

Proyecto de ley de reforma al Código de Aguas (Boletín 7543-12)



Ministerio de
Obras Públicas

Carlos Estévez Valencia
Director General de Aguas

Santiago, 03 de enero de 2017



3- Ante la **necesidad de Gobernanza y de una GIRH:**
 Una **cuarentena de organismos con atribuciones** sobre el recurso hídrico con más de un centenar de funciones.
 =
Atomización, ineficiencia, sobre otorgamiento, yuxtaposiciones y desconfianza.

2.- Ante la evidencia del **Cambio Climático...**
 un marco legal no preparado para la escasez hídrica y una política de aguas que no ha integrado un enfoque de riesgo.

7.- En síntesis, Chile carece de una **Política Nacional Hídrica** y de una adecuada **Gobernanza por cuencas** para la Gestión integrada del recurso

**Enfoque/
 diagnóstico**

1.- Un país hídricamente heterogéneo, con una **institucionalidad y un marco legal con respuestas escasas y homogéneas.**

4.- Ante el imperativo de contar con herramientas flexibles para la Gestión de un recurso escaso:
 El Código de Aguas (1981):
 -supone al agua como un bien abundante,
 -entrega derechos a perpetuidad en la cantidad solicitada
 -no entrega herramientas para reducir la brecha entre oferta y demanda.

5.- La Gestión se ha reducido a «entregar o trasladar derechos de agua» y a la distribución de aguas, con debilidades en:

- Planificación,
- Información
- Fiscalización
- Investigación aplicada para GIRH.

6.- El funcionamiento de un mercado de derechos sobre un BNUP requiere regulación y una tutela especial fundada en el **Interés Público.**



Dicho enfoque exige actuar en materia de gestión, inversiones, investigación y ajuste del marco regulatorio e institucional.

- **Foro Mundial del Agua** (Korea, 2015), propuso a los gobiernos:
 - ✓ Adecuar todas las instancias institucionales y normativas para tener un mundo con seguridad hídrica.
 - ✓ aplicar una efectiva gestión integrada del recurso hídrico.
- La **OCDE** en julio de 2016 recomendó a Chile, para el decenio 2016-2025, profundizar una reforma del marco legal del agua, que proteja los derechos humanos, la preservación ecosistémica, posibilite el desarrollo productivo y consolide una nueva institucionalidad del agua.

(Boletín 7543-12). Moción parlamentaria de 2011:

En mayo de 2014 la comisión de RRHH votaba en particular las últimas disposiciones del proyecto (para luego remitirlo a Sala). El Ejecutivo solicitó suspender la votación e ingresó el 8 de octubre de 2014 una indicación sustitutiva:

Compartía importantes elementos de las ideas matrices, tales como:

- Estatus de las aguas como bienes nacionales de uso público, en cualquiera de sus estados;
- El acceso al agua potable como derecho esencial;
- Reconoce diversas funciones del agua;
- Exceptuaba a las APR, campesinos e indígenas del pago de patentes;
- Corresponde al Estado reservar aguas para el consumo humano y preservar ecosistemas.

Le preocupaban otras directrices votadas en particular, tales como:

- “El Estado tiene la **administración absoluta y exclusiva** de todas las aguas continentales dulces y salobres” (Art. 5°);
- Obligación de aplicar retroactivamente a todos los derechos un Qem de carácter “**hidrobiológico**” (Art. 5 bis);
- El traspaso de las “aguas del minero” al régimen común, introduciendo un resquicio para la especulación, vía oposiciones;
- Una prelación de usos que incluía a todos los productivos;
- La imposibilidad de cambiar de uso sin permiso de la Administración.

Principales Ejes de la Indicación Sustitutiva (B. 7543-12)

1.- Priorización usos de la función de subsistencia.

2.- Protección de áreas de importancia patrimonial y ambiental.

3.- Fortalecimiento de las atribuciones de la Administración para gestionar las aguas.

4.- Precaver y sancionar la tenencia ociosa o especulativa de derechos de aprovechamiento.

