



MUNICIPIO VERDE

Con derecho al ambiente



FIMA

ONG - Desde 1998

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Guía para la protección de humedales por los gobiernos locales

Noviembre 2023





MUNICIPIO VERDE

Guía para la protección de humedales por los gobiernos locales

Noviembre 2023

Editores:

Antonio Pulgar
Luciano González Matamala
Constanza Araya Águila
Constanza Gumucio Solís
María Jose Kaffman
Felipe Perillán Caviedes

Colaboradores:

Almendra Morgado Martínez
Fernando Díaz González

Con derecho al ambiente



FIMA

ONG - Desde 1998

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Tabla de contenido

Qué es Municipio Verde	3
I. Antecedentes	4
II. Sobre la Guía para la protección de humedales por los gobiernos locales	6
1. Objetivos	6
2. Alcance de la guía	6
3. Usuarios	7
4. Metodología para la elaboración de la guía	7
5. Enfoque de la guía	9
III. Importancia de la protección de los humedales	10
1. La acción pública para la protección de los humedales	10
2. Regulación de los humedales	10
3. Rol municipal en la gobernanza de humedales	17
IV. Sistematización de experiencias: Avanzando en la construcción de una ordenanza municipal de humedales	22
1. Ámbito de protección	22
2. Gobernanza de los humedales regulados	24
3. Actividades permitidas y prohibidas para la protección de los humedales	26
4. Perfeccionar lo trabajado con insumos de la comunidad	30
Bibliografía	31
Propuesta Ordenanza Municipal	35
Anexo	45



Qué es Municipio Verde

Municipio Verde es un proyecto de ONG FIMA que surge en 2016 y que apunta a mejorar la gestión ambiental de las municipalidades. La incorporación de los municipios como actores relevantes en la gestión ambiental ha sido potenciada a nivel nacional a través de distintas normas que les entregan facultades en la materia.

El año 2021, ONG FIMA realizó el informe *“Facultades legales para la Gestión Ambiental Municipal: la experiencia de 24 Municipios de Chile”*, en el cual se buscó indagar de qué manera los municipios en Chile hacían uso de sus facultades legales y normativas, en abordar las materias y asuntos ambientales de sus comunas.

El informe consistió, primero, en un análisis descriptivo de las atribuciones y limitaciones legales que tienen los municipios en materia ambiental, donde luego se comparó la experiencia de la gestión ambiental en 24 municipios de Chile.

De los resultados de aquel informe, se elaboró el “Compromiso Municipio Verde”. Iniciativa que busca que los municipios del país, adopten una serie de medidas con miras a mejorar su gestión ambiental local.

El año 2022, en el marco del trabajo de Municipio Verde con los gobiernos locales, se elaboraron dos guías para fortalecer los compromisos municipales con la protección ambiental. Por una parte, una Guía para la Promoción de la Fiscalización Ambiental Municipal, cuyo objetivo fue fortalecer la gestión ambiental municipal, a través de la propuesta de estrategias de fiscalización.

Por otra, una Guía de Estrategia Hídrica Local, que tuvo como objetivo la promoción de estrategias para la gestión hídrica a nivel municipal, de manera de contribuir en la gestión de las aguas, con enfoque en el uso responsable y sustentable de éstas, la protección de las cuencas y el aseguramiento del agua para consumo humano.

En este contexto, la presente guía tiene por objetivo dar continuidad al estudio de los gobiernos locales y de las facultades que poseen en materia ambiental, particularmente en torno a la protección de humedales.

I. Antecedentes

A lo largo del territorio nacional, es posible encontrar distintos tipos de humedales, demostrando la rica diversidad de ecosistemas asociados a estas áreas, que se observan en pantanos, ríos, lagos y costas (Möller & Muñoz-Pedrerros, 2014).

Por una parte, los humedales son ecosistemas que entregan beneficios y servicios fundamentales para toda la vida sobre la tierra. Proveen agua dulce y alimentos; previenen y controlan efectos de la crisis climática y que pueden generar desastres socio-naturales como los aumentos del nivel de aguas continentales, marítimas o la ocurrencia de aluviones; son esenciales para la recarga de los acuíferos subterráneos y ejercen como el hogar permanente o de paso, de muchas especies de flora y fauna; así como tener una función de importante significación social en algunos territorios (Ministerio del Medio Ambiente, 2018).

Por otra, su sola existencia permite otorgarles un alto valor, de manera que se han considerado como ecosistemas que merecen el reconocimiento de una protección propia (Delgado, 2021, p. 545-547).

Dichas características, han hecho que adquieran relevancia tanto a nivel internacional como nacional. Un gran hito de este reconocimiento ha sido la Convención de Ramsar sobre Zonas Húmedas de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de las Aves Acuáticas. La convención Ramsar, suscrita por Chile en 1971 y en vigencia desde 1981, es el instrumento

internacional más importante para su protección, ya que generó una definición legal que ha posibilitado distintos marcos de acción.

El artículo 1.1. de la Convención define que es un humedal, señalando que son:

“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”.

A nivel nacional, el avance del reconocimiento de esta temática permitió el reconocimiento de deberes de Estado para su preservación. Recientemente, la Ley N° 21.600 que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas incorporó la misma definición en el numeral 18 de su artículo 3°. Previo a dicha dictación, ya la Ley N° 21.202, que modifica distintos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos, incorporó distintos instrumentos de preservación de estos ecosistemas.

A través de la gobernanza surgen mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos expresan sus intereses, ejercen sus derechos, cumplen sus necesidades y

median en sus diferencias. En este contexto, se debe abordar la conservación de los humedales bajo diversas herramientas de gestión ambiental como un proceso permanente, donde diversos actores tanto públicos, privados y la sociedad civil desarrollan esfuerzos específicos para preservar, mantener, restaurar y hacer un uso sostenible de los humedales (Möller y Muñoz-Pedrero, 2014, p.2).

De esta manera, para promover la protección de humedales, es necesario indagar en los procesos de gobernanza, conociendo los mecanismos de articulación entre los actores públicos, privados y de sociedad civil; sus voluntades, atribuciones y tipos de relación (Delgado, Bachmann y Oñate, 2007).

No menos importante, es que la protección local llegue a humedales localizados en territorios rurales, ya que en estos territorios aún existen sitios de alto valor y, por lo tanto, con alto potencial de conservación (Muñoz, Vasquez y Cortes, 2020).

De tal manera, la presente guía materializa un esfuerzo de acercar tanto a los Municipios como a la sociedad civil en general, la utilización de distintos mecanismos de protección reconocidos en el ordenamiento nacional, y que han presentado algunos desafíos de implementación.

II. Sobre la guía para la protección de humedales por los gobiernos locales



1. Objetivos

La presente guía busca facilitar el proceso de protección de los humedales que se encuentran presente dentro de los territorios jurisdiccionales de los distintos municipios del país. De tal manera, fue elaborada para contribuir al fortalecimiento de las competencias de los municipios en materia de protección de humedales, por medio de ordenanzas municipales.

Así, sus **objetivos específicos** refieren a:

1. Identificar aspectos esenciales de la relevancia de los humedales para los territorios;
2. Sistematizar los antecedentes normativos que constituyen la obligación municipal de protección de los humedales;
3. Sistematizar y analizar las experiencias a nivel nacional de ordenanzas municipales;
4. Presentar contenidos mínimos para la regulación municipal en torno a humedales.



2. Alcance de la guía

La guía es un documento de orientación, entregando, de manera sistematizada, información relevante para justificar la toma de decisiones en torno a la protección de los humedales. Así, la información presentada en esta guía toma como referencia el marco normativo vigente, decisiones jurisprudenciales de los órganos administrativos competentes y tribunales del país, así como el ejemplo de distintas ordenanzas municipales que abordan específicamente esta temática.

El primer foco de atención estará entonces en cómo proteger los humedales, sean estos urbanos o rurales, reconocidos o no. Esta parte se basa en normas de carácter general que vinculan a toda la administración del Estado.

Un segundo foco se refiere a la discusión sobre cómo se pueden gestionar los humedales dentro del territorio comunal, considerando la relevancia de la participación de los actores locales.

El trabajo concluye con la presentación de una ordenanza de humedales tipo que se pone a disposición de la comunidad, para que los gobiernos locales y la sociedad civil tenga un piso mínimo de acción, que impulse el desarrollo de normativas locales de protección de humedales a nivel nacional.

La guía fue elaborada con la información pública disponible al 13 de octubre del 2023. En ella se plasman algunos elementos que conllevan un desarrollo que excede el marco temporal de este trabajo. Ejemplo de ello es la implementación de la Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Ley N° 21.600, y los desafíos de concordancia entre la regulación de humedales y las nuevas obligaciones públicas relativas a esta materia. Así también, es necesario considerar los continuos avances de la jurisprudencia en materia de regulación de humedales, particularmente en lo que dice relación con los que se encuentran dentro de los radios urbanos.



3. Usuarios

La presente guía está dirigida, en primer lugar, a funcionarios municipales que se ven involucrados en la gestión y protección de los humedales, que se encuentran dentro de las comunas respectivas. Esta identificación se realiza en función de las competencias otorgadas por la normativa nacional aquí identificada.

Adicionalmente, también se encuentra dirigida a la sociedad civil en general, para contribuir a incidir en la gestión de los humedales presentes en sus territorios, así como en los procesos de creación o adecuación de las ordenanzas municipales que les sean atinentes.



4. Metodología para la elaboración de la guía

Para la elaboración de la presente guía se utilizó una metodología cualitativa de investigación jurídica, basada en un proceso de recolección de antecedentes en distintas escalas: internacional, nacional y local. La metodología buscó sistematizar criterios de protección de humedales por parte de gobiernos locales que son reconocidos como legítimos a nivel institucional.

Asimismo, considerando que esta Guía busca aportar información para perfeccionar la toma de decisiones sobre la gestión de humedales a nivel local-municipal, se optó por un diseño de investigación de acción-participativa. Este diseño metodológico, a diferencia de otras metodologías cualitativas, no se centró solo en comprender el fenómeno de estudio, sino también generar

insumos para transformar y/o mejorar las prácticas de gestión de humedales de los municipios (Colmenares, 2012, p. 108).

A partir de lo anterior, la metodología utilizada consistió en tres etapas: una primera fase de recolección de antecedentes; una segunda etapa de análisis y discusión; una tercera etapa de sistematización y construcción de una propuesta de ordenanza municipal tipo para la regulación de los humedales a nivel local.

a. Recolección de antecedentes

El punto de inicio de la elaboración de esta guía se produce por la constante actividad jurisdiccional en torno a los límites de la actividad de la Administración del Estado respecto de la protección de los humedales.

En tal sentido, y en función de distintos casos analizados por ONG FIMA, se comenzó la recolección de experiencias de regulación a nivel local en todo Chile, a partir del mes de enero de 2023. Así, se sistematizaron todas las ordenanzas municipales que, de manera general en la regulación ambiental o específica para el caso de humedales, son aplicables para la actuación de los municipios. Las experiencias analizadas se encuentran recolectadas en el Anexo I.

b. Análisis y discusión interna

A partir de la recolección de datos previamente señalados, se analizaron las ordenanzas municipales en los siguientes ejes temáticos: reconocimiento de humedales en ordenanzas municipales; mecanismos de toma de decisión en torno a la protección de humedales; ejemplos recomendables de regulación o disposiciones de ordenanzas de humedales.

El proceso de análisis incorporó la discusión jurisprudencial de tribunales ordinarios y ambientales en torno a la declaración de humedales urbanos y, en general, a las medidas de protección que se han discutido en dicha instancia.

c. Sistematización y construcción de propuesta de ordenanza municipal tipo

Las experiencias consultadas constituyen a un total de 60 ordenanzas municipales de dos tipos: por un lado, aquellas ordenanzas específicas sobre humedales (20), y por otro, aquellas generales sobre medioambiente y contienen disposiciones sobre humedales (40).

