



**Universidad de Chile**

Facultad de Derecho

Escuela de Postgrado

***PATENTE POR NO UTILIZACION DE DERECHOS DE APROVECHAMIENTO  
DE AGUAS Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE***

Actividad formativa equivalente a tesis (AFET) para optar al grado de Magíster  
en Derecho del Medio Ambiente

CLAUDIO GUILLERMO SANTIBÁÑEZ TORRES

Profesor Guía: Gustavo Manriquez Lobos

Santiago, noviembre de 2017

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DEL DERECHO DE AGUAS CHILENO.....	10
1.1. Derecho de aguas a partir de la dictación del Código Civil.....	10
1.2. Derecho de aguas codificado.....	11
1.2.1. El Código de Guas de 1951.....	11
1.2.2. El Código de Aguas de 1967-1969.....	13
CAPITULO 2. EL ACTUAL DERECHO DE AGUAS NACIONAL: EL CÓDIGO DE AGUAS DE 1981 Y SUS MODIFICACIONES.....	17
2.1.Principales características de la actual legislación de aguas.....	18
2.2. Modificaciones al Código de Aguas de 1981.....	26
2.3. Ley N° 20.017: cambios relevantes a la normativa de aguas.....	27
CAPITULO 3. LA PATENTE POR NO UTILIZACION DE LAS AGUAS.....	33
3.1. Consideraciones generales.....	33
3.2. Cálculo para el pago de la patente por no uso.....	35
3.3. Derechos de aprovechamiento que no están afectos al pago de la patente debido a su caudal y ubicación geográfica.....	37
3.4. Beneficios tributarios por el pago de la patente por no uso.....	38
3.5. Remate del derecho de aprovechamiento.....	39
3.6. Presunciones de uso de las aguas y eximentes del pago de la patente: artículos 129 bis; bis 6 y bis 7 del Código de Aguas.....	40

CAPITULO 4. LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE, EN ESPECIAL, DE LAS AGUAS Y LA PATENTE POR NO USO.....	45
4.1. Constitución Política de la República.....	46
4.2. Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.....	57
4.2.1. Normas de emisión.....	58
4.2.2. Norma de calidad ambiental.....	60
4.2.3. Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.....	64
4.2.4. Planes de prevención y descontaminación.....	70
4.2.5. Planes de manejo.....	71
4.2.6. Educación ambiental.....	71
4.3. Otras normas.....	73
4.4. Código de aguas.....	76
4.4.1. La patente por la no utilización de las aguas y la protección del medio ambiente.....	84
4.4.1.1. Causales que eximen del pago de la patente ¿protección del medio ambiente?.....	84
4.4.1.2. La patente por no uso ¿es un instrumento de gestión ambiental?.....	90
4.4.2. Proyecto de reforma al Código de Aguas, boletín 7.543-12: la patente por no uso y la protección del medio ambiente.....	96

CAPITULO 5. CASO DEL MUNICIPIO DE PUCON: DERECHOS DE APROVECHAMIENTO DE AGUAS SOLICITADOS CON FINES AMBIENTALES AFECTOS A PATENTE POR NO USO.....	102
5.1. Descripción del caso y judicialización.....	102
5.2. La solución adoptada. Donación de los derechos de aprovechamiento.....	107
5.3. Juridicidad de la solución e interrogantes.....	108
CONCLUSIONES.....	111
BIBLIOGRAFIA.....	114

## **RESUMEN**

El presente trabajo tiene por finalidad determinar si la patente por la no utilización de las aguas, incorporada al Código de Aguas mediante la Ley N° 20.017, de 11 de mayo de 2005, es o no un mecanismo o herramienta con un componente y finalidad ambiental –considerando que la Ley N° 20.017 tuvo como uno de sus fines cardinales, precisamente, la protección del medio ambiente- en una doble perspectiva: primero, si es posible eximirse del pago de la patente por no uso, fundado en la no extracción de las aguas por razones de protección ambiental, preservación de la naturaleza o de índole recreacional/turística, y segundo, si la patente por no uso puede ser catalogada como un instrumento de gestión ambiental. Si bien son interrogantes contingentes y relevantes, debido a la escasez del agua y las ingentes necesidades humanas por el recurso hídrico; la existencia de una nueva normativa ambiental y de proyectos de modificación del Código de Aguas en actual tramitación, podemos señalar que es exigua la doctrina y jurisprudencia al respecto. Por tanto, parecieran ser, a primera vista, preguntas difíciles de responder. Sin embargo, y para esos efectos, primero hemos revisado y descrito la evolución del derecho de aguas nacional, y expuesto las características de la actual legislación de aguas, en relación a la normativa ambiental. Luego analizamos críticamente la patente por no utilización de las aguas, tanto bajo la legislación vigente como aquella que posiblemente se promulgue en el porvenir, y, finalmente, exponemos el caso de la Municipalidad de Pucón y sus derechos de aprovechamiento de aguas solicitados para fines ambientales y recreacionales-turísticos afectos a patente por no uso; todo lo cual nos ha proporcionado los elementos de juicio necesarios para arribar a nuestras conclusiones.

El trabajo presente, como principal conclusión, sostiene que la patente por no uso de las aguas carece de todo elemento o finalidad ambiental, pues, en primer lugar, no permite eximirse al titular del derecho de su pago por un fin/uso de protección del medioambiente, y tampoco puede calificarse como un instrumento de gestión ambiental. Por el contrario, afirmamos incluso que la patente puede calificarse como una externalidad negativa socio-ambiental, que va en contra de la protección ambiental y de la preservación de la naturaleza. Sin embargo, ello puede variar con el proyecto de ley modificadorio del Código de Aguas Boletín 7.543-12, que pretende incorporar la variable ambiental a la patente por no uso, como infra veremos.

## INTRODUCCIÓN

El agua es un elemento componente del medio ambiente vital para el hombre. Muestra de ello es que muchas de las grandes civilizaciones de la humanidad se han asentado y desarrollado al alero de importantes cursos de agua. Sin embargo, existe una paradoja: nuestro planeta es abundante en agua, pues el 75% de su superficie está cubierta de ella, pero solo un 3% es agua dulce, la que en mayoría se encuentra en las grandes masas de hielo y en glaciares.

