

# Proyecto de Ley que Reforma el Código de Aguas: Tramitación y Principales Modificaciones

La moción parlamentaria que establece una ley para reformar el Código de Aguas (Boletín N° 7543-12), ingresó al Congreso Nacional para su primer trámite constitucional en la cámara de Diputados el 17 de marzo del 2011. El 22 de noviembre del 2016 la Cámara de Diputados aprueba el proyecto de ley, enviando la discusión a segundo trámite constitucional hacia el Senado para que sea analizado por la Comisión Especial sobre Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía del Senado. El 22 de agosto del 2017 se emite el primer informe de la comisión para que sea discutido en la Comisión de Agricultura del Senado. Actualmente el proyecto cuenta con urgencia.

Los principales principios del proyecto de ley: a) Las aguas, en todos sus estados, son bienes nacionales de uso público, b) Se establece la prioridad para el consumo humano y el saneamiento, especialmente frente a un escenario de escasez, c) Garantizar a quienes utilizan adecuadamente los derechos de aprovechamiento de aguas para que los sigan utilizando, d) Impedir el no uso, acumulación o acaparamiento de derechos de aprovechamiento de aguas, e) Se obliga la inscripción de los derechos existentes en el registro de propiedad del Conservador de Bienes Raíces. f) Se modifica el régimen de los derechos nuevos que se constituyan, es decir los nuevos derechos no serán a perpetuidad, serán otorgados a 30 años máximo y con la opción de renovación. y g) La Dirección General de Aguas

(DGA) podrá establecer un caudal ecológico mínimo, respecto de los derechos de agua existentes en aquellas áreas que existe un ecosistema amenazado o degradado, Asimismo en áreas declaradas bajo protección oficial de biodiversidad.

Los principales puntos críticos de discusión del proyecto de ley son: a) Afectación de la norma sobre los derechos de aprovechamiento de aguas vigentes (ya constituidos) y sus atributos, b) En relación al establecimiento de caudales ecológicos mínimos, no está establecido los mínimos, la determinación de estos y su aplicación, c) Los plazos de las concesiones y de las extinciones de derechos de agua según el tipo de uso, d) La debilitación del derecho de propiedad sobre el derecho de aprovechamiento de aguas. (e) La reserva del recurso para la preservación ecosistémica (f) Se cuestiona la coexistencia de sistemas de sanciones: el pago de patentes y el remate de los derechos por el no pago de éstas, así como la nueva sanción de extinción del derecho. (g) Las nuevas facultades y atribuciones de la DGA.

Está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

#### Contacto

E-mail: [atencionparlamentarios@bcn.cl](mailto:atencionparlamentarios@bcn.cl)

Tel.: (56)32-226 3168 (Valpo.)

El presente documento responde a una solicitud parlamentaria del Congreso Nacional, conforme a sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, tanto la temática abordada como sus contenidos están determinados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. Su objeto fundamental no es el debate académico, si bien su elaboración observó los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y oportunidad en la entrega

#### Paco González Ulibarry

Es Ingeniero Agrónomo (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2009) y Magister en Ciencias Agronómicas y Ambientales (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2015). Sus intereses de investigación son: Agricultura, Ordenamiento Territorial, y Gestión de Recursos Naturales.

E-mail: [pgonzalez@bcn.cl](mailto:pgonzalez@bcn.cl)

Tel.: (56) 32 226 3175

## Introducción

El presente documento se enfoca en el Proyecto de Ley que Reforma el Código de Aguas (Boletín 7543-12). El informe cuenta con la historia del proyecto, las líneas de discusión y puntos críticos del proyecto. Por último, se comparan las presentaciones realizadas por el ejecutivo en la Cámara de Diputados y la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural, como en la Comisión Especial sobre Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía del Senado.

Para desarrollo de este trabajo se consultó la información disponible en el Senado (Tramitación legislativa), presentaciones en comisiones, informes de comisiones e informes de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN).

## Proyecto de Ley Reforma al Código de Aguas

La moción parlamentaria que establece una ley para reformar el Código de Aguas (Boletín N° 7543-12), ingresó al Congreso Nacional para su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados el 17 de marzo del 2011. El 8 de octubre del 2014 el ejecutivo ingresa indicaciones sustitutivas y el informe financiero de dichas indicaciones. El 22 de noviembre del 2016 la Cámara de Diputados aprueba el proyecto de ley, enviando la discusión a segundo trámite constitucional para que sea analizado por la Comisión Especial sobre Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía del Senado. El 18 de abril del 2017 se ingresan las indicaciones tanto del ejecutivo como de los senadores para que sean votadas. El 22 de agosto del 2017 se emite el primer informe de la comisión para que sea discutido en la Comisión de Agricultura del Senado. Actualmente el proyecto cuenta con urgencia suma (Carey, 2017 y Senado, 2017a).