El análisis se realizó en base a las ordenanzas específicas sobre humedales, en atención a las categorías de: i) objeto de protección y alcance; ii) mecanismos de gobernanza y toma de decisiones; iii) actividades permitidas y prohibiciones para la protección. Las ordenanzas generales fueron descartadas al tener una baja densidad normativa en lo que respecta al objeto de la guía.



5. Enfoque de la guía

Una vez identificada la necesidad de avanzar en la protección de humedales, un primer paso para definir los mecanismos de protección es trabajar en torno a las siguientes preguntas: ¿qué es lo que se pretende proteger? ¿Cuál es el alcance para la dicha protección?

Cuando nos referimos al objeto de protección, hablamos sobre cuáles son los ecosistemas de humedales que requieren algún grado de resguardo por medio de la acción municipal. Respecto del alcance, la pregunta refiere a si dicha protección se extiende sólo sobre los humedales del espacio urbano, o si también alcanza a ecosistemas de humedales en zonas rurales.

El Ministerio del Medio Ambiente (2018) define los humedales como ecosistemas acuáticos que sostienen una rica biodiversidad y proveen importantes elementos para la vida. Pese a ello, son ecosistemas altamente vulnerables, en particular frente a amenazas como la actividad humana de alto impacto, junto con el cambio climático (Ministerio del Medio Ambiente, 2018, p. 17).

Luego, un segundo aspecto relevante es el deber municipal de facilitar la participación pública, en torno a la protección ambiental. Así, se analiza el rol de las comunidades y actores locales en la gestión del humedal bajo el título de gobernanza.

La gobernanza se entiende como “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias” (PNUD, 2016, p. 302). De tal manera se busca influir en la manera en que se toman decisiones correctas y socialmente aceptadas.

Un tercer aspecto del análisis para delinear un mecanismo de protección de los humedales por parte de los municipios es la definición sobre qué está permitido y qué está prohibido. Dicha definición tiene un efecto práctico, identificando la manera en que se espera se desarrolle la relación entre la comunidad local y el ecosistema.

Un aspecto esencial para la definición de qué actividades pueden ser permitidas o prohibidas en un humedal, es la consideración de antecedentes científicos sobre los efectos de las actividades humanas y la protección del ecosistema. Las medidas deben considerar aspectos materiales de su estructura y funcionamiento, su valor intrínseco, los servicios ecosistémicos que provee a la población, entre otros aspectos necesarios de ser considerados.

Es por eso que la guía propone un modelo de ordenanza ambiental tipo, que pueda ser tomada en consideración, como un punto de inicio para el trabajo municipal, considerando la participación ciudadana.

III. Importancia de la protección de los humedales

1. La acción pública para la protección de los humedales

Es posible constatar un cambio importante en la percepción social sobre los humedales en Chile. Distintos estudios muestran cómo se ha fortalecido la conciencia social sobre la importancia ecosistémica de los humedales, a lo largo del territorio nacional (Rojas, et al, 2017; Möller y Muñoz-Pedrero, 2014). Dicho cambio cultural ha permitido pasar de reconocer estos ecosistemas como meros pantanos, a sitios relevantes por su alta importancia ambiental (Delgado, 2021, pp.545-547).

En Chile, se caracterizan por su singularidad, belleza y fragilidad, además, por presentar una biodiversidad de gran importancia, en función de sus propiedades hidrológicas, biogeoquímicas, para la conservación y mantención de los ciclos ecosistémicos (Möller y Muñoz-Pedrero, 2014).

En Chile, cualquiera que sea su reconocimiento legal, los humedales pueden ser protegidos en función de su existencia. Aun así, las fuentes normativas a partir de las cuales se puede fundamentar la acción del Estado, y en particular de los municipios, pueden atender a dicha consideración a su existencia como al cumplimiento del deber de protección de la vida humana.

En tal sentido, analizaremos la regulación aplicable a la protección de humedales, que debe ser tomada en consideración a la hora de definir los mecanismos de protección.

2. Regulación de los humedales

Este acápite sistematiza las normas aplicables a la protección de los humedales en general, y las obligaciones recientemente creadas sobre los humedales urbanos, con relevancia en la acción de los gobiernos locales. Su observancia es útil para fundamentar las decisiones que se tomen sobre la gestión de los humedales presentes en el territorio.

Como se verá existen, en lo que nos importa, dos tipos de normas que regulan la protección de los humedales en Chile: (i) de carácter general, que vinculan a la totalidad de los órganos de la Administración del Estado, municipalidades inclusive, y; (ii) de carácter estrictamente municipal.

Tanto la influencia de la regulación internacional, como la aplicación de la Constitución, leyes y reglamentos, dan cuenta de una protección de carácter general. Así, el alcance puede incorporar

a la totalidad de los humedales que se encuentran dentro la comuna: incluyendo urbanos y rurales, artificiales y naturales, declarados y no declarados.

La ley ha creado una distinción importante con la dictación de la Ley de Humedales Urbanos y su respectivo reglamento. Dicha regulación incorpora normas específicas respecto a los humedales dentro del radio urbano, genera un procedimiento de declaración que integra tanto a los municipios como al Ministerio del Medio Ambiente. Sin perjuicio de ello, a este Ministerio le compete en definitiva la declaración de un humedal como urbano.

Todo lo anterior, genera un marco de comprensión más amplio a la hora de definir cuáles son las competencias estrictamente municipales, en torno a la protección de estos ecosistemas. Ahora bien, dicha interpretación no puede ser construida sin interrelacionar el marco general de obligaciones públicas que a continuación se desarrolla.

2.1 Marco general sobre los humedales en el derecho nacional



En los siguientes apartados abordaremos cuál es el conjunto de normas que deben ser consideradas para definir las competencias municipales en materia de humedales. El análisis de estas normativas permitirá trabajar el marco de acción posible para los municipios y respetar el principio de legalidad que atañe a toda la Administración del Estado, y según el cual la actuación del Estado, y de los municipios en este caso, debe someter sus actuaciones al marco legal constitucional y legal, y respetando la definición de competencias establecidas en las leyes (Bermúdez, 2008, p. 275).

2.1.1 Construyendo la protección general desde el deber de protección de la Constitución Política de la República

En el presente apartado explicaremos la fuente de la obligación estatal para la protección de la naturaleza, y con ello, como la Constitución se operativiza en la protección de los humedales por parte del Estado.

La parte final del inciso primero del artículo 19 N° 8 de la Constitución señala que: “*Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza*”.

La disposición constitucional ha sido entendida como un deber-mandato al Estado, que consiste en la protección de ecosistemas específicos, y que ha incluido en dicha interpretación, la protección de los humedales (Celume, 2021, pp. 395-399). De ésta surge la obligación de desarrollar los medios para que los gobiernos locales puedan disponer de instrumentos para su protección.

En razón de lo anterior, de la aplicación del Convenio Ramsar, así como su valoración ecosistémica, se ha entendido que existe un deber de protección sobre los humedales en general, sin distinguir si son rurales o urbanos, artificiales o naturales, o si cuentan con una declaratoria.

Este criterio ha sido refrendado, por la Corte Suprema en distintos casos, desde la resolución de Jardín Oriente. Dicha sentencia, temporalmente previa a la dictación de la Ley de Humedales Urbanos, resolvió que era necesario proteger el humedal Llantén porque tenía las características de un humedal artificial, aun cuando no existía una declaratoria asociada (Corte Suprema, causa rol 118-2018)

Adicionalmente, la Corte Suprema ha afirmado en reiterados fallos que los humedales preexisten a su declaratoria (Corte Suprema, causa rol 49.869-2021, C.4; Delgado, 2022).

Al existir el humedal, la labor del municipio es reconocer y proteger su existencia (González, 2023, 235-247). Esto es relevante para el caso de las ordenanzas municipales, ya que permite delinear la correcta aplicación de la función pública, buscando la efectiva protección de los humedales.

Esta obligación viene a concretarse mediante distintos instrumentos de gestión ambiental, algunos de ellos contenidos en la Ley de Humedales Urbanos. Las municipalidades, como órgano de la administración del Estado, tienen el desafío de implementar un mecanismo específico de protección para estos ecosistemas.

Algunos ejemplos de aplicación del criterio general de protección se han dado en sede de la Superintendencia del Medio Ambiente, en donde ha protegido humedales por el solo hecho de presentar las características de este ecosistema:

- i. **Humedal Río Contao:** aun cuando el humedal se encuentra fuera del límite urbano, el reconocimiento en la ordenanza comunal de humedales, de la Municipalidad de Huailahué, ha posibilitado su reconocimiento como objeto de protección, en el marco de una solicitud de información a una empresa salmonera (SMA, R.E. N° 568-2023, C.12).
- ii. **Requerimiento de ingreso del proyecto “Altos del Culenmapu”:** emplazado en la cercanía de los humedales Vichuquén y Llico, la Superintendencia ha sostenido que la ausencia de una declaratoria no impide la protección en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, encontrándose el humedal dentro del límite urbano (SMA, R.E. N°1394, C.26).
- iii. **Humedal Puente Negro:** la Superintendencia ordenó medidas provisionales de protección, por ser el humedal un ecosistema valioso, aun cuando no contaba con una declaratoria (SMA, MP-002-2021).

2.1.2 Ley N°21.202 que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos (Ley de Humedales Urbanos)

La Ley N° 21.202 fue producto de un debate que buscó responder a la necesidad de entregar formas más específicas de protección a estos ecosistemas valiosos (Delgado, 2021, p.562).

La declaratoria de humedal urbano es una forma específica de protección de estos ecosistemas (González, 2023, p. 235-247).

Adicionalmente, se otorgan responsabilidades y competencias específicas a los municipios, en torno a la gestión de los humedales dentro del radio urbano de su territorio jurisdiccional. De tal manera, obliga a que se incorporen estos ecosistemas en todos los instrumentos de planificación territorial (artículo 5, N° 1).

Ahora bien, de mayor relevancia para el quehacer municipal son las competencias otorgadas a los municipios para solicitar el inicio del procedimiento de declaración de humedal urbano. En primer lugar, los municipios se encuentran legitimados expresamente para solicitar esta declaración.

En caso de contar con la declaratoria mencionada, los municipios se encuentran en la obligación de elaborar una ordenanza sobre humedales urbanos, en donde establezcan los criterios para la protección, conservación y preservación de estos humedales. Dichas medidas deben ir en línea con lo señalado en el reglamento que define los criterios mínimos de sustentabilidad¹. Estos criterios se encuentran desarrollados en el artículo 3 del reglamento y se agrupan según las siguientes tres categorías:

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

Procedimiento de declaración de humedal urbano

El procedimiento se encuentra regulado en los artículos 6 a 14 del reglamento de humedales urbanos y sus fases se explican en la Tabla N° 1. Asimismo, existe información específica que debe

¹ Decreto N° 15, del Ministerio del Medio Ambiente, que establece reglamento de la Ley N° 21.202, que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos, de fecha 30 de julio de 2020. Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1152029>

ser acompañada en la solicitud de declaración de humedal urbano, cuando esta se realiza por parte de los municipios, la que se presenta en la Tabla N° 2.