La naturaleza –influenciada a veces por factores antrópicos- y la relación “necesidades humanas-escasez” motivaron la regulación jurídica tanto del recurso hídrico como del medio ambiente. Así, el Derecho de Aguas ha seguido un extenso derrotero desde Roma hasta la actualidad. En Chile se implementó en 1981 un sistema por el cual las aguas territoriales son asignadas por el Estado mediante la constitución de derechos de aprovechamiento de aguas. La reasignación se efectúa por los particulares a través de la transferibilidad -el “mercado de las aguas”-. El año 2005 se modifica el Código, incorporando el caudal ecológico mínimo y la patente por no uso de las aguas. Hoy se discute un proyecto de Ley que pretende nuevos cambios en la legislación de aguas, priorizando usos, y re estableciendo la caducidad. Por el lado del lozano Derecho del Medio Ambiente ha habido un camino más breve, pero no por ello menos relevante. Su objeto de regulación, el medio ambiente, es un concepto complejo, pues incluye elementos de variada naturaleza. Lo recoge así la definición del artículo 2 letra II) de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, al incluir elementos naturales –el agua- y socio culturales. Años antes, el constituyente de 1980, recogiendo la relevancia del tema, estableció en el artículo 19 N° 8 el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, imponiendo al Estado el deber de velar por la protección y conservación del medio ambiente y, consecuentemente, del agua. Pero el hito más relevante ambiental es la entrada en vigencia de la citada Ley N° 19.300,

pues por vez primera se reguló el medio ambiente. Hace poco se dicta la Ley N° 20.417 que modificó la institucionalidad ambiental y luego se dicta la Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales.

Las legislaciones de aguas y ambiental, hoy más relevantes que nunca, no pueden desconocer la estrecha relación entre sus sujetos de regulación. Sin embargo, no existen sinapsis frecuentes entre ambas, conduciéndose muchas veces, como en otras áreas jurídicas, como sistemas estancos. Empero, un puente entre ambas disciplinas lo encontramos en los caudales ecológicos mínimos, que como se advierte de su nombre, tiene una clara finalidad ambiental. Por su lado, la patente por no uso de las aguas ha sido uno de los grandes cambios que ha sufrido la legislación de aguas. Relevante nos parece destacar si tras esta curiosa institución existe o no un componente de protección ambiental, toda vez que uno de los ejes de la reforma al Código de Aguas fue la protección del medio ambiente.

El objetivo principal del presente trabajo es, luego de describir sucintamente nuestro derecho de aguas, si la patente por no uso de las aguas tiene componentes ambientales. En particular, precisar, por una parte, si la patente por no uso permite eximirse de su pago si se aducen razones de protección ambiental para no extraer las aguas. Por otro lado, determinar si la patente por no uso tiene algún objetivo ambiental, y si en ese caso, puede ser catalogada como un instrumento de gestión ambiental. En caso que no exista esa vinculación, señalaremos cuál es su objetivo y si en el actual proyecto de modificación del Código de Aguas, existirá relación con la protección ambiental.

La metodología utilizada en este trabajo es descriptiva-analítica con un enfoque crítico en el sistema de la patente por no utilización de las aguas y su relación, de existir, con la protección ambiental. Para ello, describiremos primero la

evolución legislativa y el actual sistema legal de aguas chileno, para referirnos en detalle a la patente por no uso de las aguas, y, en fin, al caso litigioso que involucró a la Municipalidad de Pucón y otras autoridades; caso en el cual se conjugaron derechos de aprovechamiento de aguas, patente por no uso y protección ambiental. Presentaremos cómo se originó y resolvió ese conflicto, y desde un punto de vista crítico, nos pronunciaremos sobre la juridicidad de la solución adoptada.

Las principales hipótesis que presentamos, y a cuyo resultado arribamos después de la investigación, es que la normativa de la patente por no utilización de las aguas no permite al titular de un derecho de aprovechamiento de aguas eximirse del pago si no ha empleado las aguas por razones (usos) ambientales, ecológicos o turísticos. En la misma línea, afirmamos que la patente por no uso no es un instrumento de gestión ambiental y que carece por completo hasta hoy, en su inicio, estructura y aplicación, de todo componente u objetivo de protección del medio ambiente, y consecuentemente, de resguardo del recurso hídrico como componente de aquel. Es más, afirmamos que la patente por no uso se ha constituido en una externalidad negativa socio-ambiental puesto que si bien el uso ambiental no produce directos beneficios económicos, sí constituye un servicio o bienestar público del cual todos se favorecen, incluso los “competidores” en el uso del agua, como lo son las hidroeléctricas y los piscicultores. No obstante tal prístino beneficio social, difícilmente los beneficiarios quieran pagar el dinero de la patente por no uso, pues lo que se protege, como se señaló, es un servicio público o colectivo, constituyéndose en este caso la patente en un verdadero impuesto a un uso no productivo; juicio que se ve reforzado por el actual proyecto de modificación al Código de Aguas, Boletín 7.543-12, que incorporaría elementos ambientales a la patente.

## **CAPÍTULO 1. SINTESIS DEL DERECHO DE AGUAS CHILENO.**

Si bien incluso antes de ser Chile un Estado soberano ya se aplicaban en su territorio normas jurídicas reguladoras del agua, primero con el derecho hispánico “trasplantado” a América y luego con normas especiales para el nuevo territorio<sup>1</sup> (“derecho indiano”), describir este periodo (que abarca desde fines del siglo XV hasta mediados del siglo XIX) escapa a los fines de este trabajo. Por ello, y sin desmerecer la relevancia histórico-jurídica de tales periodos, nos referiremos exclusivamente al desarrollo del derecho de aguas nacional en 2 etapas históricas: a partir de la dictación del Código Civil, y el derecho de aguas codificado.

### ***1.1 Derecho de aguas a partir de la dictación del Código Civil.***

Con la entrada en vigencia de obra de Andrés Bello en 1857, nace propiamente el derecho de aguas nacional<sup>2</sup>. En efecto, el Código Civil contenía numerosas normas vinculadas al agua, en especial, referidas a su naturaleza jurídica y propiedad, la manera de acceder a los derechos, medios para ejercerlos (servidumbres) y acciones judiciales de defensa (acciones posesorias).

El Código de Bello distingue principalmente dos tipos de propiedad de las aguas: aquellas de dominio público (la mayoría) y las de dominio privado.

Cabe destacar por su relevancia hasta hoy el artículo 595, que declara a las aguas bienes nacionales de uso público: *“Los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales, son bienes nacionales de uso público”*. Con tal

---

<sup>1</sup> Para mayor detalle véase VERGARA BLANCO, Alejandro, “Derecho de Aguas”, 1998, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, p. 45 a 137.

<sup>2</sup> Si bien en 1854 la Ley de Municipalidades contenía algunas normas relativas al agua, es con el Código Civil con que se produce, de un modo más sistemático, una regulación propiamente tal del recurso.

declaración de la naturaleza jurídica de las aguas, el Código Civil genera relevantes efectos: se publica este “tipo de propiedad”<sup>3</sup>, es decir, las aguas no pueden ser enajenadas; no se puede adquirir su dominio por prescripción, y el Estado no puede comercializarlas. Pero se podía acceder a los derechos de aguas por dos vías: la riberaneidad o la concesión por acto de la autoridad.