5.- Regularización de usos consuetudinarios y derechos de aprovechamiento provenientes de predios CORA.

1.- Priorización usos de la función de subsistencia.

- ✓ Se define el acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano esencial e irrenunciable. Art. 5°
- ✓ 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;
- ✓ 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;
- ✓ Posibilidad del Estado de **reservar aguas disponibles**, para otorgarlas en concesión para satisfacer los usos de la función de subsistencia. Art. 5 ter;
- ✓ En circunstancias excepcionales, el Presidente de la República **podrá otorgar de derechos de aprovechamiento contra disponibilidad para garantizar estos usos**. Art. 147 quáter;
- ✓ Los Comité de A.P.R. **podrán cavar pozos en suelo propio** de la organización o de sus integrantes, **para hacer uso de las aguas** subterráneas destinadas al consumo humano. Art 56 inc. 2°.

2.- Protección de áreas de importancia patrimonial y ambiental.

- ✓ **No se podrá constituir derechos de aprovechamiento en glaciares.** Art. 5;
- ✓ **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;
- ✓ **Se extiende la protección de las aguas subterráneas 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;
- ✓ **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.

3.- Fortalecimiento de las atribuciones de la Administración para gestionar las aguas:

3.1.- Aguas superficiales:

- ✓ 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;
- ✓ A la regla general de que el Servicio podrá exigir por resolución fundada a cualquier titular que instale **sistemas de medición de extracciones**, se añade **y de transmisión de dicha información a la D.G.A.** (Art. 38 inciso 2°), estableciéndose multas ante el incumplimiento de estas medidas hasta un máximo de 400 UTM. (Art. 307 bis);
- ✓ Ante la declaración de escasez hídrica , se podrá redistribuir las aguas con la finalidad de satisfacer los usos de la función de subsistencia, ampliándose el plazo máximo del decreto de 6 meses a un año, posibilitando su prórroga. (Art. 314).

3.- Fortalecimiento de las atribuciones de la Administración para gestionar las aguas.

3.2.- En Aguas subterráneas:

- ✓ Se protege la **sustentabilidad del acuífero**, de modo que si su explotación produce una degradación al punto que la afecte, la DGA limitará el ejercicio de los derechos de aprovechamiento a prorrata de ellos. Art. 62;
- ✓ 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 Zonas de Prohibición o Áreas de Restricción (Art. 63 y 65):
- ✓ se faculta al Servicio para denegar o autorizar (total o parcialmente) los cambios de punto de captación, si hubiese riesgo de intrusión salina o perjuicio a la sustentabilidad del acuífero;
- ✓ no se permite que los derechos provisionales se conviertan en definitivos.

4.- Precaver y sancionar la tenencia ociosa o especulativa de derechos de aprovechamiento.

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).

La reforma establece plazos y sanciones para hacerlo aplicable.

4.1 Se sanciona con la caducidad la no inscripción del derecho de aprovechamiento de aguas constituido en el CBR, en un plazo de:

- 6 meses, para los derechos de aprovechamiento nuevos (art. 150) y
- 18 meses o 5 años para los derechos constituidos con anterioridad a la modificación y que no lo hubieran hecho,

Sin perjuicio de las ampliaciones de plazo. (Art. 2° T del proyecto de ley);

4.- Precaver y sancionar la tenencia ociosa o especulativa de derechos de aprovechamiento.

4.2 Se promueve el uso efectivo del derecho de aprovechamiento:

- ✓ Se duplica el valor de cobro de la patente cada 4 años. (Arts. 129 bis 4 y siguientes);
- ✓ **Aumenta efectividad en el cobro de patentes:** un procedimiento de remate más expedito y menos costoso para la Administración. Art. 129 bis 11 y 129 bis 12.
- ✓ **Plazos de 4 u 8 años para la extinción de los derechos de aprovechamiento por no uso, susceptibles de ser suspendidos.** (Art. 6 bis, 129 bis 4 y 129 bis 5);
- ✓ Se establece (para el titular que se sienta perjudicado) un **procedimiento contradictorio para la extinción**, susceptible de reconsideración en sede administrativa y de reclamación, en sede judicial. Art. 134 bis;

5.- Regularización de usos consuetudinarios y derechos de aprovechamiento provenientes de predios CORA. Arts. 2° y 5° transitorios del Código de Aguas.