Tabla N° 1. Resumen del procedimiento de declaración de humedal urbano

Inicio de la tramitación	El inicio de la tramitación podrá ser: - de oficio por el ministerio del Medio Ambiente, o; - a solicitud de uno o más alcaldes municipales que tengan en su territorio urbano dicho humedal².
Tramitación de la declaratoria³	La tramitación de la declaratoria dependerá de si se inició de oficio por el Ministerio o a solicitud del municipio. El procedimiento de declaración debería durar 6 meses en su tramitación, como máximo. Se contará con un expediente físico y virtual, disponible en la página de la SEREMI de Medio Ambiente. Contará con un plazo de 15 días para la participación ciudadana, en donde cualquier persona puede aportar antecedentes necesarios para su declaración. La solicitud de declaración por parte de un municipio requiere la recopilación de información técnica (artículo 8 del Reglamento). De tal manera, los equipos municipales deben considerar información como: - Datos de contacto del municipio y funcionario a cargo del proceso - Antecedentes generales del humedal - Información complementaria del área propuesta
Declaratoria de humedal urbano o rechazo de la solicitud	El Ministerio del Medio Ambiente deberá concluir el proceso por medio de la publicación de la resolución que declare el humedal urbano. En el caso de procesos que inicien por solicitud de uno o más municipios, podrá aceptar la solicitud, declarando el humedal urbanos respectivo, o podrá rechazar la solicitud por razones fundadas. La resolución que resuelva la solicitud de declaración o que derechamente declare un humedal urbano, será reclamable ante el tribunal ambiental competente.

² Al respecto la jurisprudencia ha sido clara en señalar que no es necesario el acuerdo del consejo municipal para la solicitud de declaratoria de humedal urbano. Por el contrario, sí es necesario para la ordenanza. En tal sentido, véanse las sentencias del Tercer Tribunal Ambiental rol R-25-2021 (C.10), refrendada por la Corte Suprema en sentencia de causa rol 10.964-2022 (C.10)

³ Para una descripción del procedimiento administrativo véase Carrasco y Alfaro (2023) pp. 67-69.

Tabla N° 2. Contenidos de la solicitud de declaración de humedal urbano para los casos en que se solicita por uno o más municipios, regulado en el artículo 8 del Reglamento

Antecedentes que deben ser presentados por el municipio en la solicitud de declaración	
Antecedentes generales del humedal y su localización	a. Nombre o denominación del humedal; b. La ubicación del humedal dentro de la división político-administrativa, ubicándolo a nivel regional, provincial y comunal; c. La superficie total en hectáreas que se solicita sea reconocida como humedal urbano; y, d. Representación cartográfica digital, describiendo el o los polígonos que se solicitan reconocer como humedal urbano. Dicha identificación debe realizarse por medio de coordenadas geográficas.
Información complementaria del área propuesta	a. Descripción de las características del humedal: La solicitud de declaratoria debe contener: • La caracterización de los hábitats, paisajes, ecosistemas presentes; • Sus principales atributos naturales expresados en su geología, geomorfología, hidrología, vegetación, los servicios ecosistémicos provistos por el humedal; • Amenazas que afectan al humedal; • Información de las principales especies que es posible encontrar. b. Identificación del régimen de propiedad y de la existencia de áreas afectadas a un fin específico por ley en el o los predios en los que se emplaza el humedal

Sobre el procedimiento de declaración de humedales urbanos se ha desarrollado una gran conflictividad judicial (González, 2023). La Tabla N° 3 resume algunos elementos críticos que han podido ser sistematizados de la jurisprudencia de los tribunales ambientales, y que es muy importante que se tengan en consideración a la hora de generar las solicitudes de declaración de humedal urbano.

Tabla N° 3. Aspectos críticos de la declaración de humedal urbano

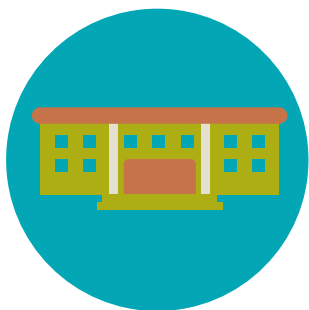
Superficie	Los humedales deben estar correctamente identificados. Es muy importante que tanto la solicitud como la declaratoria señalen un polígono, identificando los puntos que comprende y generando un área cerrada, evitando señalar meramente una línea (Sentencia Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-341-2022, C. 5-7).
Criterios de delimitación	Tanto la solicitud como la declaratoria debe contener al menos uno de los tres criterios de delimitación regulados en el Reglamento, que permitan justificar su declaración (Sentencia Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-25-2021, C.25). Estos criterios son: a. La presencia de vegetación hidrófita; b. La presencia de suelos hídricos con mal drenaje o sin drenaje, y/o; c. Régimen hidrológico de saturación ya sea permanente o temporal que genera condiciones de inundación periódica.
Criterios mínimos para la sustentabilidad	Se ha considerado que al definir una determinada área como humedal, se deben considerar especialmente los criterios mínimos para la sustentabilidad regulados en el artículo 3 del Reglamento de Humedales Urbanos. Lo contrario, impedirá la efectividad de la declaratoria para la protección y subsistencia del ecosistema, ya que éstos aseguran la existencia del humedal en el tiempo (Sentencia Segundo Tribunal Ambiental, causa rol R-356-2022, C. 11).

En resumen, la Ley N° 21.202 tiene una finalidad claramente orientada hacia la protección y man-
tención en el tiempo de los humedales que se ubican dentro del radio urbano de una comuna.

3. Rol municipal en la gobernanza de humedales

Habiendo analizado el marco general de los humedales y su regulación, analizaremos el rol específico que las municipalidades deben adoptar, en el cumplimiento de los deberes generales y específicos de protección de los humedales comunales.

3.1 Gobernanza ambiental local



Para una adecuada administración de los humedales locales, resulta esencial que los Órganos de la Administración del Estado, en este caso de las municipalidades, ejerzan el deber de tender puentes hacia las comunidades que habitan los territorios que administran.

Todo proceso de toma de decisiones que carezca de un elemento participativo será una decisión menos perfecta y más cuestionable que aquellos en los cuales si se abren espacios a la participación.

Se ha entendido que la gobernanza ambiental debe tener un alto componente participativo (Delgado y Reicher, 2017, p. 154-183; Costa, 2017, p. 94-113). En tal sentido, cabe resaltar las obligaciones que ha asumido el Estado de Chile, por medio de la suscripción del Acuerdo de Escazú, que reconoce el derecho de las personas al acceso a la información ambiental, a la participación ciudadana y al acceso a la justicia, en materia ambiental.

Es decir, las decisiones ambientales son mejores cuando es valorada la voz de las personas que se ven vinculadas por ellas. Así, los municipios como órganos del Estado encargados de administrar un territorio deben adoptar las mejores decisiones posibles. De tal manera, deben considerar a las comunidades locales, siendo un elemento fundamental para motivar cualquier acto o resolución que pretenda administrar el medio ambiente local.

En concreto, es altamente recomendable que los municipios abran espacios de participación ciudadana en la construcción de ordenanza de humedales y, en general, en todas aquellas materias que deben regular, en torno a materias ambientales.

Así mismo, los municipios se encuentran llamados a asumir un rol principal y activo en la protección de los humedales, tanto por la obligación de administrar los humedales dentro del radio urbano, como en su rol de administradoras de los bienes nacionales de uso público que se encuentren en el territorio.

3.2 Rol en torno a los humedales urbanos

Como se ha señalado la ley N°21.202, atribuye distintas competencias a los municipios, asociadas a la toma de decisiones y administración de los humedales urbanos.

- i. En primer lugar, les corresponde realizar la solicitud de declaración de humedal urbano.
- ii. Las municipalidades deberán establecer, en una ordenanza general, los criterios para la protección, conservación y preservación de los humedales urbanos ubicados dentro de los límites de su comuna, para lo que utilizarán los lineamientos ya revisados.
- iii. Al respecto cabe precisar que es posible incluir en la ordenanza aquellos humedales que se encuentren fuera del límite urbano a efectos de incorporarlos en la gobernanza y entregarles protección⁴.

Establece la ley que, desde la presentación de la petición de reconocimiento de un humedal urbano y hasta el pronunciamiento del Ministerio del Medio Ambiente, la municipalidad respectiva podrá postergar la entrega de permisos de subdivisión, loteo o urbanización predial y de construcciones en los terrenos en que se encuentren emplazados, dicha postergación se realizará utilizando, en lo que corresponda, el procedimiento establecido en el artículo 117 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (artículo 3, Ley General de Urbanismo y Construcciones).

3.3 Sobre la gestión y administración de humedales

Ya hemos señalado que la declaración de humedales urbanos busca proteger estos ecosistemas, garantizando su sustentabilidad y el resguardo de sus características ecológicas y su funcionamiento. En virtud de ello, la Contraloría General de la República en Dictamen N° [E381858](#) de fecha 17 de agosto de 2023, ha determinado algunos aspectos de gran relevancia para definir a quién le corresponde la gestión de los humedales en concreto.

El dictamen, emitido en el marco de la revisión de legalidad de la ordenanza municipal de humedales de Valdivia, aclara ciertas cuestiones sobre el ejercicio del rol municipal sobre la administración y gestión de los humedales que pasaremos a revisar.

⁴ Al respecto podemos referir a la ordenanza sobre humedales de la comuna de Hualaihué que refiere a la existencia del Humedal Río Contao, que si bien no está dentro del radio urbano su constatación ha servido para invocar su protección, puesto que, como hemos visto los humedales se protegen porque existen, siendo la declaratoria de humedal urbano una forma de reforzar dicha protección.

a. Sobre el alcance de la declaración de humedal urbano

El dictamen de Contraloría señala que la declaratoria de humedal urbano es independiente del régimen de propiedad del terreno donde éstos se emplacen. Así, las declaratorias de humedales urbanos podrían referirse a terrenos privados, municipales o a bienes nacionales de uso público.

b. Sobre el órgano a cargo de la gestión de los humedales declarados

La Contraloría precisa que la Ley N° 21.202 y su reglamento no establecen de manera automática que la gestión de un humedal le corresponde a quien tenga su administración. Siguiendo lo establecido en el artículo 5 letra c) de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, la Contraloría comprende que los municipios tienen la administración de los bienes nacionales de uso público.

Ahora bien, la administración de los humedales es independiente de la declaratoria de humedal urbano que recaiga sobre ellos. La consecuencia de esto, según la Contraloría, sería que los municipios no se adjudicarían de manera automática la gestión especial a la que alude la ley y reglamento de los humedales urbanos.

Tal como lo establece el artículo 4° del reglamento de la Ley N° 21.202, debe constar una solicitud voluntaria para asumir la gestión del humedal, dirigiendo dicha solicitud al Ministerio del Medio Ambiente, o su Secretaría Regional, pudiendo ser personas naturales o jurídicas, u organismos de la Administración del Estado.

El mismo dictamen señala que la distinción recién explicada, no imposibilita a que los municipios soliciten de manera voluntaria asumir la gestión de un humedal urbano ubicado al interior de su comuna.

Ahora bien, una segunda consecuencia de este criterio sería que las agrupaciones de la sociedad civil o personas naturales, podrían solicitar adjudicarse la gestión del humedal.

c. Sobre las materias susceptibles de ser reguladas en la ordenanza municipal

La ordenanza municipal de humedales urbanos debe considerar criterios mínimos para la gestión sustentable, desarrollados en el artículo 15 del Reglamento, y que consideran:

i. Participación efectiva y gobernanza para la conservación y protección de humedales urbanos. Se deberán considerar instancias a nivel local que permitan:

- promover activamente acciones de conservación y protección del humedal urbano de que se trate;

- apoyar la difusión y seguimiento del cumplimiento de la ordenanza general de los humedales urbanos de la comuna;
- desarrollar acciones de educación ambiental para la conservación y protección del área;
- apoyar la elaboración de un plan de gestión del área; y,
- apoyar en la gestión y protección del humedal urbano.

ii. Gestión adaptativa y manejo activo del humedal, que dice relación con reducir las múltiples amenazas que éstos enfrentan y aumentando su capacidad de adaptación y mitigación al cambio climático.

iii. Educación ambiental, formación integral e investigación para la protección y conservación de humedales urbanos.

d. Sobre la creación de órganos que aseguren la participación ciudadana

La Contraloría considera que es posible regular en la ordenanza municipal un mecanismo que defina y asegure la participación efectiva de las personas. En tal sentido, los actores involucrados en la conservación, protección y uso racional de los humedales urbanos pueden ser considerados en la ordenanza municipal para involucrarse en su gestión.