En otras temáticas, el Código Civil establecía acciones de defensa de las aguas: además de las tradicionales para defensa de la propiedad y de la posesión (reivindicatoria y posesorias) establecía posesorias especiales que se aplican solamente a las aguas y cauces. Estableció una servidumbre específica para los derechos de aprovechamiento: la servidumbre de acueducto.

La estructura normativa del Código Civil se mantuvo prácticamente sin grandes cambios<sup>4</sup> hasta la dictación del primer Código de Aguas en el año 1951.

## **1.2 Derecho de aguas codificado**

Después de casi 95 años de la entrada en vigor del Código Civil, se dicta el primer Código de Aguas en Chile, al cual nos referiremos.

### **1.2.1 El Código de Aguas de 1951.**

El año 1948 la regulación jurídica del agua se separa de la legislación “común” contenida en el Código Civil, al dictarse la Ley N° 8.944, contenedora del

---

<sup>3</sup> En materia de propiedad de bienes y recursos naturales, véase el trabajo de VERGARA BLANCO, Alejandro, 2001, “La summa divisio de bienes y recursos naturales en la Constitución de 1980”, en “20 años de la Constitución Chilena, 1981-2001”, Conosur - Universidad Finis Terrae, Santiago, p. 269-389.

<sup>4</sup> Se dicta la Ordenanza General de 1872, a raíz de una sequía que ocasiona numerosos conflictos. Luego, desde 1874 surgen las Ordenanzas especiales de ríos, también motivadas por la sequía. En 1902 se dicta el Código de Procedimiento Civil, que estableció los “Juicios de Distribución de Aguas”, proceso para constituir organizaciones de usuarios de aguas.

primer Código de Aguas nacional<sup>5</sup>. No obstante ello, su entrada en vigor se suspendió hasta el 28 de mayo de 1951, cuando se dictó la Ley N° 9.909, que contenía el texto definitivo del Código de Aguas.

La finalidad de este proceso codificador fue buscar “... *estabilidad a los derechos de aguas, a fin de otorgarles las mismas garantías de la propiedad raíz ... para el progreso de la agricultura y de las industrias y grandes intereses anexos a aquella*”<sup>6</sup>

El Código de Aguas de 1951 mantiene en esencia las reglas del Código Civil - principalmente la distinción entre aguas públicas y privadas- con excepción del sistema de “riberaneidad”, sustituido por la concesión de autoridad, consistente en la “merced de aguas”, esto es, una concesión administrativa estatal, sujeta a causales de caducidad, sobre la cual existe un derecho de propiedad.

El artículo 30 de este Código de Aguas establecía un orden de prelación entre usos, de manera que frente a varias peticiones sobre las mismas aguas, se optaba por el uso que fuera preferente según el Código. En tal orden de prelación se preferían las solicitudes para bebida y uso doméstico, riego<sup>7</sup>, generación de electricidad y usos industriales, terminando con la expresión general “*otros usos*”. Por ende los solicitantes de nuevos derechos de aprovechamiento<sup>8</sup> tenían que especificar el uso pretendido y su ubicación, así como las obras físicas necesarias para hacer uso del mismo.

---

<sup>5</sup> En 1948 se dictó un Código de Aguas de efímera existencia, pues su vigencia se suspendió para 120 días después de su promulgación y luego fue nuevamente suspendido, hasta promulgarse el Código de 1951.

<sup>6</sup> Cámara de Diputados, Boletín de Sesiones, Sesión 11ª ordinaria, miércoles 10 de junio de 1936, p. 663.

<sup>7</sup> Este Código legisla especialmente sobre este uso de las aguas.

<sup>8</sup> Definido en el artículo 12 como: “El derecho de aprovechamiento es un derecho real que recae sobre las aguas de dominio público y que consiste en el uso, goce y disposición de ellas en conformidad a las reglas que prescribe este Código”.

Bajo esta normativa se crea la Dirección General de Aguas –en adelante DGA- organismo público que forma parte del Ministerio de Obras Públicas, y que hasta hoy es el servicio competente en la gestión del agua<sup>9</sup>.

En relación a la transferibilidad de los derechos de aprovechamiento, estos podían ser comercializados entre distintos sistemas de canales, con la aprobación de las asociaciones de canalistas.

### **1.2.2 El Código de Aguas de 1967-1969**

Este Código surge como consecuencia de la Reforma Agraria (Ley N° 16.640) iniciada en el Gobierno de Eduardo Frei Montalva, y que tenía por fin, en síntesis, expropiar los grandes fundos y redistribuir las tierras, para que de esta manera se modernizara e hiciera más eficiente la producción agrícola. Tal reforma implicó que los derechos de aguas debían, al igual que las tierras, distribuirse, por lo que se elaboró un nuevo Código de Aguas.

El Ejecutivo tenía como objetivo fortalecer la fiscalización de la autoridad en el uso del agua, entendiendo que para ello debía derogarse el Código de 1951 e instaurar uno nuevo. El Proyecto de ley señalaba: *“Se debe cambiar la naturaleza jurídica del derecho de aprovechamiento. En efecto se instituye un derecho de uso sobre las aguas que, por una parte esté de acuerdo con su calidad de bienes nacionales de uso público, integrantes del dominio público y que, por otro lado, constituya suficiente garantía para los particulares, en forma que éstos puedan realizar una actividad creadora sin incertidumbre en cuanto al uso de este recurso esencial.... Esta nueva naturaleza jurídica del derecho de aprovechamiento consiste en darle a esto el carácter de un derecho real administrativo como la entiende la moderna doctrina jurídica, esto es, el Estado*

---

<sup>9</sup> La Dirección General de Aguas (DGA) en los hechos fue finalmente establecida en 1969. Entre 1951 y esa fecha las funciones de la DGA fueron ejecutadas por la Dirección de Riego, también parte del Ministerio de Obras Públicas (MOP).

*concede el uso del bien nacional de uso público con sujeción a normas de Derecho Público, lo que no excluye la facultad de su titular de hacer valer y proteger su derecho de aprovechamiento frente a terceros en conformidad a las reglas de las concesiones administrativas. Sometido el derecho de aprovechamiento a las reglas de esas concesiones, sólo se concede por el Estado el uso de las aguas, pero nunca el dominio sobre ellas”*<sup>10</sup>

Para mejorar la eficiencia del uso agrícola del agua se estableció una administración estatal fuerte, que recaerá en la DGA; se estableció que todas las aguas eran “bienes nacionales de uso público”, inclusive las consideradas privadas en el Código Civil. Así, se permitió la expropiación, sin indemnización, de todos los derechos de aguas existentes. Los derechos no podían ser comprados, vendidos, o intercambiados separados de la tierra a la cual habían sido asignados sin la autorización administrativa.