## Principales características de la moción parlamentaria

- Énfasis en el carácter de bien nacional de uso público de las aguas.  
La moción agrega un artículo 4° bis en el Código de Aguas, que prescribe que las aguas son *bienes nacionales de uso público* y que cumplen, entre otras, funciones ambientales, de subsistencia, étnicas, productivas, escénicas, paisajísticas, sociales y de ordenamiento territorial; y *establece como deber del Estado garantizar el acceso a dichas funciones* (Cámara, 2017).
- Regulación de la función ambiental, escénica, paisajística y social de las aguas.  
La moción incorpora un nuevo título al libro primero del Código de Aguas, donde *regula las funciones del agua*. Al respecto, establece que *para garantizar el acceso el acceso a la función productiva del agua, se otorgarán derechos de aprovechamiento*. Para ello, el Estado deberá resguardar que exista *un caudal suficiente en las fuentes naturales*, para velar por las funciones escénicas, paisajísticas, ambientales, sociales y de ordenamiento territorial de las aguas (Cámara, 2017).
- Establecimiento de concesiones de uso temporal.  
El proyecto agrega varios artículos al Código de Aguas, que *regulan el otorgamiento y los alcances de las concesiones de uso temporal*. Al respecto, se establece -en síntesis- que estas concesiones no podrán transferirse ni transmitirse. Tampoco podrán ser objeto de gravámenes, ni utilizarse para fines distintos de los que se tuvieron a la vista para su otorgamiento, bajo sanción de caducidad por el solo ministerio de la ley (Cámara, 2017).

## Líneas y énfasis de la discusión del proyecto de ley hasta la Comisión Especial sobre Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía del Senado

Las discusiones se centraron en la escasez hídrica tanto de origen natural y antrópico, como también el aumento de la demanda del recurso. En base de lo anterior, se analizó las discusiones del proyecto de ley en sus distintas comisiones, identificando los siguientes principios (Baeza, 2017):

- a) Las aguas, en todos sus estados, son bienes nacionales de uso público.
- b) Se establece la prioridad para el consumo humano y el saneamiento, especialmente frente a un escenario de escasez.
- c) Garantizar a quienes utilizan adecuadamente los derechos de aprovechamiento de aguas para que los sigan utilizando.
- d) Impedir la acumulación o acaparamiento de derechos de aprovechamiento de aguas, sin usarlas. Los derechos se extinguirán si su titular no hace uso efectivo del recurso.

- e) Se obliga la inscripción de los derechos existentes en el registro de propiedad del Conservador de Bienes Raíces que corresponda, de lo contrario caducarán.
- f) Se modifica el régimen de los derechos nuevos que se constituyan, es decir los nuevos derechos no serán a perpetuidad, serán otorgados a 30 años máximo y con la opción de renovación. Lo anterior sólo afectará al 10% de las aguas superficiales y un 50% de las aguas subterráneas.
- g) La Dirección General de Aguas (DGA) podrá establecer un caudal ecológico mínimo, respecto de los derechos de agua existentes en aquellas áreas en que el Ministerio del Medio Ambiente informe que existe un ecosistema amenazado o degradado, Asimismo en áreas declaradas bajo protección oficial de biodiversidad.

**Los puntos críticos de la discusión que se dieron hasta la Comisión Especial sobre Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía del Senado (Baeza, 2017)**

- b) Afectación de la norma sobre los derechos de aprovechamiento de aguas vigentes (ya constituidos) y sus atributos.
- c) En relación al establecimiento de caudales ecológicos mínimos, no quedan claros los siguientes puntos: qué tan mínimo será dicho caudal, si será igual para todas las cuencas, cómo aplica la prelación temporal de los derechos, casos en que su aplicación será retroactiva.
- d) Los plazos de las concesiones y de las extinciones de derechos de agua según el tipo de uso (consuntivo o no consuntivo), incorporan un elemento de incertidumbre a las inversiones (especialmente las de largo plazo) y también sería discriminatorio.
- e) Se debilitaría el derecho de propiedad sobre el derecho de aprovechamiento de aguas.
- f) La retroactividad en la aplicación de la reforma.
- g) La reserva del recurso para la preservación ecosistémica es un concepto muy amplio y la DGA no tiene las competencias para establecer decisiones vinculantes respecto a un concepto tan genérico como el citado.
- h) Se cuestiona la coexistencia de sistemas de sanciones: el pago de patentes y el remate de los derechos por el no pago de éstas, así como la nueva sanción de extinción del derecho.
- i) Las nuevas facultades y atribuciones de la DGA producto de la reforma propuesta (fiscalización).
- j) Las inconstitucionalidades planteadas (relativas a igualdad ante la ley, igualdad de oportunidades económicas, derechos de propiedad, otros) en varios de sus artículos.
- k) Actuación del Estado en el establecimiento de la prorrata en el ejercicio de los derechos de aprovechamiento de agua y la actuación de las organizaciones de usuarios de agua OUA en esta materia.
- l) Relación poco clara entre los “nuevos” y “antiguos” derechos de aprovechamiento, es decir podrían generarse problemas de convivencia o acciones diferenciadas (según la autoridad vigente y su definición de interés público).
- m) Los remates de agua y mecanismos para que los derechos vuelvan a manos del Estado en calidad de reservas de aguas para las funciones de subsistencia y preservación ecosistémica.