Ahora bien, no es posible regular un Comité que establezca los mecanismos de participación ciudadana. Los mecanismos de participación, tal como el Comité u otro órgano, debe quedar claramente definido en la propia ordenanza municipal.

Con todo, la Contraloría estableció dos consideraciones importantes a este mecanismo de participación: primero, recalca la jurisprudencia administrativa que considera estos mecanismos de participación como un apoyo a la gestión de los municipios, pero sin ser vinculantes. Otro aspecto importante a considerar es que no es imperativo que dichos comités sean integrados por otros órganos públicos.

d. Sobre la posibilidad de regular en la ordenanza municipal aspectos relacionados con humedales distintos a los urbanos

El dictamen analizado aborda un aspecto muy importante para la protección de los humedales que se encuentren dentro del límite territorial del municipio. Si bien la Ley 21.202 aborda la regulación de los humedales urbanos, no existen impedimento para incorporar en la regulación de la ordenanza, los demás humedales reconocidos por el Estado, siempre que se refieran a bienes municipales o nacionales de uso público.

Este es el caso de los sitios declarados como Ramsar, que podrían ser incorporados en una regulación de ordenanza de humedales por parte del municipio. Ahora bien, esto también incorpora a aquellos humedales que cumplan con la definición entregada por el Convenio Ramsar, y que no necesariamente se encuentren incorporados bajo la declaración oficial.

Para que esto sea factible de regular en una ordenanza municipal, las ordenanzas deben distinguir claramente la regulación respecto de humedales urbanos y rurales, ya que sus fuentes normativas son distintas, y las obligaciones en torno a los humedales urbanos puede contar con criterios más estrictos para su gestión.



Algunas consideraciones sobre la promulgación de la Ley N° 21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas

La reciente promulgación de la Ley del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas viene a complementar las obligaciones de protección general de estos ecosistemas. En lo que dice relación con la regulación y gestión de los humedales, esta ley integra algunos elementos que son relevantes de tener a la vista.

En primer lugar, el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas estará a cargo de crear un sistema de información de biodiversidad, que incorpore un inventario de ecosistemas de humedales, entre otros tipos de ecosistemas (artículos 24 y 39). Al respecto, la información que sea posible de levantar por parte de los municipios, podrá ser parte de la información que comience a recopilar el nuevo servicio, así como el Ministerio del Medio Ambiente.

En el caso de los humedales declarados como sitios Ramsar, el artículo 37 establece la posibilidad de que sean integrados como áreas protegidas, algunos humedales que se encuentren en propiedad privada. Se establece que para que éstos puedan ser afectados bajo esta normativa, se requiere del consentimiento del propietario.

Otro aspecto de importancia específica de esta ley, en lo que dice relación con la protección de los humedales, es la implementación de los paisajes de conservación. Reconocidos como instrumentos de conservación, se establece la competencia municipal para solicitar al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas el reconocimiento de un paisaje de conservación.

De aprobarse, se podrán generar mecanismos de gestión, con su respectivo proceso de toma de decisiones, respecto de

humedales dentro del área jurisdiccional de los gobiernos locales, considerando los lineamientos de gestión sustentable. Así el Servicio, deberá constituir un plan de manejo específico para estos efectos.

Por otra parte, esta ley crea la planificación ecológica como un instrumento de gestión de biodiversidad. En tal sentido, el Ministerio del Medio Ambiente deberá identificar sitios prioritarios para la conservación, entre los cuales se podrá integrar algunos humedales, indistinto del lugar de su emplazamiento.

La importancia de la identificación de estos sitios prioritarios dice relación con la aplicación de algunos de los instrumentos de conservación reconocidos en el texto:

- Planes de manejo específicos de ecosistemas amenazados (artículo 31);
- Planes de área degradadas (artículo 32);
- Planes de restauración ecológica (artículo 33);
- Iniciativas privadas de conservación marina (artículo 34)
- Reservas de la biósfera (artículo 36);
- Medidas de compensación de la biodiversidad en el marco del proceso de evaluación de impactos ambientales (artículo 38).

Otra de las consideraciones importantes para los humedales que puedan ser incorporados a la lista de sitios prioritarios según la planificación ecológica, es que se prohíbe la alteración física de estos humedales. Aquellos humedales que han sido incorporados al inventario público, requerirán un permiso especial previo del servicio para su alteración física, impidiendo que se modifique de manera permanente la estructura y funciones del humedal (artículo 41).

IV. Sistematización de experiencias: Avanzando en la construcción de una ordenanza municipal de humedales

Para el desarrollo de la presente sección, se entregan sistematizados los resultados del análisis de las ordenanzas municipales del país, a efectos de identificar sus principales características.

Así, los resultados expuestos en esta sección se presentan como recomendaciones para la definición de los pasos para el diseño de una ordenanza ambiental de protección de humedales.

1. **Ámbito de protección**

Lo primero que debe identificarse en esta labor es la definición del ámbito de protección deseado. Cuando hablamos de ámbito de protección, entendemos que su objeto, es la protección de los humedales en el ámbito local.

Ahora, si nos preguntamos por la extensión de la protección en el territorio, debemos definir qué humedales se protegen, en qué dimensiones y lugares. Si se adopta la decisión de incorporar en la regulación de la ordenanza a aquellos humedales que se encuentren fuera del radio urbano, y emplazados en bienes nacionales de uso público, se debe incorporar en acápites distintos la regulación de ambos tipos de humedales.

La Tabla N° 4 presenta una serie de elementos que deben ser definidos para crear una ordenanza ambiental sobre humedales.

Tabla N° 4. Elementos para definir el ámbito de protección de la ordenanza municipal

Elementos a regular	Análisis de experiencias	Recomendación
Definir el objeto de protección: ¿Que humedales?	La mayoría de las ordenanzas hablan de todos los humedales de la comuna. Sólo dos ordenanzas regulan humedales específicos (Arica y Panguipulli).	Se recomienda utilizar una referencia específica a los humedales que se pretende regular. Lo anterior facilita el proceso de identificación e inventario nacional de humedales.

Elementos a regular	Análisis de experiencias	Recomendación
Delimitación territorial	Tres ordenanzas municipales determinan por medio de un polígono el área de alguno de sus humedales (Arica, Concón y Panguipulli). El resto sólo los refiere en general o los listados.	Los criterios de tribunales y Contraloría dan a entender que lo ideal es identificar el polígono de los lugares que constituyen los humedales. Para lo anterior, se recomienda utilizar información georeferenciada, así como asesoría técnica que asegure incorporar la información técnica necesaria para asegurar la integridad del régimen hídrico del ecosistema.
Propiedad pública o privada	En cuanto a la ubicación de los humedales regulados, cuatro ordenanzas municipales refieren a propiedad privada. Diez ordenanzas municipales refieren sólo a bienes nacionales de uso público y fiscales.	En el caso de los humedales urbanos, se podrán incorporar los humedales declarados que se encuentren en terrenos de propiedad privada, municipal, fiscal o de un bien nacional de uso público (Sentencia Tribunal Constitucional 13959-2023 y 13960-2023). En el caso de los humedales rurales, se requiere que se encuentren en bienes públicos, de manera que sean susceptibles de ser regulados en la ordenanza municipal.

En términos generales todas las ordenanzas buscan regular las actividades que pueden o no realizarse en los humedales como se verá en los siguientes puntos. De todas maneras, y como se mencionó anteriormente, una buena práctica identificada es la delimitación de los polígonos o áreas sometidas a esta regulación.

A modo de síntesis de este elemento de análisis se deben resaltar los siguientes aspectos:

- Considerando que los humedales se protegen por su existencia, se vuelve relevante hacer extensiva la protección a los humedales fuera del radio urbano;
- De ser posible es bueno identificar los humedales sobre cuya existencia se tiene conocimiento junto con su ubicación espacial a objeto de facilitar la protección de estos en otras sedes;

- iii. En el caso de humedales dentro de propiedad privada, se recomienda incorporar al objeto de la regulación de los humedales, sólo aquellos que han sido incorporados al listado Ramsar, y contando con la autorización previa de sus dueños.

2. Gobernanza de los humedales regulados

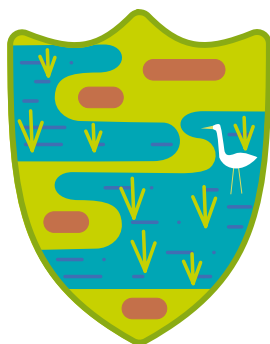
Las municipalidades pueden establecer procedimientos y órganos para la toma de decisiones sobre la gestión de los humedales de la comuna. Esto implica la posibilidad de instituir modelos de gobernanza de los humedales, que incorporen a distintos actores, o que posibiliten incluso la gestión directa de la sociedad civil en estos ecosistemas.

Primeramente, y en el marco de las ordenanzas municipales analizadas, los órganos que se constituyen, son instancias esencialmente participativas para la comunidad local. Adicionalmente, son constituidos por medio de un decreto alcaldicio.

En segundo lugar, los órganos que se constituyen para definir la gobernanza de los humedales suelen contar con una estructura organizada. De tal manera, se considera al menos un presidente, vicepresidente, secretario y director. Además, deben considerar representantes de la comunidad local, especialmente vecinos del área de interés de protección.

En tercer lugar, la municipalidad les puede delegar y atribuir funciones para el cumplimiento de los objetivos de la ordenanza. Ejemplo destacado de este elemento se puede encontrar en la ordenanza ambiental de la Municipalidad de Valdivia, ya que detalla las funciones, la composición y las atribuciones de este órgano.

De un universo de 20 ordenanzas municipales, 17 contienen medidas para tomar decisiones y generar sistemas de protección, lo que corresponde al 85% del total de estas ordenanzas. En relación con estas ordenanzas específicas, las medidas que más se frecuentan son las siguientes.



2.1. Creación de órganos de protección de humedales:

Se debe responder a la pregunta sobre qué mecanismo puede responder a las necesidades de gestión de los humedales. El análisis arrojó como resultado que 15 de las 17 ordenanzas específicas crean estas instancias orgánicas comunales para la gestión de humedales.

Las ordenanzas analizadas efectivamente contienen mecanismos para la toma de decisiones, que permiten enriquecer el sistema de protección por medio de la participación de distintos actores, ya sea por medio de la creación de un comité o un consejo de protección de humedales.

La Tabla N° 5 recoge algunos ejemplos de la creación de este tipo de órganos.

Tabla N° 5. Instancias de gobernanza creada por ordenanzas municipales

Nombre del órgano	Municipalidad que lo emplea
Comités de Protección para Humedales	Coquimbo, Cartagena Villa Alemana, Paredones, Coronel, San Pedro de la Paz, Castro, Purranque, Isla de Maipo
Consejos de Protección de Humedales	Santo Domingo
Comité de Gestión y Vigilancia de Humedales	Hualaihué
Comité Ambiental Comunal	Quilicura
Mesa técnica comunal de humedales	Algarrobo

Sobre la forma de gestionar los humedales, la actividad mancomunada con los actores territoriales es esencial. Al enfrentar un problema complejo consideramos que hay dos ejes independientes pero interconectados a considerar para regular la relación entre la comunidad local y sus ecosistemas.

