, aeroportuario, portuario etc.) constituye una limitación e impone obligaciones que deriven de su función social.

4. Si bien los proyectos de transportes están sometidos a EIA, la incorporación **en el art. 4° del proyecto de la letra s)** al art. 10 de la ley 19.300 al señalar que “La ejecución de obras o actividades que puedan significar”. Es un enunciado amplio y genérico, que no se condice con las otras letras del citado artículo las que se refieren a obras específicas, tales como aeropuertos, acueductos, embalses, constituyendo la norma del proyecto en fuente de incerteza jurídica.

## ANEXO N°1: HUMEDALES Y VÍA FÉRREA

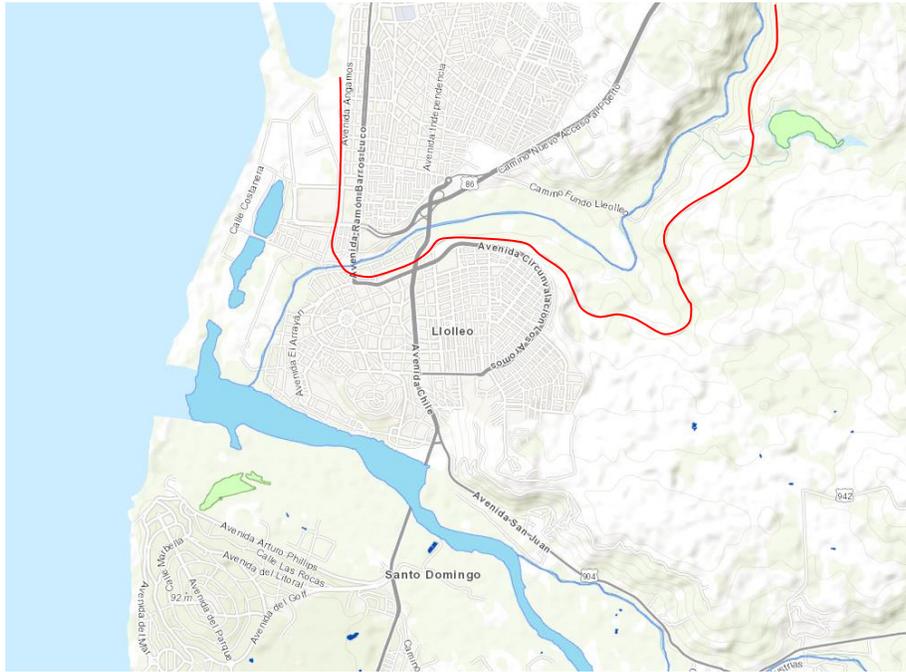
1. Coquimbo. FERRONOR: Estero El Culebrón: Humedal costero en su tramo final del tipo estuario que tiene un régimen de escorrentía pluvial y recibe el aporte complementario de acuíferos y quebradas menores.



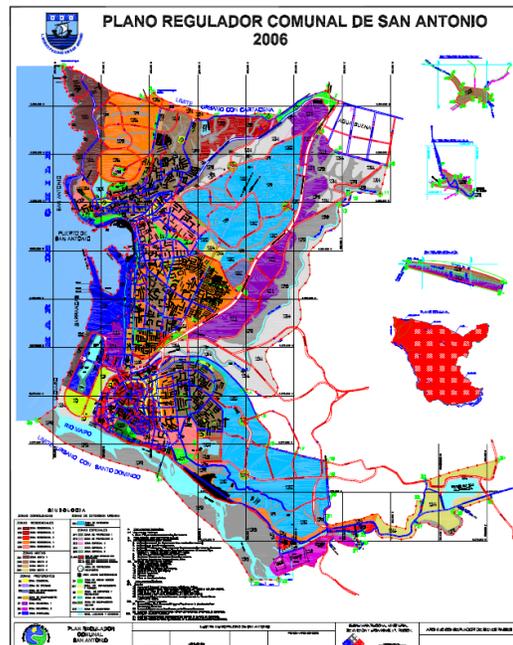
Dentro del Límite Urbano de la comuna de Coquimbo