**Comparado de las presentaciones realizadas por el ejecutivo tanto en la C. Diputados y Comisión de Agricultura, silvicultura y desarrollo rural de la Cámara de Diputados como en la Comisión Especial sobre Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía del Senado**

Principales Ejes de la reforma	Principales característica del proyecto con las indicaciones sustitutivas de la Comisión de Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía de la Cámara de Diputados	Principales característica del proyecto con las indicaciones sustitutivas de la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados
<p><b>Priorización usos de la función de subsistencia.</b></p>	<p>Se consagra el derecho humano de acceso al agua potable y un conjunto de normas para hacerlo efectivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Siempre prevalecerá el uso para el consumo humano, el uso doméstico de subsistencia y el saneamiento, tanto en el otorgamiento, como en la limitación al ejercicio de los derechos de aprovechamiento. Arts. 17, 62 y 314;</li> <li>• Se crea un permiso transitorio de extracción para que Comités y Cooperativas de APR aprovechen las aguas solicitadas (hasta 12 l/s), mientras tramitan la solicitud definitiva (hasta un máximo de dos años);</li> <li>• Posibilidad del Estado de reservar aguas disponibles, para otorgarlas en concesión y satisfacer los usos de la función de subsistencia;</li> <li>• En circunstancias excepcionales, el Presidente podrá otorgar de derechos de aprovechamiento contra disponibilidad.</li> <li>• Los Comité de APR podrán cavar pozos en suelo propio de la organización o de sus integrantes, o <u>en terrenos del Estado</u>, previa autorización, según el caso, pudiendo hacer uso de aguas subterráneas, por el solo ministerio de la ley, destinadas al consumo humano</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se define el acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano esencial e irrenunciable. Art. 5°</li> <li>• Siempre prevalecerá el uso para el consumo humano, el uso doméstico de subsistencia y el saneamiento, tanto en el otorgamiento, como en la limitación temporal al ejercicio de los derechos de aprovechamiento. Arts. 5 bis, 17, 62 y 314;</li> <li>• Se crea un permiso transitorio (hasta 2 años) para que los Comités y Cooperativas de APR, aprovechen las aguas solicitadas, hasta 12 l/s, mientras se tramita la solicitud definitiva. Art. 5 bis;</li> <li>• Posibilidad del Estado de reservar aguas disponibles, para otorgarlas en concesión para satisfacer los usos de la función de subsistencia. Art. 5 ter;</li> <li>• En circunstancias excepcionales, el Presidente de la República <b>podrá otorgar de derechos de aprovechamiento contra disponibilidad para garantizar estos usos.</b> Art. 147 quáter;</li> <li>• Los Comité de A.P.R. <b>podrán cavar pozos en suelo propio</b> de la organización o de sus integrantes, <b>para hacer uso de las aguas</b> subterráneas destinadas al consumo humano. Art 56 inc. 2°.</li> </ul>
<p><b>Protección de áreas de importancia patrimonial y ambiental</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se podrá constituir derechos de aprovechamiento en glaciares;</li> <li>• No podrán otorgarse derechos de agua en las áreas declaradas bajo protección oficial para la protección de la biodiversidad (parques nacionales, santuarios de la naturaleza, monumentos naturales, humedales de importancia internacional –RAMSAR- y reservas de área virgen. Los derechos constituidos: plan de manejo;</li> <li>• Se extiende la protección de los acuíferos que alimentan vegas y bofedales, a los pajonales (humedales) y se amplía su presunción desde Tarapacá y Antofagasta, incluyendo Coquimbo y Atacama;</li> <li>• Se exime del pago de patentes a los titulares de derechos no extractivos de aguas y para quienes no los utilicen a fin de mantener la función ecológica de áreas declaradas protegidas por el MMA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No se podrá constituir derechos de aprovechamiento en glaciares. Art. 5;</li> <li>• No podrán otorgarse derechos de agua en las áreas declaradas bajo protección oficial para la protección de la biodiversidad (parques nacionales, santuarios de la naturaleza, monumentos naturales, humedales de importancia internacional –RAMSAR- y reservas de área virgen. Art. 129 bis 2;</li> <li>• Se extiende la protección <b>de las aguas subterráneas</b> que alimentan áreas de vegas y bofedales a más regiones del país (desde Arica y Parinacota hasta Coquimbo) y se incluyen a los pajonales (humedales). Arts. 58 y 63;</li> <li>• Exención del pago de patentes a titulares de derechos no extractivos de aguas y a quienes no los utilicen a fin de mantener la función ecológica de áreas declaradas protegidas por el MMA. Art. 129 bis 9.</li> </ul>