- i. **Eje social:** es esencial que la gobernanza tenga legitimación de los habitantes de la comuna. Para ello, se deben contar con órganos representativos en la gestión de los humedales, para empoderar a los vecinos y vecinas sobre la protección de los humedales.
- ii. **Eje ecológico:** las decisiones representativas, no pueden tener un objeto distinto a la restauración y resguardo de los humedales como ecosistemas. De esta forma destacamos la habilitación de actividades que concreticen este deber de cuidado que tiene la comunidad local sobre sus humedales.

2.2 Algunas medidas individuales que pueden ser impulsadas por los órganos de gobernanza

Dentro del universo de ordenanza municipales, nos parece importante destacar, en función de la utilidad para la protección de los humedales y de la inclusión activa de la comunidad, las siguientes medidas:

- **Línea de acción medioambiental dentro del FONDEVE (Fondo de Desarrollo Vecinal):** Corresponde a una iniciativa de la Municipalidad de Paredones, y está destinada al financiamiento de proyectos que promuevan la protección de humedales y demás cuerpos y cursos de agua superficiales de la comuna.

Es relevante porque permite financiar las actividades que se realicen para la protección ecosistémica.

- **Reglas de oro de la “buena vecindad ecológica”:** La municipalidad de Cartagena es la impulsora de esta medida. Su ordenanza se refiere a que estas reglas tienen el objeto de educar y promover una cultura de buenas prácticas ecológicas entre la comunidad (redescubrir, reconocer, revalorizar y reparar).

Es relevante porque promueve un relacionamiento respetuoso con el humedal.

3. Actividades permitidas y prohibidas para la protección de los humedales

Todas las ordenanzas municipales analizadas incorporan un listado específico de actividades permitidas y prohibidas. Cabe destacar que, en función del artículo 12 Ley Orgánica de Municipalidades, se podrán establecer multas de un máximo de 5 unidades tributarias mensuales para quienes infrinjan sus disposiciones.

Sobre el particular, se puede señalar que el régimen de actividades prohibidas y permitidas sobre el humedal, deben considerar una base científica que permita dar resguardo al objeto de protección.

En cuanto a la fiscalización y sanción ambiental por causa del incumplimiento de estas disposiciones, es importante que esta se realice en coordinación con otros órganos de la Administración y/o de forma independiente, aplicando otras vías judiciales y administrativas que se puedan emplear⁵.

⁵ Al respecto, es posible consultar la Guía para la elaboración de una Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal de ONG FIMA (2022).

Adicionalmente se considera una buena práctica capacitar a los vecinos y vecinas para la fiscalización ambiental.

A continuación, se presenta una recopilación de buenas prácticas de actividades permitidas y prohibidas en las ordenanzas municipales analizadas para estos efectos.

3.1 Actividades permitidas

En general podemos indicar que la mayoría de las ordenanzas permiten la realización de actividades como el turismo, el cuidado y reparación de los humedales, la pesca artesanal y la navegación en naves sin motor.

Adicionalmente se identifican reglas especiales de autorización para realizar actividades en principio prohibidas, para casos especiales. Se recomienda establecer en las ordenanzas las condiciones que permitirán la autorización especial, ya que, de lo contrario, las normas de las ordenanzas municipales pueden perder eficacia. Los ejemplos identificados son:

- a. *“Las actividades descritas [en la prohibición] pueden ser autorizadas por el municipio cuando sea necesario. Solicitud debe ser presentada en la Dirección Ambiental Municipal”* (Curaco de Velez, Castro, Paredones, Purranque).
- b. *“Excepcionalmente, y sin que implique menoscabo al humedal, el municipio podrá autorizar alguna de las actividades previamente enumeradas de forma fundada. El municipio fijará las condiciones, épocas, lugar y modo de realizarlas”* (Valdivia).
- c. *“Cuando sea necesario realizar alguna de las actividades descritas, estas podrán ser autorizadas por las instituciones públicas competentes por ley”* (Hualaihué).
- d. *“No obstante, cuando sea necesario, estas actividades pueden ser autorizadas por el municipio”* (Isla de Maipo, Quilicura).

3.2 Sistema de prohibiciones

Del análisis de las ordenanzas municipales, es posible distinguir la presencia de diferentes maneras de estructurar las prohibiciones. Se pueden observar prohibiciones en torno a hidrología y cauce; biodiversidad (flora y fauna); contaminantes, aseo y ornato; edificación y urbanización; actividades de transporte y de uso general; entre otras.

Así mismo, en el caso de las comunas de Valdivia, San Pedro de la Paz y Coronel, las ordenanzas sistematizadas generan una clasificación de estas prohibiciones. Por otro lado, las otras 17 ordenanzas, si bien prohíben actividades en específico, no se presentan de manera clasificada, por lo que se encuentra solamente un listado de todas las prohibiciones por cada ordenanza.

A partir de las diferentes categorías de prohibiciones encontradas, a fin de agilizar su comprensión, estas se pueden clasificar de la en base a los siguientes criterios:

i. Prohibiciones sobre hidrología, modificaciones de cauce y régimen hídrico:

- **Cláusula genérica:** se prohíben las actividades humanas orientadas a interrumpir los ciclos naturales de los ecosistemas del humedal.
- **Cláusulas específicas:**
 - Las actividades que directa o indirectamente puedan producir la desecación, inundación o alteración hidrológica del humedal.
 - La modificación del régimen hidrológico o hidrogeológico y composición de las aguas, así como la alteración de sus cursos, fuera de los casos previstos en los instrumentos de planificación hidrológica aprobados.
 - Las modificaciones de la cubierta y las características morfológicas del humedal, el relleno del humedal con tierra, materiales, desechos de escarpe o residuos, la construcción de obras de drenaje del humedal, así como la extracción de materiales y la alteración topográfica de su zona periférica de protección.
 - La extracción y depósito de áridos y/o minerales de cualquier especie en las riberas, cubeta y playas de la zona protegida.
 - Drenaje y captación de aguas a través de motobombas, camiones cisterna o cualquier otro elemento mecánico o manual u otro método.
 - Destruir o deteriorar las obras de defensa de las riberas o de aquellas que tiendan al correcto encauzamiento de escurrimiento de las aguas.
 - Vertidos sólidos y líquidos de cualquier naturaleza que afecten de forma negativa, directa o indirectamente, a la calidad de las aguas superficiales o subterráneas que alimentan y mantienen el funcionamiento del humedal.

ii. Prohibiciones sobre biodiversidad, flora, fauna, avifauna y animales.

- La eliminación o deterioro de la vegetación presente en el espacio formado por el espejo de agua o superficie encharcada en su máximo nivel habitual, incluido el cinturón de vegetación asociada a aquella.⁶
- Cortar árboles, arbustos o cualquier tipo de vegetación y, en general, llevar a cabo acciones que afecten el entorno ecológico del área circundante, sin contar previamente con autorización del municipio o de otro órgano sectorial competente para dichos efectos.
- La introducción de especies de flora y fauna, terrestres o acuáticas, no autóctonas o extrañas al ecosistema del humedal
- La caza o captura de animales silvestres y la recogida o destrucción de sus refugios, huevos y nidos, así como la recolección de plantas, sin perjuicio de las capturas que puedan realizarse con fines científicos autorizados.^{7,8}
- Extracción o daños a la flora silvestre nativa, endémica o exótica mediante cualquier medio (específico de la Municipalidad de Cartagena).⁹
- El ingreso de animales sueltos o abandono de animales domésticos - entre otros, perros, gatos- y ganado en el humedal y su zona de amortiguación.
- Generación y provocación de cualquier tipo de ruidos molestos, cualquiera sea el origen y naturaleza, que perturbe o pudiera perturbar la fauna y avifauna de los ecosistemas
- El pastoreo de todo tipo de animales en terrenos del Bien de uso público insertos o colindantes a las áreas protegidas. Excepcionalmente el municipio puede autorizar en caso de estrictamente necesario.
- Hostigamiento, persecución y daños a la fauna silvestre o sus lugares de descanso (genérico).¹⁰
- La pesca en todos los cuerpos de agua.
- Cortar árboles y arbustos sin contar con la autorización del municipio.

⁶ En varias ordenanzas se contempla como excepción las actividades de manejo de hábitat o actividades de control de especies exóticas y/o invasoras

⁷ También está bajo la siguiente cláusula (caso de Arica): “Extracción, captura, caza y comercialización de la avifauna, también la extracción y/o destrucción de nidos o refugios”

⁸ Otra cláusula específica similar es “Captura temporal o definitiva de cualquier especie biológica mediante cualquier arte (sean nativas, endémicas o exóticas)”, de la comuna de Cartagena).

⁹ Cláusula similar (Panguipulli): “Toda extracción, captura, caza y comercialización de la avifauna que se encuentre en el humedal. Así mismo la extracción y/o destrucción de nidos y refugios”

¹⁰ También aparece, de manera específica, bajo la siguiente cláusula: “Cualquier actividad que espante, altere, impida el descanso y/o impida las naturales actividades de las especies de fauna” (comuna de Puchuncaví)

iii. Contaminantes, aseo y ornato:

- Los vertidos de todo tipo de residuos sólidos y líquidos provenientes de cualquier actividad económica, productiva, pública o privada, así como también la disposición de escombros.
- El establecimiento de propiedades ribereñas como botaderos y depósitos de escombros.
- Utilización de plaguicidas, fungicidas o fitocidas que puedan afectar el humedal y su zona de amortiguación.
- Las quemas no autorizadas de todo tipo de productos, desechos, residuos o vegetación que resulten incompatibles con la conservación del humedal.
- Acumulación de materiales en zonas que, por efecto de aguas lluvias o movimientos de tierras, puedan ser arrastrados dentro del humedal.
- Contaminación con residuos sólidos, provenientes de origen domiciliario o industrial, orgánicos o inorgánicos.
- Disposición de desechos sólidos, basura, escombros de construcción, desechos de escarpe, desechos de poda, mantención de jardines y limpieza de calles.
- Las prohibiciones relacionadas con la contaminación lumínica, en particular la intensidad luminosa y radiancia espectral se regirán de acuerdo a la legislación vigente.
- Destruir, deteriorar y hurtar señaléticas, basureros y cualquier tipo de elemento similar entregado por el municipio para mantener el orden y la limpieza de los lugares.

4. Perfeccionar lo trabajado con insumos de la comunidad

Tal como lo hemos señalado anteriormente, el Estado y, con ello, los municipios deben facilitar y fomentar la participación de la población, por medio de la facilitación de la información ambiental, a disposición de todas las personas. Lo anterior forma parte de la dimensión procedimental de los derechos ambientales reconocidos en el Acuerdo de Escazú (ONG FIMA, 2023).

Lo anterior implica que en el trabajo desarrollado por la municipalidad, resulta muy recomendable diseñar espacios de participación y complementación de la distribución de roles en la gestión pública de los humedales. Por una parte, resulta muy importante la incorporación de los saberes locales para mantener las características específicas de cada ecosistema.

Por otra parte, el diseño de estas etapas de participación debería permitir aplicar una debida consideración de las observaciones ciudadanas planteadas al anteproyecto de ordenanza que se pueda construir. Lo anterior permite una mayor socialización de sus contenidos y, con ello, una mayor legitimidad social en torno a las medidas adoptadas.