- ✓ Se concede un plazo de cinco años para presentar la solicitud.
- ✓ Se tramita administrativamente ante la DGA, conforme a las normas generales.
- ✓ I. Financiero respalda un aumento del gasto por 2.750 millones para 10 años de gestión.
- ✓ La regularización de usos podrá ser presentada de modo individual o colectivo.
- ✓ La resolución que regularice debe inscribirse dentro de 6 meses en el CBR (Art. 150).

8 Mitos que algunos han divulgado en los medios de comunicación.

MITO 1: El proyecto de ley cambiaría la naturaleza jurídica de los derechos de aguas: de derechos de propiedad a meras concesiones.

El agua siempre ha sido un Bien Nacional de Uso Público

Los derechos de carácter indefinido No mutan a concesiones temporales.

El Derecho Real de Aprovechamiento es el fruto de la concesión.

- Eran concesiones desde 1857 y siguieron siéndolo después del Código de 1981.
- La Merced se entregaba de modo provisional, debiendo el titular efectuar obras dentro de un plazo, bajo riesgo de caducarse la concesión.
- Efectuadas las obras y recepcionadas, se entregaban de modo definitivo.
- Las mercedes industriales o de generación eléctrica eran de carácter temporal.

La Constitución, en su Art. 19 N° 23 establece el derecho de apropiarse de las cosas, con 3 excepciones de cosas que se definen como «inapropiables»:

- ❖ Las que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres.
- ❖ Las que pertenecen a la nación toda y la ley lo declare así, como el caso del Agua (arts. 5° del C. de Aguas y 589 y 595 del Código Civil);
- ❖ Aquellos que otros preceptos de la CPR declaren como tales.

Art. 5° del CA. “Las aguas son BNUP y se otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas, en conformidad a las disposiciones del presente código.”

Es decir, **la Administración «concede» derechos de aprovechamiento respecto de un BNUP y el titular sólo se hace dueño de las aguas extraídas**, una vez que las ha separado de la fuente.



MITO 2: El proyecto caduca los derechos «de Aprovechamiento». Habría una expropiación encubierta.

El Código de Aguas obliga a aprovechar efectivamente las aguas, conforme a la definición del actual Art. 129 bis 9. No hay expropiación del derecho.

- Los derechos adquiridos seguirán estando vigentes con sus mismos atributos.
- Sus titulares podrán usar, gozar y disponer de ellos en conformidad al Código.
- Los nuevos derechos quedarán sujetos a un plazo de 30 años, siempre prorrogables a menos que la Administración compruebe que su titular no hace un uso efectivo de ellos.

-Se propone hacer efectivas (plazo y sanción) dos obligaciones ya existentes :

1° la de **uso efectivo de las aguas** -verificable por medio de la construcción de obras necesarias para captar, conducir y restituir las aguas, en su caso-, bajo la pena de extinción del derecho en 4 u 8 años, plazo que podrá suspenderse.

2° la de **inscribir los derechos de aprovechamiento** en el Registro de Propiedad de Aguas del Conservador de Bienes Raíces competente, dentro del plazo de 6 meses para los nuevos y 18 meses o 5 años para los antiguos derechos.

Los agricultores con obras de aprovechamiento tienen la prueba fundante de usar el derecho.

Ningún derecho caducará por su cambio de uso.



Mito 3: Se aplicará caudal ecológico a todos los derechos antiguos, quitándoles más del 20% de su caudal.

Hubo una indicación parlamentaria que establecía que la DGA **debería** establecer un caudal ecológico mínimo a todos los derechos ya otorgados.

Esta indicación no contó con el apoyo del Ejecutivo y obtuvo 0 votos en la Cámara de Diputados.