Con este nuevo escenario normativo se pretendía además garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad. Por ejemplo, se establecía que las aguas destinadas a riego sólo podían extraerse cuando exista la necesidad de regar y en la medida adecuada para ese fin<sup>11</sup>. También es ilustrativa la circunstancia que se podían caducar en parte los derechos de aprovechamiento si la autoridad administrativa lo estimaba así.<sup>12</sup> Se establecía asimismo la posibilidad de declarar la extinción de derechos, previo pago de una indemnización, para destinarlos a usos prioritarios, como bebida y usos domésticos o cuando se necesitase para el desarrollo económico de una zona.

---

<sup>10</sup> Cámara de Diputados, Boletín de Sesiones, Sesión 23ª extraordinaria, miércoles 24 de noviembre de 1965, p. 2170

<sup>11</sup> Artículo 97, Ley Nº 16.640.

<sup>12</sup> Artículos 98, 105, 117, 102 y 122 Nº 79, Ley Nº 16.640, de 1967.

El escenario regulatorio establecido con la Reforma Agraria es sustituido en 1989 mediante la Ley N° 18.755. No obstante ello, durante el Régimen Militar se otorgaron títulos de dominio individuales sobre una parte de las tierras expropiadas durante los gobiernos anteriores, con sus respectivas dotaciones de aguas, mientras la otra parte de esas tierras se subastaba o se restituía a sus antiguos propietarios. También se permitió la compra y venta de las tierras, con sus aguas, que anteriormente habían sido asignadas con prohibiciones y restricciones para ser enajenadas. Se va estableciendo, poco a poco, un ámbito mucho más activo en torno a las tierras y sus derechos de aguas.

Otro hito del periodo es la dictación del Decreto Ley N° 2.603 –aún vigente- que fomentó la revisión de la legislación de 1967. Destacamos su artículo 7, que establece presunciones legales vigorosas para efectos regularizatorios. El inciso 1º del artículo 7º dispone *“Se presumirá dueño de derecho de aprovechamiento a quien lo sea del inmueble que se encuentre actualmente utilizando dichos derechos”*. Agrega el inciso 2º: *“En caso de no ser aplicable la norma precedente, se presumirá que es titular del derecho de aprovechamiento quien se encuentre actualmente haciendo uso efectivo del agua”*.

También constituye un hito de la mayor relevancia para el derecho de aguas la Constitución Política de la República de 1980, pues acentuó el carácter garantista y de resguardo del derecho de propiedad. Así, su artículo 19 N° 24 es importante -especialmente en su inciso final- pues asegura a todas las personas: *“El derecho de propiedad en todas sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales, para agregar en el inciso final que ... Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos”*<sup>13</sup> De

---

<sup>13</sup> Especial relevancia tienen, para los efectos de este trabajo, las garantías del artículo 19 N°s 1 y 8, esto es, el derecho a la vida e integridad física y psíquica y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, respectivamente, a las que nos referiremos pronto.

la norma transcrita, resalta la fortaleza y protección que se da a los derechos de aprovechamiento, bajo el prisma proteccionista de la propiedad. Asimismo, cabe destacar del texto constitucional que realiza la primera gran clasificación de los derechos de aprovechamiento: los reconocidos y aquellos constituidos. Ambas concepto se emplean pues *“... por un lado, está reconociendo el uso consuetudinario, y, por otro, está dándole validez a aquellos usos que se originan en la constitución de derechos por la autoridad”*<sup>14</sup>

También con sentido protector, la Constitución Política consagra en su artículo 20 el “recurso” de protección, que tiene por objeto impedir atentados a las garantías que cautela y obliga a restablecer los hechos a la situación previa a dicho atentado. De tal modo, si un titular de un derecho de aprovechamiento es privado, perturbado o amenazado en su ejercicio, puede pedir la tutela judicial a la Corte de Apelaciones respectiva mediante este recurso.

En fin, y corolario del proceso de liberalización de las aguas es el Código de Aguas de 1981, al que por su relevancia y vigencia, dedicaremos el Capítulo II.

---

<sup>14</sup> VERGARA BLANCO, Alejandro (dirección), 2012, “Código de Aguas Comentado: doctrina y jurisprudencia”, Abeledo Perrot, Santiago, p.12.

## **CAPÍTULO 2. EL ACTUAL DERECHO DE AGUAS NACIONAL: EL CÓDIGO DE AGUAS DE 1981 Y SUS MODIFICACIONES.**

El Código de Aguas vigente es reflejo de la estructura institucional pretendida por la Carta Fundamental de 1980, basada en los postulados del libre mercado, la protección del derecho de propiedad y el rol secundario (“subsidiario”) del Estado, que entrega la iniciativa de las decisiones económicas a los particulares. Fue aprobado por Decreto con Fuerza de Ley N° 1.122, de 29 de octubre de 1981, del Ministerio de Justicia. El proyecto original contenía normas relacionadas con la construcción de obras de regadío por el Estado, lo que en definitiva se reguló en otro cuerpo legal: el Decreto con Fuerza de Ley N°1.123, de 13 de agosto de 1981<sup>15</sup>.

El Código de Aguas de 1981 consta de 3 Libros:

a.- Libro I, "De las Aguas y del Derecho de Aprovechamiento", que contiene normas de carácter sustantivo.

b.- Libro II, "De los Procedimientos", que contiene procedimientos administrativos y judiciales y regula también a las organizaciones de usuarios.

c.- Libro III, que contiene dos títulos. El Título I, "De la construcción de ciertas obras hidráulicas" y el Título II, "De la Dirección General de Aguas" que establece la naturaleza de este Servicio y determina sus atribuciones. Por último, el Título Final tiene disposiciones generales y transitorias.

---

<sup>15</sup> Se dictan luego otras normas vinculadas con las aguas: la Ley N° 18.450 sobre fomento al riego, y la Ley N° 18.902, relativa a la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

## **2.1.- Principales características de la actual legislación de aguas nacional**

Señalaremos a continuación las principales características de la actual normativa de aguas, contenida principalmente en el Código de Aguas de 1981.