Principales Ejes de la reforma	Principales característica del proyecto con las indicaciones sustitutivas de la Comisión de Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía de la Cámara de Diputados	Principales característica del proyecto con las indicaciones sustitutivas de la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados
<p><b>Fortalecimiento atribuciones de la Administración para prorratear y redistribuir las aguas y preservar la sustentabilidad del acuífero.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las medidas para prorratear las aguas subterráneas, podrán ser de <b>oficio</b> o a petición de parte.</li> <li><u>En aguas superficiales</u>, si hay dos o más Juntas de Vigilancia con jurisdicción en una misma fuente de abastecimiento, por encontrarse ésta seccionada, la DGA podrá ordenar una redistribución de aguas entre las distintas secciones;</li> <li>En aguas subterráneas, se define que si la explotación de éstas produce una degradación del acuífero al punto que afecte su sustentabilidad, la DGA deberá limitar (a prorrata) el ejercicio de las extracciones;</li> <li>En las Zonas de Prohibición y Áreas de Restricción se exige instalar sistemas de medición e información de las extracciones y no se permite que los derechos provisionales se conviertan en definitivos, salvo que se levante la restricción.</li> <li>Para el caso de que se requiera redistribuir las aguas con la finalidad de satisfacer los usos de la función de subsistencia, todos los usuarios deberán contribuir a prorrata;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Si hay dos o más Juntas de Vigilancia con jurisdicción en una misma fuente de abastecimiento y una de ella se siente perjudicada por la extracción de otra, la DGA podrá ordenar una redistribución de aguas entre las distintas secciones. Art. 17;</li> <li>A la regla general de que el Servicio podrá exigir por resolución fundada a cualquier titular que instale <b>sistemas de medición de extracciones</b>, se añade <b>y de transmisión de dicha información a la D.G.A.</b> (Art. 38 inciso 2°), estableciéndose multas ante el incumplimiento de estas medidas hasta un máximo de 400 UTM. (Art. 307 bis);</li> <li>Ante la declaración de escasez hídrica, se podrá redistribuir las aguas con la finalidad de satisfacer los usos de la función de subsistencia, <b>ampliándose el plazo máximo del decreto de 6 meses a un año, posibilitando su prórroga. (Art. 314).</b></li> <li>Se protege la <b>sustentabilidad del acuífero, de modo que si su explotación produce una degradación al punto que la afecte</b>, la DGA limitará el ejercicio de los derechos de aprovechamiento a prorrata de ellos. Art. 62;</li> <li>A la regla general de que la DGA podrá exigir la instalación de sistemas de medición, se agrega la de transmisión de la información (Art. 68) y lo hace obligatorio cuando las extracciones se encuentren en <u>Zonas de Prohibición o Áreas de Restricción</u> (Art. 63 y 65):</li> <li><b>Se faculta al Servicio para denegar o autorizar</b> (total o parcialmente) los <b>cambios de punto de captación</b>, si hubiese riesgo de <b>intrusión salina o perjuicio a la sustentabilidad del acuífero</b>;</li> <li>No se permite que los derechos provisionales se conviertan en definitivos.</li> </ul>
<p><b>Precaver y sancionar la tenencia especulativa de derechos de aprovechamiento.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se promueve el uso efectivo del derecho de aprovechamiento, sancionando su no uso (se mantiene actual presunción objetiva de uso efectivo).</li> <li>El titular de un derecho de aprovechamiento de aguas constituido deberá inscribirlo en el Conservador de Bienes Raíces (CBR), dentro de <b>6 meses</b> (DA nuevos) y <b>18 meses</b> (derechos constituidos con anterioridad a esta modificación).</li> <li>Se establecen plazos suficientes (4 y 8 años) de contabilización para la extinción de los derechos de aprovechamiento por no uso, y susceptibles de ser suspendidos (indefinidamente en derechos antiguos y hasta 8 años en nuevos).</li> <li>Se establece, para el titular que se sienta perjudicado, un procedimiento contradictorio para rebatir la extinción, susceptible</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hoy la ley ya obliga a inscribir el derecho de aprovechamiento en el CBR (Art. 150) y a efectivamente aprovechar el recurso (Art. 129 bis 4 al 129 bis 21).</li> <li>La reforma establece plazos y sanciones para hacerlo aplicable.</li> <li>4.1 Se sanciona con la caducidad la no inscripción del derecho de aprovechamiento de aguas constituido en el CBR, en un plazo de: <ul style="list-style-type: none"> <li>6 meses, para los derechos de aprovechamiento nuevos (art. 150) y</li> <li><b>18 meses o 5 años para los derechos constituidos con anterioridad a la modificación y que no lo hubieran hecho</b>,</li> <li>Sin perjuicio de las ampliaciones de plazo. (Art. 2° T del proyecto de ley);</li> </ul> </li> <li><b>4.2 Se promueve el uso efectivo del derecho de aprovechamiento:</b></li> </ul>