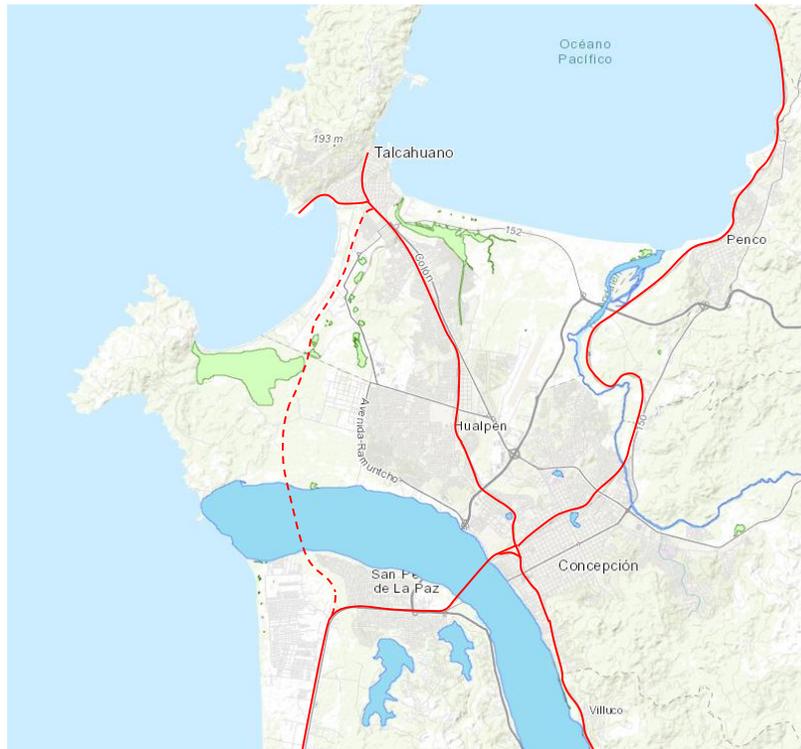
## 2. Lolloo. EFE



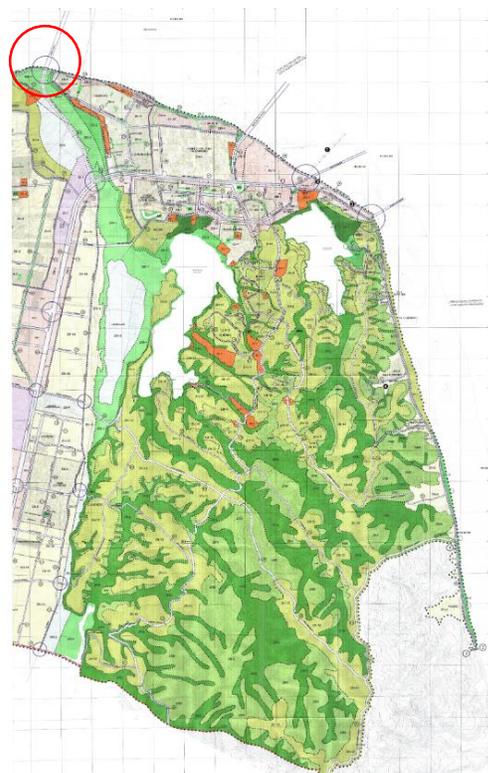
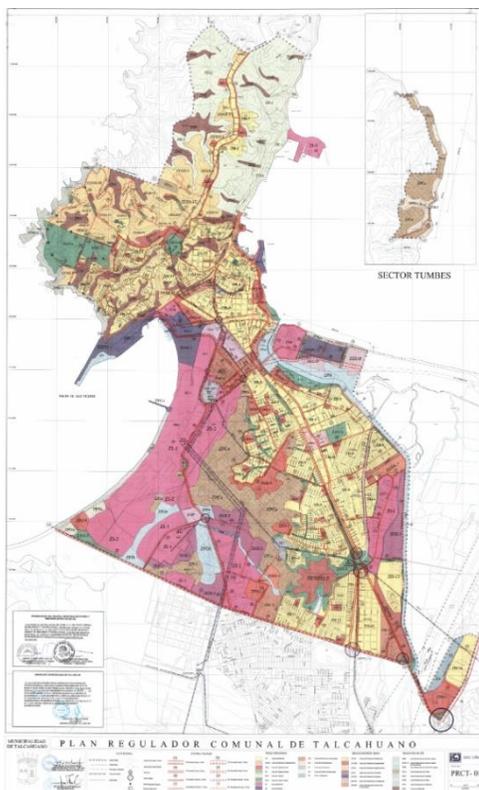
Dentro del Límite Urbano de la comuna de San Antonio.



### 3. Talcahuano, Hualpén y San Pedro de La Paz. EFE.



Dentro del Límite Urbano de la comuna de Talcahuano, Hualpén y San Pedro de La Paz.





### **ANEXO N°3: HUMEDALES Y AEROPUERTOS / AERÓDROMOS**

#### 1. Aeropuerto Carriel Sur, Concepción.



### **ANEXO N°4: PROPUESTA INDICACIONES**

1.- “Exceptuase de la aplicación de la presente ley, la infraestructura de conectividad, o sus proximidades, necesaria para el desarrollo de vías férreas, puertos, aeropuertos y aeródromos destinados al uso público de carga o pasajeros y a la defensa nacional.”