Todavía dirigentes gremiales del agro siguen repitiéndolo, creando temor entre agricultores.

Los anuncios de que se les quitará más de un 20% de las aguas a todos los agricultores de Chile, debiendo pagarse más de 25 mil millones de dólares son una falacia con cálculos inventados al voleo.

La norma aprobada por la Cámara de Diputados establece 4 casos en que se **podría** aplicar Qem a (9-13%) a derechos ya existentes, cuando

- a) Se encuentren en parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales,
- b) Se encuentren en ecosistemas que el MMA declare como amenazados o degradados
- c) El titular solicita trasladarlos a otro punto (jurisprudencia Corte Suprema), y
- d) El titular presenta un proyecto de obras mayores.

Esta norma fue aprobada con 98 votos a favor y 0 en contra.



Mito 4: Caducarán los derechos por cualquier cambio de uso de las aguas.

Hubo una indicación parlamentaria que planteaba que cualquier cambio de fin de las aguas implicaba su caducidad, salvo que el titular obtuviese una autorización de la DGA.

La DGA se manifestó totalmente contraria a esa indicación.

Esta indicación obtuvo 0 votos en la Sala de la Cámara de Diputados.

Fue aprobada otra indicación que señala que un cambio de uso productivo de las aguas debe ser informado a la DGA, so pena de que se le aplique una multa.





Mito 5: Se acabaría con la facultad de «enajenar» el derecho de aprovechamiento de aguas.

La reforma no prohíbe ni limita la venta de derechos.

- Tanto los derechos ya constituidos como los nuevos gozan de la facultad de disposición.
- En el caso de los derechos ya existentes, se desprende del hecho de mantenerse el que sean un derecho real de aprovechamiento.
- Tiene, además, el respaldo de lo dispuesto en el inciso final del artículo 24 de la C.P.R.
- A modo meramente explicativo, se dice expresamente en el artículo 1° transitorio de la iniciativa de ley que los derechos vigentes al promulgarse la modificación legislativa, mantendrán sus atributos como el de usar, gozar y disponer.
- Hay ciertas restricciones a casos excepcionales: como las aguas reservadas para el consumo humano o saneamiento que se podrán vender sólo para el mismo uso (Art. 5 quin) o aquellas restricciones que ya se encuentran en el actual texto de ley (Art. 20 y 56).





Mito 6: No se ha escuchado a los agricultores

Juntas de Vigilancia, asociaciones de canalistas, pequeños agricultores, Confederación de Canalistas, Sociedad Nacional de Agricultura y otros expusieron en las Comisiones

A.- Comisión de Recursos Hídricos de la Cámara de Diputados:

- Sociedad Agrícola del Norte AG, Pdta. María Inés Figari, y José Corral.
- Junta de Vigilancia del Sistema Paloma, Presidente José Eugenio González
- Junta de Vigilancia del río Choapa: Julio Molina
- Junta de Vigilancia del río Illapel: Director Vicente Tiska
- Asociación de Canalistas del embalse Recoleta (Luis Pizarro, Pdte. y Luis Urquieta, abogado)
- Consejo Regional Campesino de Coquimbo: Jehová Ibacache, presidente; Leticia Ramírez, Patricio Hevia y Eleser Maluenda
- Confederación Nacional de Canalistas de Chile: Presidente Fernando Peralta y Director (Aconcagua) Javier Crasemann
- Juez de Aguas del río Maipo Primera Sección, Javier Carvallo
- Pdte. y gerente de la Junta de Vigilancia III sección del río Aconcagua, Walter Riegel y Santiago Matta.
- Junta de Vigilancia del río Lontué: Presidente Víctor Olivos y secretario Diego Castro,
- Asociación de Canalistas del río Teno, Presidente Francisco Soler
- Agricultor de la provincia de Petorca, Ricardo Sangüesa
- Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), Presidente Sr. Patricio Crespo y fiscal Edo. Riesco
- Representantes de Agropetorca A.G., señores Ignacio Álamos y Alfonso Ríos