Principales Ejes de la reforma	Principales característica del proyecto con las indicaciones sustitutivas de la Comisión de Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía de la Cámara de Diputados	Principales característica del proyecto con las indicaciones sustitutivas de la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados
	<p>de reconsideración (en sede administrativa) y de reclamación (en sede judicial).</p> <p>Aumenta la efectividad en el cobro de patentes: establecimiento de un procedimiento de remate más expedito y menos costoso para la Administración</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Se duplica el valor de cobro de la patente cada 4 años. (Arts. 129 bis 4 y siguientes);</li> <li>● <b>Aumenta efectividad en el cobro de patentes:</b> un procedimiento de remate más expedito y menos costoso para la Administración. Art. 129 bis 11 y 129 bis 12.</li> <li>● <b>Plazos de 4 u 8 años para la extinción de los derechos de aprovechamiento por no uso, susceptibles de ser suspendidos.</b> (Art. 6 bis, 129 bis 4 y 129 bis 5);</li> <li>● Se establece (para el titular que se sienta perjudicado) un <b>procedimiento contradictorio para la extinción</b>, susceptible de reconsideración en sede administrativa y de reclamación, en sede judicial. Art. 134 bis;</li> </ul>
<b>Regularización de usos consuetudinarios y derechos de aprovechamiento provenientes de predios CORA.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las regularizaciones explican un componente de los sobre otorgamiento, lo que explica que la indicación sustitutiva del Ejecutivo terminara con los artículos 2 y 5 transitorios.</li> <li>• Sin embargo, se votó una última indicación que posibilita la regularización como un procedimiento administrativo general (no judicial) en la D.G.A.</li> <li>• Se concede un plazo de cinco años para presentar la solicitud.</li> <li>• Se permite que la regularización de usos (individual) pueda ser presentada por la Junta de Vigilancia de forma colectiva.</li> <li>• La resolución que regulariza, deberá inscribirse dentro del plazo de 6 meses en el Registro de Propiedad de Aguas del CBR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se concede un plazo de cinco años para presentar la solicitud.</li> <li>• Se tramita administrativamente ante la DGA, conforme a las normas generales.</li> <li>• I. Financiero respalda un aumento del gasto por 2.750 millones para 10 años de gestión.</li> <li>• La regularización de usos podrá ser presentada de modo individual o colectivo.</li> <li>• La resolución que regularice debe inscribirse dentro de 6 meses en el CBR (Art. 150).</li> </ul>

## Referencias

Baeza, E. (2017). Informe “Panorama Legislativo en Materia de Aguas”. Asesoría Técnica Parlamentaria. Biblioteca del Congreso Nacional. 10 de Agosto 2017

Cámara. (2017). Informe de la comisión de recursos hídricos y desertificación recaído en el proyecto de ley que reforma el código de aguas – Boletín N° 7543-12. Disponible en <http://bcn.cl/21ug8> (Septiembre, 2017)

Carey. (2017). Reforma al Código de Aguas. Disponible en <http://bcn.cl/1z3mx>. (Septiembre, 2017).

Senado. (2017a). Tramitación de proyectos. Disponible en <http://bcn.cl/175o2>. (Septiembre, 2017).

Senado. (2017b). Moción Reforma el Código de Aguas (Boletín N° 7543-12). Disponible en <http://bcn.cl/21ug2> (Septiembre, 2017).