BIBLIOGRAFÍA

1. Doctrina

Bermúdez Soto, J. (2015). El principio de legalidad y la nulidad de Derecho Público en la Constitución Política. Fundamentos para la aplicación de una solución de Derecho Común. Revista De Derecho Público, (70), Págs. 273-285. <https://doi.org/10.5354/rdpu.v0i70.37764>

Carrasco, Edesio y Alfaro, Maximiliano (2023). Humedales urbanos y congruencia procedimental: apuntes para su adecuada comprensión. Revista Actualidad Jurídica (47)

Celume Byrne, Tatiana, (2020) “Origen y fuente constitucional de los derechos de la naturaleza en Chile. Una perspectiva desde la lógica ambiental del agua”, en: García, M. (Ed.), Reconocimiento de la Naturaleza y sus componentes como sujetos de Derecho, Universidad del Externado de Colombia, Bogotá.

Colmenares, Ana Mercedes (2012). Investigación-acción participativa: una metodología integradora del conocimiento y la acción. Voces y Silencios. Revista Latinoamericana de Educación, vol.3, n°1, 102-115.

Costa Cordella, E. (2017). La Justicia Ambiental en la Evaluación de Desempeño Ambiental: Chile 2016 de la OCDE. Revista De Derecho Ambiental, (7)

Delgado, L. E., Bachmann, P. L. y Oñate, B. (2007). Gobernanza ambiental: una estrategia orientada al desarrollo sustentable local a través de la participación ciudadana. Revista Ambiente y Desarrollo, 23(2007), 68-73.

Delgado Schneider, Veronica, & Reicher Salazar, Oscar (2017). La urgente incorporación del principio de participación ciudadana en el derecho de aguas chileno: Un enfoque desde los instrumentos de gestión ambiental. Revista De Derecho Ambiental, (8),

Delgado Schneider, Verónica (2021), “La Ley de Humedales Urbanos en Chile: el tránsito desde ‘pantanos infecciosos’ a valiosos ecosistemas dignos de protección (y restauración)”, en Lovera, Domingo (Ed.), Anuario de Derecho Público UDP, Eds. Universidad Diego Portales

Delgado Schneider, Verónica (2022) “Tendencias jurisprudenciales para una mayor protección de los humedales, sean o no urbanos”, Litigación Ambiental y Climática, Vol. II, N° 5, disponible en: <http://dacc.udec.cl/tendencias-jurisprudenciales-para-una-mayor-proteccion-de-los-humedales-sean-o-no-urbanos-delgado-2022/>

González Matamala, Luciano (2023). El contencioso administrativo sobre la declaratoria de humedales urbanos: la tensión entre la conservación y la motivación del acto administrativo. Revista De Derecho Universidad De Concepción, 91(253)

Möller, Patricia, & Muñoz-Pedrerros, Andrés. (2014). Legal protection assessment of different inland wetlands in Chile. Revista chilena de historia natural, 87, 1-13. <https://dx.doi.org/10.1186/S40693-014-0023-1>

Muñoz-Lobos, Camila, Vásquez, Alexis, & Cortés-Donoso, Erika. (2020). El rol de los gobiernos locales en la gobernanza de protección del humedal de Pichicuy (Chile). *Urbano* (Concepción), 23(42), 98- 111. <https://dx.doi.org/10.22320/07183607.2020.23.42.08>

ONG FIMA (2022). Guía para la elaboración de una Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal. Disponible en: <https://www.fima.cl/wp-content/uploads/2023/05/guia-municipio-verde-fiscalizacion.pdf>

ONG FIMA (2023). Análisis del cumplimiento de estándares del Acuerdo de Escazú en Chile. Segunda Edición. Disponible en: <https://www.fima.cl/wp-content/uploads/2023/04/analisis-cumplimiento-2023.pdf>

Rojas, O., Zamorano, M., Saez, K., Rojas, C., Vega, C., Arriagada, L., & Basnou, C. (2017). Social Perception of Ecosystem Services in a Coastal Wetland Post-Earthquake: A Case Study in Chile. *Sustainability*, 9(11), 1983. MDPI AG. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.3390/su9111983>

2. Documentos oficiales

Ministerio del Medio Ambiente, 2018, Plan Nacional de Protección de Humedales 2018-2022.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), s.f. Gobernanza ambiental. Disponible en: www.pnuma.org/gobernanza/index.php; consultado: diciembre, 2016. Citado desde Montoya-Domínguez, Estefanía, y Rosario Rojas-Robles. 2016. «Elementos sobre la gobernanza y la gobernanza ambiental». *Gestión Y Ambiente* 19 (2):302-17. <https://doi.org/10.15446/ga.v19n2.58768>. p. 304

5ta Reunión de la Conferencia de las Partes Contratantes de la Convención de Ramsar, “La Declaración de Kushiro” (1993), consulta 12 de diciembre de 2016. Disponible en: http://archive.ramsar.org/cda/ramsar/display/main/main.js-p?zn=ramsar&cp=1-31-58-130^23374_4000_2

Naciones Unidas (1992), Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

3. Normas

Decreto 100, (22 de septiembre de 2005), Constitución Política de la República.

Decreto N°771 (11 de noviembre de 1981) Promulga la convención sobre zonas húmedas de importancia internacional especialmente como hábitat de las aves acuáticas, suscrito en Irán el 2 de febrero de 1971 (Ramsar)

Decreto Supremo N° 40 (12 de agosto de 2013) Reglamento Sistema de Evaluación Ambiental.

Ley N° 21.202 (16 de enero de 2020) Modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos.

Ley N° 21.600 (6 de septiembre de 2023) Crea el Servicio Nacional de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

DFL N° 458 (18 de diciembre de 1975) Ley General de Urbanismo y Construcciones.

D.S. N° 15 (30 de julio de 2020) Establece reglamento de la Ley N° 21.202, que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos.

4. Resoluciones y expedientes administrativos

Contraloría General de la República (2023) Dictamen N°E381858 de 2023. Disponible en: <https://www.contraloria.cl/pd-fbuscador/dictamenes/E381858N23/html>

Ministerio del Medio Ambiente (2013) Resolución Exenta . N°930 de 2013. Disponible en: <https://humedaleschile.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2023/07/Resolucion-576-2023-MMA-Crea-comite-nacional-y-establece-procedimiento-para-comites-regionales-y-comunales.pdf>

Superintendencia del Medio Ambiente (2022) Resolución Exenta N°1394 de 2022. Disponible en: <https://snifa.sma.gob.cl/General/Descargar/20903003483>

Superintendencia del Medio Ambiente (2021) Medida Provisional N° 002-2021. Disponible en: <https://snifa.sma.gob.cl/MedidaProvisional/Ficha/245>

Superintendencia del Medio Ambiente (2023) Resolución Exenta. N° 568-2023. Solicitado por Transparencia.

5. Jurisprudencia

Corte Suprema. Sentencia N° 118-2018, del 27 de agosto de 2018.

Corte Suprema. Sentencia N° 49.869-2021, del 4 de febrero de 2022.

Corte Suprema. Sentencia N° 10964-2022, del 5 de enero de 2023

Tribunal Constitucional. Sentencia N° 13959-2023 y 13960-2023, 25 de abril de 2023.

Tercer Tribunal Ambiental. Sentencia N° R-25-2022, del 31 de marzo de 2022.

Segundo Tribunal Ambiental. Sentencia N° R-356-2022 del 26 de julio de 2023.

Propuesta Ordenanza Municipal
[Descargar aquí](#)

PROPUESTA ORDENANZA MUNICIPAL

“PROTECCIÓN DE HUMEDALES COMUNALES EN [Comuna]”

VISTOS: Los antecedentes:

- 1) Que atendida la importancia de los humedales, que constituyen ecosistemas de gran valor ambiental, siendo asimismo sumamente frágiles, llevando a cabo una gran cantidad de procesos naturales de importancia para la comunidad y para el propio sistema ecológico, y constituyen un importante sitio de alimentación, refugio y reproducción para una gran variedad de especies nativas, que representan un valor inherente, posibilitando el desarrollo de actividades productivas sostenibles, lo cual debido a estos factores reviste especial relevancia su protección y conservación a nivel local;
- 2) Lo dispuesto en el artículo 19 N°8 de la Constitución Política de la República;
- 3) Los artículos 2, literales e, g, y p, 4° de la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medioambiente.
- 4) El artículo 3° del Código de Aguas.
- 5) D.F.L. N°340 sobre Concesiones Marítimas del Ministerio de Hacienda y su Reglamento D.S. N°9 de 2018 del Ministerio de Defensa.
- 6) El Decreto N°82 de 2011, del Ministerio de Agricultura que aprueba el Reglamento de Suelos, Aguas y Humedales.
- 7) El Reglamento de la Ley N°21.202 que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo proteger los Humedales Urbanos.
- 8) Lo señalado en distintas normas y atribuciones que confiere la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N°18.695 y sus modificaciones posteriores, específicamente, en sus artículos N°1, 3, 4, 5, 10, 12, 25 y 65.
- 9) La Ley N° 21.045 que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.
- 10) La ley N°20.249 que crea el Espacio Costero Marino de Los Pueblos Originarios y su Reglamento Decreto 134 de 2019 del Ministerio de Desarrollo de Planificación.
- 11) El Decreto Ley 3.485 de 1980, que aprobó la Convención relativa a las Zonas Húmedas de importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, celebrada en Ramsar, Irán, el 2 de Febrero de 1971;
- 12) El Decreto N°276 de 1980, Reglamento sobre Roca de Fuego, modificado por Decreto N°34 de 2016, ambos del Ministerio de Agricultura.

CONSIDERANDO:

- 1) Que la Constitución Política de la República en su Artículo 19 N°8 contiene el deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.

Es labor del legislador y, así mismo, de la Administración del Estado, desarrollar su configuración desde la perspectiva legal, reglamentaria, y en general normativa, permitiendo su aplicación conforme lo determinen las necesidades del interés general.

- 2) Que la materialización de este deber implica por un lado un deber de evitar daños ambien-

tales como de conservar, restaurar y reparar la naturaleza como se desprende de la lectura del artículo 2 de la Ley N° 19.300 en sus literales e, g, y p,;

3) Que la Ley 20.417, al modificar la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, introdujo importantes cambios a la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, otorgando potestad a los Municipios para aplicar normativas especiales para contribuir a la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad de humedales locales, estableciendo estándares de conservación y resguardo de servicios ambientales que brindan a la comunidad.

4) Que los humedales son reconocidos local, nacional e internacionalmente por su alto valor como hábitat para aves playeras migratorias y residentes, así también, son ecosistemas indispensables por los beneficios o servicios ecosistémicos que brindan a la humanidad, incluyendo provisión de agua dulce, alimentos, conservación de la biodiversidad, control de crecidas, recarga de aguas subterráneas y mitigación del cambio climático.

5) Que los humedales [Tipo de humedal del territorio con referencia a sus características]

6) Que los humedales urbanos gozan de protección especial a través de la Ley N°21.202 que protege los Humedales Urbanos.

7) Que Chile ratificó en 1994 la Convención Marco de Naciones Unidas (CMNUCC), tratado que surge como respuesta mundial al cambio climático.

8) Que en septiembre de 2015 Chile adoptó el documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” que expone un plan de acción que conjuga las tres dimensiones del desarrollo sostenible, a saber, las dimensiones económica, social y ambiental, que a su vez se traducen en 17 objetivos de desarrollo sostenible.

9) Que Chile ratificó el Acuerdo de París en febrero de 2017 compartiendo el objetivo de reducir la emisión de gases de efecto invernadero y el cambio climático.

10) Que, CONAF actualmente es la encargada de administrar las quemadas en terrenos agrícolas, ganaderos o de aptitud preferentemente forestal, hayan sido o no estos últimos declarados como tales ante la Corporación Nacional Forestal. Solamente se podrá usar el fuego en forma de “Quema Controlada”.