B.- Comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados expusieron 22 agrupaciones:

- Presidente de la Asociación de Canalistas del Melado, Región del Maule, don Carlos Diez.
- Gerente de la Junta Vigilancia del Río Longaví, don Lisandro Farías.
- Presidente de la Junta de Vigilancia del Río Longaví, don Máximo Correa.
- Representante de la Junta de Vigilancia del río Tinguiririca, don Miguel Ángel Guzmán.
- Director de la Junta de Vigilancia del Río Maule, don Demetrio Zañartu.
- Presidente Federación de Juntas de Vigilancia de la región de O´higgins, don Patricio Crespo.
- Representante de la asociación gremial de agricultores de Malleco, don Jorge Widmer.
- Presidente de la comunidad de aguas del Tranque Los Molles, Sergio Astorga;
- Vocera del Frente amplio por el agua en San Pedro de Melipilla, Teresa Armijo;
- Tesorera del directorio del Canal Chico, Culiprán, Melipilla, Patricia Jeria;
- Presidente del directorio de la sociedad agrícola Cinco Valles de Melipilla S.A., Luis Becerra;
- Vocero del movimiento juntos por el agua de San Pedro, de Melipilla, Pedro Ulloa).
- Presidente de los Canalistas del Laja, don Héctor Sanhueza
- Presidente del Consorcio agrícola del sur y presidente de la sociedad agrícola de Bío-Bío, Socabio, don José Miguel Stegmeier.
- Representante del Canal Bío-Bío Sur, don Claudio Rojas
- Representante del Canal Bío-Bío Negrete, don Juan Vallejo.
- Juez de Aguas de la Junta de Vigilancia del Río Diguillín, don Juan Francisco Saldías.
- Representante de la Comunidad de Aguas del Maule Norte, don Alberto García-Huidobro.
- Presidente de la Confederación de Canalistas de Chile, don Fernando Peralta.
- Gerente General Junta de Vigilancia de la III Sección Río Aconcagua, Santiago Matta.
- Presidente de la Junta de Vigilancia del Río Claro, don Joaquín Cura.
- Secretario Federación de Juntas de Vigilancia de la Provincia de Curicó, don Diego Castro



Mito 7: El 80% del agua se pierde en el mar porque el Estado no invierte

Ha habido un incremento en inversión estatal en riego,

Las aguas que llegan al mar tienen dueño

Los titulares de esos derechos son los primeros responsables de no hacer sus obras de aprovechamiento.

Un bajo % de las aguas que van al mar cumplen una función ecosistémica.

- **2016** se entregaron \$150 mil millones en mejoramiento de las condiciones de riego para aprovechar la enorme oportunidad que tiene el sector agrícola.
- El doble del promedio anual de la última década.
- El aporte privado de los regantes en la Ley N° 18.450 fue de otros \$24.000 mil millones.

De quién son estos derechos que «se pierden en el mar» ?

El agua se «pierde» porque no se aplica el principio de eficiencia de las aguas.

La reforma legal en curso busca hacerse cargo de este problema.



Mito 8: Incertidumbre jurídica

La tramitación de una reforma siempre involucra incertidumbre. Comentarios irresponsables aumentan esta incertidumbre.

Tanto especuladores como quienes sin serlo no concretan sus inversiones para aprovechar sus derechos tienen plazos acotados para hacerlo, pudiendo suspender ese cómputo cuando demuestren su diligencia, so pena de extinguirlos. Los agricultores no entran en esta situación.

Pero un grupo importante de agricultores, especialmente entre las regiones de Coquimbo y Bío Bío, aprovechan aguas y cotizan en su organización de aguas, pero no cuentan con un título de dominio de su derecho, no pudiendo optar a subsidios y teniendo dificultades para enajenar sus usos.

Para ellos la reforma de ley les facilita el modo de crear certidumbre y regularizar su derecho de aprovechamiento, pudiendo incluso hacerlo de modo colectivo.



Gracias por escuchar



Ministerio de
Obras Públicas

Gobierno de Chile