### **A.- Publicación de las aguas.**

Huelga decir primero que el Código de Aguas, conforme a su artículo 1, regula solamente las aguas territoriales. Las aguas marítimas se regulan por el derecho civil y el derecho internacional. Las aguas terrestres pueden ser subterráneas o superficiales, y estas, a su vez, corrientes o detenidas.<sup>16</sup>

Hecha esa precisión, señala el Código de Aguas en su artículo 5, reiterando la regla del artículo 595 del Código Civil, que todas las aguas son bienes nacionales de uso público. No obstante tal declaración, por la que se excluyen del comercio y de la libre apropiabilidad las aguas, se permite el acceso y uso de ellas a los particulares mediante el derecho de aprovechamiento de aguas. Este derecho, conforme al artículo 6, se concibe como un derecho real que consiste en el uso y goce de las aguas por parte del titular con los requisitos y conforme a las reglas del Código. Su inciso 2° reitera la idea constitucional proteccionista, al indicar que el derecho de aprovechamiento es de dominio del titular, pudiendo usar, gozar y disponer de él conforme a la ley.

Un derecho de aprovechamiento, según las posibilidades que brinda a su titular, puede clasificarse en permanente o eventual, consuntivo o no consuntivo, y continuo, discontinuo o alternado.

### **a.- Derechos permanentes y eventuales<sup>17</sup>.**

---

<sup>16</sup> Artículo 2 del Código de Aguas.

<sup>17</sup> Artículos 16, 17 y 18 del Código de Aguas

El derecho de aprovechamiento permanente es el que permite siempre sacar el agua correspondiente al derecho, y en caso de no haber agua suficiente, se disminuye la extracción en igual medida que la disminución producida en la fuente. En cambio, un derecho eventual es aquel que sólo puede ejercerse después de satisfechos los derechos de aprovechamiento permanentes. Prefieren unos a otros en el orden de sus fechas de concesión.

b.- Derechos consuntivos y derechos no consuntivos<sup>18</sup>.

Los derechos consuntivos son aquellos en que las aguas pueden ser usadas por su titular sin obligación de restituirlos a la fuente originaria, es decir se puede consumir. Por su lado, los derechos no consuntivos son aquellos que permiten el uso del agua, pero con la obligación de restituirla en iguales condiciones de cantidad, calidad, sustancia, y oportunidad.

c.- Derechos continuos y discontinuos o alternados<sup>19</sup>.

Un derecho continuo es el que se puede ejercitar las 24 horas del día y los 365 días del año, sin interrupción alguna. El derecho discontinuo es aquél que sólo se puede ocupar en determinados períodos del año, por ejemplo, en primavera. El derecho alternado, es aquel que se utiliza en combinación con otras personas mediante el sistema de turnos.

B.- Principio de unidad de la corriente o de la cuenca hidrográfica.

La ley reconoce una realidad física de la naturaleza. El inciso 2º del artículo 3º del Código se refiere a la cuenca u hoyo hidrográfica: *“la cuenca u hoyo hidrográfica de un caudal de aguas la forman todos los afluentes subafluentes, quebradas, esteros, lagos y lagunas que afluyen a ella en forma continua o discontinua, superficial o subterráneamente”*. De tal forma, la ley subordina el

---

<sup>18</sup> Artículos 13 y 14 del Código de Aguas

<sup>19</sup> Artículo 19 del Código de Aguas

interés particular al general, pues las aguas de un río, afluente o quebrada que vayan a una misma hoya, constituyen una sola corriente, en la que tienen unidad de intereses todos los beneficiarios<sup>20</sup>.

El concepto de cuenca u hoya hidrográfica implica *“el espacio físico terrestre delimitado por las mayores alturas o elevaciones de la tierra que lo rodean, que drena la totalidad de sus aguas hacia un sector común, con salida a través de un punto único”*<sup>21</sup>.

Tal principio legal tiene implicancias poderosas para la constitución de los derechos de aprovechamiento de aguas, las declaraciones de escasez y la delimitación de las atribuciones de las organizaciones de usuarios de aguas (seccionamiento de los ríos) entre otras.

C.- Forma de acceder a un derecho de aprovechamiento.

Existen a grandes líneas 2 maneras de ser titular de un derecho de aprovechamiento: un modo originario y otro derivativo.

- La manera originaria, que a su vez presenta tres variedades:

a.- Por un acto de la autoridad, en que el derecho de aprovechamiento es otorgado *ex novo*, usualmente por la DGA<sup>22</sup> en un procedimiento administrativo reglado.

Tal procedimiento se encuentra establecido en el párrafo 1 del Título I del libro II del Código de Aguas y consta, en síntesis, de 3 etapas:

---

<sup>20</sup> VERGARA BLANCO, Alejandro, 1997, “El principio de la unidad de la corriente en el derecho de aguas”, Revista de Derecho de Aguas, Vol. VIII, p.41

<sup>21</sup> MANRIQUEZ LOBOS, Gustavo, 2006, “Apuntes Curso de Derecho de Aguas”, Escuela de Derecho Universidad de Chile, p.23.

<sup>22</sup> También el derecho de aprovechamiento de agua puede constituirse por el Presidente de la República, conforme al artículo 148 del Código de Aguas, facultad empelada en contadas ocasiones.

i.- Etapa petitoria: que se inicia con la solicitud del peticionario, la que debe cumplir con las exigencias del artículo 140 del Código de Aguas. Además tiene gestiones de publicidad (publicaciones y radiodifusión de la solicitud o bien de un extracto) para permitir que terceros que se vean afectados con la petición, puedan hacer valer sus derechos, oponiéndose, conforme al artículo 132 del referido cuerpo normativo;

ii.- Etapa instructiva o de actos trámites: que tiene por fin la determinación de los hechos en que se fundamentará la resolución del Director General de Aguas (o el decreto del Presidente de la República, en su caso) por medio de la cual se concederá o denegará el derecho de aprovechamiento. Para ello puede la autoridad decretar inspecciones oculares (visitas a terreno), solicitar aclaraciones y pedir los informes que estime correspondientes para mejor resolver, conforme al artículo 134 del Código de Aguas.

En esta etapa se estudian y ponderan todos los antecedentes y estudios acompañados por el peticionario, como también los estudios que el Servicio realice con el objeto de que el acto administrativo terminal se encuentre debidamente fundado, tal como lo exige el artículo 134 del Código de Aguas.

iii.- Etapa resolutive: la que tiene por acto principal la resolución administrativa que pone término al procedimiento, por cuanto con dicho acto se resuelve la pretensión administrativa del particular, accediendo o denegando su pretensión. Igualmente, si se ha deducido oposición por terceros, estas deben ser resueltas. Ambos actos administrativos deben ser notificados.