11) Por lo anterior, el Concejo Municipal Acuerdo N° ____, sesión _____ de fecha _____, el Concejo Municipal ha considerado establecer.

ORDENANZA DE PROTECCIÓN DE LOS HUMEDALES COMUNALES EN [comuna]

TÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1: Objeto de la Ordenanza.

La presente ordenanza regula los humedales ubicados dentro de los límites del territorio Comunal, ya sea que se encuentren dentro del radio urbano o no.

Tiene por objeto principal regular la protección, conservación y restauración de los humedales comunales.

Asimismo, se busca regular uso sustentable y sostenible en lo que no sea contrario a los objetivos del inciso anterior.

Además, busca:

- a. Contribuir a la normativa ambiental vigente, al uso racional de estos humedales y uso sustentable y sostenible de sus recursos.
- b. Promover el desarrollo humano sostenible, equitativo y participativo de la comunidad vinculada a estos humedales, a través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos relacionados con los estudios, valoración, promoción, conservación y restauración de los humedales.
- c. Establecer criterios y usos fundamentales para la correcta protección de estos humedales, por parte de la comunidad local tanto de sectores públicos y privados.

Artículo 2: La presente Ordenanza se aplicará con sujeción a lo establecido en Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente y sus normas reglamentarias, lo establecido en la Ley N° 21.202 que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo proteger los Humedales Urbanos y su Reglamento, como asimismo a la Ley N° 21.600 que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el sistema nacional de Áreas Protegida, la legislación vigente en materia de recursos hídricos, sin contravención a las disposiciones establecidas en el DFL N° 1122 del Código de Aguas, del Ministerio de Justicia, así como tampoco con el Orden Ministerial N° 2 del 15 de Enero de 1998 de la Subsecretaría de Marina, Ministerio de Defensa, que entrega los lineamientos sobre la regulación que debe efectuar la Autoridad Fiscalizadora sobre el tránsito vehicular en el borde costero.

Artículo 3: La presente Ordenanza está inspirada en los siguientes principios que sirven para su interpretación y aplicación:

- a. **Principio Preventivo:** aquel que busca, mediante el empleo de la información disponible así como la generación de información ambiental evitar que se materialicen daños en el medio ambiente.
- b. **Principio precautorio:** aquel que opera, a falta de certeza científica, en favor del medio ambiente, de forma tal que la falta de certidumbre sobre un potencial impacto no puede obstar a la protección ambiental.
- c. **Principio in dubio pro natura:** aquel en cuya virtud, la toma de decisiones deberá ser resuelta de manera tal que favorezca la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. No se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de los mismos.

- d. Principio de Responsabilidad:** aquel en cuya virtud, por regla general, los costos de la prevención, disminución y reparación del daño ambiental, deben estar caracterizados de modo de permitir que éstos sean atribuidos a su causante.
- e. Principio de la Cooperación:** aquel que inspira un actuar conjunto entre la autoridad municipal, la institucionalidad competente y la sociedad civil de la comuna, a fin de dar una protección ambiental adecuada a los bienes comunales, para mejorar la calidad de vida de los vecinos.
- f. Principio de Publicidad:** conforme al cual la Municipalidad tiene el deber de generar información ambiental sobre los humedales, su protección, las actividades y espacios deliberativos que sobre este se generen a efectos de permitir el acceso a la información y a la justicia ambiental.
- g. Principio de la Participación:** aquel que promueve que los actores públicos y privados comunales y/o sociales se asocien y se involucren en la gestión ambiental del territorio comunal.
- h. Principio de la Coordinación:** Los Órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones.

Artículo 4: Para los efectos de esta ordenanza se entenderá por:

- 1) Área de amortiguación:** extensión de agua o tierra de ancho variable que se establece alrededor de un humedal, en la transición hacia zonas que permiten diferentes usos de suelo. Esta área tiene por objeto cautelar las actividades económicas y antrópicas no compatibles con la preservación del ecosistema, con la finalidad de resguardar la integridad ecológica y funcional del humedal, y los valores y atributos deseados de éste, al reducir el efecto borde que se genera en el humedal al estar expuesto a un entorno perturbado. Su extensión estará delimitada tanto por las características físico-geográficas en relación a la cuenca donde se ubica, como por las características propias del humedal, de sus objetos de protección y de las amenazas a las que se encuentra expuesto.
- 2) Aves playeras migratorias:** aquellas especies de aves conocidas por sus hábitos de migración estacional, que habitan o frecuentan las zonas costeras, incluyendo playas, humedales, marismas y áreas cercanas a cuerpos de agua, como lagos y ríos para su reproducción, descanso o alimentación.
- 3) Biodiversidad:** la variabilidad de los organismos vivos, que forman parte de todos los ecosistemas terrestres y acuáticos. Incluye la diversidad dentro de una misma especie, entre especies y entre ecosistemas, su composición, estructura y funcionalidad.
- 4) Borde costero:** Franja del territorio que comprende la costa marina, fluvial y lacustre y el mar territorial de la República, que se encuentran sujetos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. Se entenderá por mar territorial el mar adyacente, hasta la distancia de 12 millas marinas, medidas desde la respectiva línea base cuyo dominio es nacional (artículo 593 del Código Civil).
- 5) Criterios para la sustentabilidad:** Los regulados en el Título III del Decreto 15-2020 del Ministerio del Medio Ambiente que Establece reglamento de la ley n° 21.202, que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos
- 6) Comunidad Local:** todas las personas naturales o grupos de éstas constituidas en organizaciones territoriales y funcionales que viven y desarrollan sus actividades habituales, prácticas

culturales, comerciales o productivas en el territorio comunal, a las cuales se les da la oportunidad de participar activa o pasivamente en la gestión ambiental local.

7) Cubeta o álveo: zona topográficamente deprimida, constituida o no por materiales impermeables, donde se retiene y acumula el agua que configura el humedal, de manera temporal o permanente.

8) Cuenca u hoya hidrográfica: región geográfica que comprende un sistema de drenaje de agua que convergen hacia un punto común, y del cual se forman todos los afluentes, subafluentes, quebradas, esteros, lagos y lagunas que afluyen a este, en forma continua o discontinua.

9) Especie exótica: especie de organismo que se encuentra fuera de su rango de distribución natural.

10) Especie exótica invasora: aquella especie exótica que es capaz de reproducirse y colonizar nuevos espacios en su nuevo entorno geográfico, cuyo establecimiento y expansión amenaza ecosistemas, hábitats o especies, capaz de producir daño significativo a uno o más componentes del ecosistema.

11) Humedal: toda extensión de estuarios, pantanos, turberas o superficies cubiertas de aguas en 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, sea que dicha extensión se encuentre en zona urbana o rural; y, en general, todos aquellos sistemas acuáticos continentales integrados a una cuenca hidrográfica.

12) Infraestructura Vial: las infraestructuras relativas a los caminos y carreteras.

13) Línea de playa: Aquella que, de acuerdo con el artículo 594 del Código Civil, señala el deslinde superior de la playa de mar hasta donde llegan las olas en las más altas mareas.

14) Línea de la playa oficial: Aquella fijada por la Dirección, pudiendo solicitar para su determinación, un informe técnico al S.H.O.A. En el caso de que sea necesario modificar una línea de playa oficial, debido a la alteración de la realidad geográfica del sector, la Dirección elevará los antecedentes al Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, para que disponga que se realicen las modificaciones pertinentes.

15) Línea de las aguas máximas en ríos y lagos: Nivel hasta donde llegan las aguas en los ríos o lagos, en sus crecientes normales de invierno y verano. Para su determinación se estará a lo definido por el Ministerio de Bienes Nacionales conforme a los procedimientos establecidos en el DS N° 609 de 1978, de esa Secretaría de Estado, o en su defecto, a las instrucciones impartidas por la Dirección.

16) Línea de más baja marea: Línea que representa el nivel mínimo alcanzado por una marea vaciante en el período de sicigias y cuando la luna se encuentra a su menor distancia de la tierra.

17) Línea del límite de terreno de playa: Línea que fija el límite superior de los terrenos de propiedad del Fisco sometidos al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa ubicada a una distancia de hasta 80 metros, medida desde la línea de la playa de la costa del litoral o desde la línea de aguas máximas en los ríos o lagos, sin considerar para estos efectos los rellenos artificiales hechos sobre la playa o fondos de mar, río o lago.

18) Línea de relleno: Trazado referencial que determina el deslinde de un relleno artificial respecto a la playa y/o fondo de mar, río o lago.

19) Plan de Gestión para humedal: instrumento destinado a implementar actividades, acciones y proyectos que apuntan a la protección, valoración y promoción de los humedales.

20) Playa de mar: franja de tierra, generalmente de arena, grava u otros materiales sedimentarios, que se extiende desde la línea de baja marea hasta la línea de más alta marea.

21) Ribera: franja o porción de tierra situada en los márgenes de un cuerpo de agua, entre el cauce o lecho de un río o lago, hasta el nivel de más alta marea o de mayor caudal que guarda relación con el espacio de transición, o ecotono, entre el medio acuático y el medio terrestre circundante.

22) Servicios Ecosistémicos: contribución directa o indirecta de los ecosistemas al bienestar humano. Los servicios ecosistémicos incluyen servicios de aprovisionamiento, de regulación (regulación de inundaciones, sequías, degradación de suelos y enfermedades), soporte y culturales.

23) Superficie encharcada: área cubierta por agua de escasa profundidad, que se encuentra en los bordes del espejo de agua del humedal.

24) Terreno de playa: Faja de terreno de propiedad de Fisco sometida al control, fiscalización y supervigilancia del Ministerio de Defensa, hasta 80 metros de ancho, medida desde la línea de la playa de costa del litoral y desde la ribera en los ríos y lagos. Para los efectos de determinar la medida señalada, no se considerarán los rellenos artificiales hechos sobre la playa o fondos de mar, río o lago. No perderá su condición de terreno de playa el sector que quede separado por la construcción de caminos, plazas, etc. Los terrenos de propiedad particular que, según sus títulos, deslinden con sectores de terreno de playa, o con la línea de la playa de costa del litoral o de la ribera en los ríos o lago, no son terrenos de playa. En aquellos títulos de dominio particular que señalan como deslinde el Océano Pacífico, la marina, la playa, el puerto, la bahía, el río, el lago, la ribera, la costa, etc., debe entenderse que este deslinde se refiere a la línea de playa.

25) Usos consuetudinarios: prácticas o conductas realizadas por la generalidad de los integrantes de la asociación de comunidades o comunidad, según corresponda, de manera habitual y que sean reconocidas colectivamente como manifestaciones de su cultura.

Artículo 5: Campo de Aplicación

La presente Ordenanza comenzará a regir en los siguientes humedales sin perjuicio de la constatación de la existencia de otros humedales comunales:

Se aplicarán las disposiciones de esta ordenanza sobre los humedales urbanos, cuya fuente normativa corresponde a la Ley N° 21.202 y su Reglamento, a las áreas que conforman los siguientes humedales:

[Enumerar humedales conocidos y señalar de la forma más específica posible su ubicación]

Se aplicarán las disposiciones de la presente ordenanza a aquellas áreas, fuera del radio urbano, que comprendan bienes fiscales, municipales o nacionales de uso público, y que presenten las características de un humedal según la definición de la Convención Ramsar, a las áreas que conforman los siguientes humedales:

[Enumerar humedales conocidos y señalar de la forma más específica posible su ubicación]

TÍTULO II: DE LA GOBERNANZA DE LOS HUMEDALES COMUNALES

Artículo 6: Para la consecución de los objetivos de la presente Ordenanza, el Alcalde o Alcaldesa podrá crear un comité de gestión local, a cargo del monitoreo de los objetivos de control, vigilancia y aplicación de esta Ordenanza en el territorio, para cada humedal identificado en la presente ordenanza.