En cuanto a los requisitos para acceder a la petición y se otorguen derechos de aprovechamiento, la DGA debe verificar que se cumplan las siguientes exigencias copulativas:

1. Que exista disponibilidad física y jurídica del agua;
2. Que no se afecten o menoscaben derechos de terceros otorgados previamente; y
3. Que se cumplan las formalidades de los trámites establecidos por la normativa, es decir, que la solicitud sea legalmente procedente.

Si se cumplen todos esos requisitos, la DGA está obligada a otorgar los derechos de aprovechamiento, mediante una resolución que debe contener las menciones del artículo 149 del Código, de las que destaca el N° 7, referido a modalidades que afecten al derecho “con el objetivo de conservar el medio ambiente”. Tal resolución se reduce a escritura pública y se inscribe en el Registro de Propiedad de Aguas del Conservador de Bienes Raíces respectivo.

Eventualmente puede existir una etapa de impugnación, mediante los mecanismos que establecen los artículos 136 y 137 del Código de Aguas, esto es, reconsideración administrativa ante la propia DGA o bien reclamación judicial ante la Corte de Apelaciones del lugar en que se dictó la resolución.

b.- Por prescripción adquisitiva, modo de adquirir el dominio fundado en el trascurso del tiempo y la tenencia del bien con ánimo de señor y dueño.

La prescripción como modo de adquirir el dominio sobre derechos de aprovechamiento está contemplada en el artículo 21 del Código de Aguas, que en conjunto con el artículo 121 nos remiten a la normativa civil.

Es importante destacar que sólo se adquiere por prescripción el derecho de aprovechamiento y no las aguas, las que siendo bienes nacionales de uso público son imprescriptibles.

c.- Por el solo ministerio de la ley: El Código de Aguas entiende que existen derechos de aprovechamiento en determinadas circunstancias, a saber:

i- Las vertientes que nacen, corren y mueren dentro de una misma heredad, establecida en el artículo 20.

ii- Lagos menores, lagunas y pantanos situados dentro de una sola propiedad, y en que no hayan derechos en favor de terceros a la fecha de entrar en vigencia el Código, conforme al mismo artículo 20.

iii.- Aguas subterráneas para bebida y usos domésticos, según el artículo 56.

iv.- El derecho del concesionario minero sobre las aguas halladas dentro de su pertenencia, en la medida necesaria para su explotación y mientras conserve el dominio de aquellas, contemplado en el artículo 56 inciso 2 del Código de Aguas y también regulado en el artículo 110 del Código de Minería.

- También existe un modo de adquirir derivativo, que presenta dos variedades con arreglo al artículo 21 del Código:

a.- La tradición del derecho de aprovechamiento, que se efectúa por la inscripción del título –usualmente una escritura pública de compraventa, permuta, donación u otro título traslativo de dominio- en el Registro de Propiedad de Aguas del Conservador de Bienes Raíces<sup>23</sup>. Por otro lado, la constitución y tradición de los derechos reales constituidos sobre ellos, se efectuará por la inscripción de su título en el Registro de Hipotecas y Gravámenes de Aguas del Conservador de Bienes Raíces Respectivo.

---

<sup>23</sup> Artículo 117 del Código de Aguas

b.- Por sucesión por causa de muerte, en que opera la transmisión del derecho de aprovechamiento de titularidad del causante a sus herederos -al momento de la muerte del propietario- quienes tendrán que efectuar los trámites de posesión efectiva y las inscripciones que exige la ley.

D.- Libre transferibilidad y uso de los derechos de aprovechamiento: el mercado de las aguas.

Quizás la mayor característica de nuestro derecho de aguas es que el legislador otorga amplias facultades para la libre transferibilidad y uso de los derechos de aprovechamiento de aguas. Ello, por cuanto el agua es considerada un bien económico, siendo su principal instrumento regulatorio la ley de la oferta y la demanda, lo que se conoce como “el mercado de las aguas”. Muestra de ello es que las aguas se separan de la tierra, pudiendo disponerse de ambos como bienes jurídicos independientes.<sup>24</sup>

Se configuró un Código donde además de la amplia posibilidad de transferencia y transmisión del derecho, el acceso a los derechos de aguas es gratuito, esto es, no hay un cobro por parte de la autoridad para proceder a la constitución de los derechos de aprovechamiento –salvo los gastos propios de la solicitud- ni por el uso del agua, con el matiz que vino a significar la patente por no uso de las aguas, a lo que consagraremos un Capítulo completo.

En esa línea “liberal”, el Código no establece obligación ni prioridades en el uso para el otorgamiento de nuevos derechos, quedando éstos determinados por el libre juego del mercado<sup>25</sup>. Esta regla pretende ser cambiada mediante un

---

<sup>24</sup> Artículo 317 del Código de Aguas.

<sup>25</sup> Con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.017 se exigió en la solicitud de constitución del derecho señalar el uso que se daría al derecho, mediante la memoria explicativa, la que tiene incidencias para determinar el caudal; empero, no es obligación luego destinar el derecho de aguas a ese uso específico.

proyecto que pretende modificar el Código de Aguas, a lo que nos referiremos infra.

Tampoco se exige que una vez otorgados por la autoridad los derechos de aprovechamiento deban ser efectivamente empleados –aunque ello implique un costo social relevante- lo que demuestra que existe una importante autonomía privada en el manejo y planificación del recurso<sup>26</sup>.

La legislación de aguas de 1981, al amparo de los postulados del nuevo régimen de gobierno, pretendía obtener un uso más eficiente de un escaso recurso, pues así adquiriría un valor y precio reales; a lo que aportaría la definición de los derechos de aprovechamiento como privados, permitiéndose su libre transacción. Ello incentivaría, en teoría, “... *una reducción del consumo (gracias, por un lado, a cambios tecnológicos o de uso, y, por otro, de impuestos, que según veremos no se aplicaron), por la posibilidad de vender un porcentaje de derechos de aguas separados de la tierra*”<sup>27</sup>.

Hasta el día de hoy existen debates sobre el mercado de aguas chileno, en especial sobre su real eficacia y resultados. En efecto, las características liberales de nuestro mercado de las aguas –gratuidad, libre transferibilidad y libertad de uso- a lo que se suma la escasez del recurso, han traído aparejadas algunas dificultades -según lo que se consigna en la historia fidedigna de la Ley N° 20.017- que fueron atendidas por el legislador, en especial, la especulación

---

<sup>26</sup> AREVALO CUNICH, Gonzalo, 2001, “Apuntes de Clases, Derecho de Aguas”, Escuela de Derecho Pontificia Universidad Católica de Chile, p.21.

<sup>27</sup> VERGARA BLANCO, Alejandro, 1996, “El mercado de aguas en el derecho chileno. Titularidades privadas y libertad de transacción”, artículo en “Precios y mercados del agua”, Embid Irujo, Antonio (director), Editorial Civitas, S.A., p.331.

económica, el no ejercicio de los derechos de aguas y el acaparamiento<sup>28</sup> de derechos de aprovechamiento en manos de pocos titulares<sup>29</sup>.

## 2.2 Modificaciones al Código de Aguas de 1981

Al actual Código de Aguas se le han introducido diversas modificaciones, entre las que cabe mencionar las siguientes:

a.- El artículo 3º de la Ley N° 18.373, de 29 de diciembre de 1984, modificó los artículos 171, 157, 294, 297 y 299 del Código de Aguas;

b.- La Ley N° 18.405, de 1985, de 20 de abril del mismo año, agregó el artículo 317 al Código de Aguas,

c. El artículo 97 de la Ley N° 18.681, de 31 de diciembre de 1987, modificó los artículos 131, 135, 141, 181, 188 y 11 transitorio del Código de Aguas.

d. La Ley N° 19.145, de 1992, de 25 de junio del mismo año, modificó los artículos 58 y 63 del Código de Aguas.

e. Finalmente, y sin duda alguna la mayor modificación ~~más sustancial~~ que se ha hecho al Código de Aguas de 1981 es la que se produce con la dictación de la Ley N° 20.017, a lo que nos referiremos con más detalle infra.

---

<sup>28</sup> A modo ilustrativo, el año 2007, Endesa era propietaria de derechos de aguas en la cuenca del Baker por 1.920 m<sup>3</sup>/s, un 98% del caudal total de la cuenca, mientras en el río Pascua detentaba 1.300 m<sup>3</sup>/s, un 100% de los caudales otorgados. A raíz de esto, y los efectos que producía en la libre competencia, la Comisión Preventiva Central – que calificó como un problema la concentración de derechos en manos de Endesa- estableció diversas exigencias en 1996 mediante el Dictamen N° 992, cuyo párrafo 16.4 insta a la DGA a abstenerse de constituir nuevos derechos no consuntivos, mientras no exista un “mecanismo legal que asegure un adecuado uso de las aguas”.

<sup>29</sup> BAUER, Carl, “Los derechos de agua y el mercado: efectos e implicancias del Código de Aguas chileno de 1981”, Revista de Derecho de Aguas, vol. IV, Santiago y Copiapó, 1993, Instituto de Derecho de Minas y Aguas, Universidad de Atacama, págs. 17-63.

### **2.3 Ley N° 20.017: cambios relevantes a la normativa de aguas.**

La Ley N° 20.017 fue promulgada el 11 de mayo de 2005 y publicada el 16 de junio de 2005, tras una extensa tramitación parlamentaria.

Tuvo su origen en el Mensaje N°283-325 del 2 de diciembre de 1992, mediante el cual el Presidente de la República a la sazón, Patricio Aylwin Azócar, sometió a consideración del Congreso Nacional diversas reformas a la legislación de aguas. Con ello se buscaba enfrentar ciertos problemas relacionados, principalmente, con la *“excesiva permisividad y pasividad frente a la administración y conservación del recurso”*; la *“... acumulación de derechos de aguas en forma desmesurada sin que exista un uso actual o futuro previsible, sino únicamente la posibilidad de lucrar con ellos”* y *“la existencia de cauces naturales afectados por contaminación insoportable, implica, asimismo, la semilla de conflictos que afectarán las bases mismas de nuestro medio ambiente y la salud y vida de nuestros compatriotas”*<sup>30</sup>

Ante tales problemas, el Ejecutivo expresa en su mensaje la necesidad de acompañar a la solicitud del derecho de aprovechamiento antecedentes que justifiquen la necesidad del agua pedida y su utilización, además estableciendo un plazo máximo de cinco años para el uso efectivo de las aguas.

El proyecto original sufrió diversas y sustanciales modificaciones durante su tramitación, partiendo por una indicación sustitutiva del propio Ejecutivo, de julio de 1996, mediante la cual se reemplazó íntegramente el articulado del

---

<sup>30</sup> Ver Mensaje del Presidente de la República con el que Inicia el Proyecto de Ley que Modifica el Código de Aguas:  
<http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/512/5/HL20017.pdf>  
12

Proyecto enviado al Congreso. De tal suerte, se introdujeron a la discusión parlamentaria los aspectos más controvertidos de la nueva legislación, como el pago de una patente por el no uso de las aguas - transformando así completamente el proyecto de ley primigenio- a lo que nos abocaremos infra con detalle.

La Ley N° 20.017 introdujo, a grandes rasgos, las siguientes modificaciones al Código de Aguas:

a.- Al procedimiento concesional, estableciendo, según se adelantó, la necesidad de adjuntar a la solicitud de constitución del derecho de aprovechamiento una memoria explicativa para señalar la cantidad de agua a extraer, según el uso que se le dará, cuando la cantidad solicitada sobrepase ciertos volúmenes, según si el derecho solicitado es consuntivo o no consuntivo y atendiendo además al lugar en que se solicite su captación. Tal memoria es una declaración jurada, y en caso de no adjuntarse por el peticionario, permite a la DGA denegar la solicitud, por ser legalmente improcedente. Es del caso hacer presente el carácter inoficioso de esta memoria, ya que a la fecha de entrada en vigencia de la Ley N° 20.017, prácticamente no existían aguas superficiales ni subterráneas disponibles para constituir nuevos derechos.

b.- Se introduce específicamente a la legislación de aguas el acto de renuncia como causal de pérdida del derecho de aprovechamiento, materia no recogida en los cuerpos legales de aguas anteriores, pero que no obstante se regulaba ya en el Reglamento del Conservador de Bienes Raíces (artículo 52 N° 3), aplicable en materia de aguas según el artículo 121 del Código de Aguas.

c.- Se perfecciona el remate de derechos como instrumento para dirimir dos o más solicitudes sobre las mismas aguas dentro de los seis meses siguientes a

la primera solicitud, cuando no existen recursos suficientes para satisfacer todas las solicitudes. En los hechos, se trata de una institución impracticable debido a la nula disponibilidad de aguas, según se señaló supra.

d.- Se otorgan facultades de la DGA, tales como: detener obras o labores no autorizadas que pudieren perjudicar a terceros en cauces naturales donde no existan organizaciones de usuarios (atribución que ya existía en el artículo 299 letra c) del Código de Aguas); impedir la extracción de aguas sin título o en mayor cantidad de lo que corresponde donde no exista Junta de Vigilancia; declarar la zona de escasez, y, en especial, por un período de seis meses, autorizar extracciones de aguas subterráneas o superficiales desde cualquier punto, sin necesidad de constituir el derecho y sin respetar el caudal ecológico; y deber de declarar área de restricción cuando exista grave riesgo de disminución de acuíferos, entre otras. En realidad se trata de disposiciones que en su mayoría ya se recogían en el Código de Aguas, por lo que en nada resultan innovadoras.

e.- En el plano ambiental, se incorpora el Título X al Libro Primero, denominado “De la protección de aguas y cauces” que pareciera ser de relevancia, no obstante lo cual no aporta nada nuevo, ya sea porque se trata de normas que ya existían o bien son de muy difícil aplicación<sup>31</sup>.