Artículo 7: Los comités a que refiere el artículo anterior se constituirán mediante decreto alcaldicio, que reconocerá su estructura, organización, composición y funciones, sin perjuicio de lo señalado en el artículo siguiente. Dichos comités deberán contar con, a lo menos, un Primer Delegado y dos Sub-delegados. En su composición, deberán considerar a personas naturales, miembros o representantes de organizaciones comunitarias, y de manera especial, a los vecinos del área de interés de protección. La Unidad de Medio Ambiente Municipal velará por el adecuado funcionamiento y fortalecimiento del comité.

Artículo 8: Serán funciones esenciales del Comité:

- a. Promover activamente acciones de protección del humedal de que se trate.
- b. Apoyar la vigilancia del cumplimiento de la normativa que protege a los humedales sea esta de fuente constitucional, internacional, legal, reglamentaria o local;
- c. Participar y velar por la creación e implementación conjuntamente con el municipio, de un Plan de Gestión Ambiental para el humedal, el que será incorporado en planes y programas de desarrollo comunal u otras instancias regionales de educación, promoción y conservación del humedal.
- d. Apoyar acciones de educación para la conservación del humedal.
- e. Participar y apoyar proyectos a fondos concursables u otras formas de financiamiento para desarrollar actividades relacionadas al manejo sustentable y sostenible de los humedales.
- f. En general apoyar la conservación de los humedales y su relación con actividades económicas de uso sustentable.

Artículo 9: Serán deberes prioritarios de la municipalidad, sin perjuicio de que se pueden celebrar convenios público-privados con los comités de gestión local y/o los titulares de los predios en los casos que corresponda, los siguientes:

- a. Realizar labores de conservación y restauración sobre los humedales comunales.
- b. Adoptar las medidas necesarias, en el marco de sus facultades, para proteger los humedales presentes en la comuna y colaborar con el Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia del Medio Ambiente y demás organismos públicos en la implementación y control de instrumentos de gestión ambiental para la protección.
- c. Sobre la gestión de especies de las áreas protegidas: se deberán adoptar las medidas necesarias, para proteger a las especies que se encuentren en alguna categoría de conservación.

Artículo 10: Para la aplicación del artículo precedente en terrenos que no sean de propiedad fiscal o bienes nacionales de uso público será necesario:

- a. En aquellos casos en que no exista una declaratoria asociada al humedal conseguir el acuerdo del dueño del predio para realizar las labores indicadas.
- b. En aquellos casos en que exista una declaratoria asociada al humedal coordinarse con el dueño del predio para realizar las labores indicadas.

Cabe precisar que la ejecución de estas labores es un servicio que se presta para la conservación y mantenimiento del ecosistema. De forma tal que estos acuerdos tienen por objeto aliviar respecto del titular los costos asociados a su realización.

La aplicación de este artículo no obstará al deber municipal de realizar sus labores inspectivas, denunciando ante las autoridades competentes las infracciones que detecte y/o ejercer las acciones legales correspondientes contra los dueños de predios en los que se encuentren humedales que, debido a su mal manejo y/o falta de colaboración, generen riesgos o daños sobre el humedal o la población local.

Artículo 11: Para la ejecución y financiamiento de estas competencias se habilita a la municipalidad y a los comités especialmente a celebrar convenios con entidades públicas o privadas sin fines de lucro.

TÍTULO III: DE LAS ACTIVIDADES PERMITIDAS EN LOS HUMEDALES

Artículo 12: Son usos o actividades permitidas en los humedales, las siguientes:

1. En general las actividades o los usos orientados al resguardo, conservación, rehabilitación o restauración del humedal con especial énfasis en los criterios para la sustentabilidad.
2. La recolección y pesca de recursos marinos (ej. algas, mariscos y peces), siempre que sean realizadas de la manera tradicional, dado por la costumbre, sin el uso de maquinarias pesadas. Esto siempre que dicha actividad sea gestionada de manera de ser sustentable en el tiempo, según los criterios de sustentabilidad establecidos en el artículo 3 del Reglamento de la Ley 21.200 que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos.
3. El turismo de bajo impacto y de intereses especiales, como la observación de aves, actividades acuáticas no motorizadas (ej. kayak, canoas, etc.). Esto siempre que se tengan en consideración épocas sensibles para la biodiversidad asociada al humedal, como periodos reproductivos y de crianza.
4. Instalación de señalética informativa a visitantes sobre el valor patrimonial del humedal, acorde con los estilos locales y sin causar un impacto negativo en la calidad escénica del área.
5. Instalación de infraestructura de apoyo a la conservación y desarrollo de turismo de intereses especiales, respetando los estilos y materialidad tradicional, y evitando un impacto negativo sobre la biodiversidad y la calidad escénica del área.
6. El tráfico de vehículos motorizados menores y camiones con capacidad de carga no superior a los 3.000 kg, por la sección superior de la playa exclusivamente para vecinos residentes, que puedan demostrar su calidad y que no cuenten con otra alternativa para acceder a sus casas o propiedades y en todo caso estar en concordancia el reglamento de Borde Costero y la Orden Ministerial N°2 del 15 de Enero de 1998, de la Subsecretaría de Marina, Ministerio de Defensa.
7. Las visitas y actividades didácticas y científicas orientadas hacia el conocimiento, divulgación, interpretación y apreciación de los valores naturales del ecosistema, sin perjuicio de los fines de conservación y mejora del espacio natural y de la salvaguarda de los derechos de la titularidad de los espacios.
8. Las actuaciones para el seguimiento y control del estado y evolución del ecosistema mediante los estudios pertinentes.

TÍTULO IV: DE LAS ACTIVIDADES PROHIBIDAS EN LOS HUMEDALES

Artículo 13: Quedan prohibidas las siguientes actividades, en cuanto sean incompatibles con la protección de los humedales o supongan un peligro para el humedal, su integridad ecológica y funcional o los valores, servicios ecosistémicos y atributos deseados de éste.

1. Las actividades que directa o indirectamente puedan alterar el régimen y conectividad hidrológica del humedal.
2. La modificación de las características morfológicas del humedal, y su área de amortiguación.
3. Acampar y/o hacer fogatas en el humedal.
4. El pastoreo de ganado en el humedal.
5. Los vertidos líquidos contaminantes de cualquier naturaleza que afecten de forma negativa, directa o indirectamente, la calidad biogeoquímica del humedal y sus afluentes superficiales o subterráneos.
6. La contaminación con residuos sólidos, sean estos de origen domiciliario o industrial, orgánicos o inorgánicos que afecten de forma negativa, directa o indirectamente, a la calidad biogeoquímica del humedal y sus afluentes.
7. La eliminación o deterioro de la vegetación ribereña del humedal o de toda aquella, cuya alteración afecte de manera directa o indirecta la integridad ecológica y funcional del humedal, o los valores, servicios ecosistémicos y atributos deseados de éste. La introducción de especies exóticas de flora, fauna y funga, terrestres o acuáticas.
9. El ahuyentamiento o captura de animales silvestres y la afectación o destrucción de refugios, huevos y/o sitios de nidificación.
10. La utilización de productos biocidas en el humedal y su zona de amortiguación.
11. Las quemas no autorizadas de todo tipo de productos, desechos, residuos o de vegetación que resulten incompatibles con la preservación y conservación de la integridad ecológica y funcional del humedal, o los valores, servicios ecosistémicos y atributos deseados de éste.
12. El ejercicio de deportes náuticos que puedan afectar la integridad de los ecosistemas
13. El uso de vehículos motorizados de cualquier tipo.
14. Las instalaciones, mejoras o construcciones para uso habitacional permanente o semi-permanente que pudiesen afectar la integridad ecológica y funcional del humedal, o los valores, servicios ecosistémicos y atributos deseados de éste.

No obstante, cuando sea necesario realizar alguna de las actividades descritas, estas podrán ser autorizadas por las instituciones públicas competentes por ley, ya sea Fuerzas Armadas en borde costero de uso público y actividades marítimas; Municipalidad de [comuna] por permisos de construcción de accesos o edificaciones ya sea en sectores urbanos como rurales, así como del ingreso a los humedales para el desarrollo de actividades con diversos fines comerciales, Carabineros de Chile para fines de fiscalización y denuncias y cualquier otro órgano de la Administración del Estado con competencias.

TÍTULO V: DE LA VIGILANCIA, FISCALIZACIÓN Y SANCIONES

Artículo 14: Toda persona natural o jurídica podrá efectuar denuncias sobre infracciones a la presente ordenanza, las que podrán ser recepcionadas a través del Comité de Gestión de cada Humedal y derivada la Unidad de Medio Ambiente u Oficina de Partes de la Ilustre Municipalidad de _____, o bien la Autoridad Marítima en el caso que corresponda a un sector del borde costero.

Artículo 15: Conforme al deber de coordinación y cooperación de la Administración del Estado, en caso de que un hecho denunciado constituya una infracción a otra norma ambiental esta entidad edilicia deberá derivarla al organismo competente.

Lo anterior sin perjuicio de las acciones legales que pueda tomar la municipalidad en contra de quien dañe un humedal.

Artículo 16: Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, para una mejor observancia de la presente Ordenanza, y del marco normativo aplicable a los humedales en general, el municipio podrá capacitar vigías ambientales ad-honorem, para que cooperen en la aplicación de la presente Ordenanza.

Artículo 17: Los vigías ambientales, en el contexto de la presente Ordenanza, podrán:

- a. Colaborar en la difusión del marco normativo aplicable a los humedales en general y esta Ordenanza en particular;
- b. Denunciar ante la autoridad ambiental las infracciones y delitos que constaten;
- c. Realizar sus actividades en coordinación con los funcionarios públicos encargados de las labores de fiscalización;

Artículo 18. Las infracciones a las normas de esta ordenanza serán denunciadas al Juzgado de Policía Local y sancionadas con multas de entre 3 a 5 U.T.M en conformidad al Artículo 12° de la Ley N°18.695. Todo ello, sin perjuicio de las competencias o facultades que en esta materia tengan los servicios públicos competentes en el ejercicio de sus funciones, los Tribunales Ambientales y la Superintendencia del Medio Ambiente.

Para el cálculo del monto de la multa, se estará a cada hecho u omisión infraccional acreditado por cada día mientras dure dicha infracción.

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 19. La presente Ordenanza deberá comunicarse y publicarse en el sitio electrónico del municipio y deberá encontrarse permanentemente disponible en él.

Artículo 20. Quedan derogadas todas las disposiciones de ordenanzas municipales contradictorias a la presente regulación.

Anexo

Municipio	Ordenanza Municipal para la Protección de Humedales.
Arica	Ordenanza
Coquimbo	Ordenanza
Concón	Ordenanza
Puchuncaví	Ordenanza
Cartagena	Ordenanza
Santo Domingo	Ordenanza
Algarrobo	Ordenanza
Villa Alemana	Ordenanza
Paredones	Ordenanza
Coronel	Ordenanza
San Pedro de la Paz	Ordenanza
Valdivia	Ordenanza
Panguipulli	Ordenanza
Castro	Ordenanza
Curaco de Vélez	Ordenanza
Purranque	Ordenanza
Hualaihué	Ordenanza
Punta Arenas	Ordenanza
Quilicura	Ordenanza
Isla de Maipo	Ordenanza

Presentación tabla resumen con los hallazgos del Mapeo de Ordenanzas Municipales de Protección de Humedales correspondiente a los municipios seleccionados para su participación en el estudio¹¹:

¹¹ Fuente: Elaboración propia.



MUNICIPIO VERDE