En esta temática es importante destacar que la Ley N° 20.017 institucionaliza el “caudal ecológico mínimo”, el cual, desde mediados de la década de los noventa<sup>32</sup> y sin sustento normativo expreso, ya era establecido por la DGA - fundada esta en los artículos 14 y 22 - en las resoluciones que concedían el

---

<sup>31</sup> MANRIQUEZ LOBOS, Gustavo, 2006, “Apuntes Curso de Derecho de Aguas”, Escuela de Derecho Universidad de Chile, p.24.

<sup>32</sup> Incluso se utilizó una figura similar por la autoridad en la década de 1980, enfocada en fines turísticos y recreativos, mediante una resolución de 1982, que reservó un caudal en el río Itata.

derecho de aprovechamiento, teniendo el titular la obligación de dejar pasar en el lugar o punto de captación de tal derecho un caudal mínimo a fin de preservar las condiciones ecológicas. Tal práctica fue cuestionada por parte de la doctrina debido a su carencia de fundamento legal y las diferencias que generaba entre antiguos y nuevos usuarios.<sup>33</sup>

El nuevo artículo 129 bis 1 del Código de Aguas en su inciso 1° indica “Al constituir los derechos de aprovechamiento de aguas la Dirección General de Aguas velará por la preservación del medio ambiente, debiendo para ello establecer un caudal ecológico mínimo...”

Este caudal ecológico, por razones constitucionales, afecta solamente a los titulares de nuevos derechos de aprovechamiento. La reglamentación del caudal ecológico mínimo se halla en el Decreto 14 del Ministerio de Medio Ambiente, publicado en el Diario Oficial el 30 de julio de 2013, que “aprueba reglamento para la determinación del caudal ecológico mínimo”

Asimismo, aunque se halla en el Título II del Libro II del Código de Aguas - artículo 147 bis inciso 3- también en materia ambiental es importante destacar la inclusión de la “reserva de caudales”, la que se fundamenta en el abastecimiento de la población por no existir otros medios para obtener el agua, o en circunstancias excepcionales y de interés nacional –tratándose de solicitudes de derechos no consuntivos-. Esta atribución implica la posibilidad de denegar en parte determinadas solicitudes. Se trata de una prerrogativa excepcional del Presidente de la República, que pretende una gestión más equitativa y sostenible de las cuencas, y que en definitiva, implica una especie de priorización de usos por parte de la autoridad, fundamentada técnicamente

---

<sup>33</sup> Véase VERGARA BLANCO, Alejandro, 1999 “Estatuto Jurídico de la Fijación de Caudales Mínimos o Ecológicos”, Revista de Derecho Administrativo Económico, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. I (enero-junio), Santiago, pp.127-143.

pero aplicada discrecionalmente, según el tenor literal de la norma. En términos prácticos, esta norma regula una hipótesis casi inexistente, pues se aplicaría para futuros derechos de aprovechamiento, en épocas de escasez, y de una manera que se avizora imposible de determinar e implementar.

f.- La obligación de pagar una patente por la no utilización de las aguas a que se tiene derecho, cuyo incumplimiento puede dar lugar a la ejecución y remate de aquella parte de los derechos que no se haya utilizado.

Si bien la patente por no uso será analizada en otro Capítulo, cabe mencionar que, conforme a la historia fidedigna de la ley, no tiene por finalidad recaudar recursos económicos<sup>34</sup>, sino más bien que se haga un uso efectivo del agua, desincentivando la especulación y el acaparamiento de derechos de aprovechamiento sin usar, según se lee en los antecedentes parlamentarios. Por ello, la recaudación óptima debiera ser “cero pesos”. Para ser precisos, este mecanismo económico implica un cobro anual a los titulares de derechos que no cuenten con obras de captación y conducción en aguas superficiales y obras de captación que permitan el alumbramiento, para aguas subterráneas; con las salvedades legales. Se trata de una figura curiosa este cobro por no uso pues la tendencia internacional se enfoca principalmente en la escasez del recurso, estableciendo un cobro por el uso o tenencia del agua, como sucede por ejemplo con nuestro régimen de amparo de la propiedad minera.

---

<sup>34</sup> Lo que puede cuestionarse al revisar diversas resoluciones DGA que fijan los listados de derechos afectos a patente por no uso, pues en numerosos casos se pretende cobrar a usuarios que no utilizan una parte ínfima de su derecho de aprovechamiento. A modo de ejemplo, la Resolución DGA 3.785, de 30 de diciembre de 2016, grava con patente (6,4 UTM) a una empresa minera de Antofagasta, por un caudal de 1 l/s; o la Resolución DGA 4.420, de 29 diciembre de 2015, que grava con patente un caudal de 0,15 l/s, y patente de 0,49 UTM a una persona natural de San Antonio. Estas situaciones en nada aportan a la protección del medio ambiente y las aguas –uno de los focos de la Ley N° 20.017- pues pretenden forzar el ejercicio de los derechos de aguas en su totalidad – prescindiendo completamente del componente ambiental o ecológico- aunque ello no sea necesario para su titular.

Todas las modificaciones antes señaladas buscaron, según lo que consigna la historia legislativa, generar condiciones adecuadas para el aprovechamiento eficiente del recurso mediante la dinamización del mercado de aguas, lo que implicaba asegurar una mayor disponibilidad a titulares de proyectos, favorecer la libre competencia y eliminar las prácticas monopólicas, la especulación y el acaparamiento, especialmente de relevantes empresas generadoras de electricidad en la zona sur del país.

## **CAPITULO 3. LA PATENTE POR NO UTILIZACIÓN DE LAS AGUAS.**

### **3.1. Consideraciones generales.**

Se encuentra regulada en el Título XI del Código de Aguas.

Como adelantamos, consiste en un cobro anual a los titulares de derechos de aprovechamiento de las aguas que no hagan uso de estas, sea total o parcialmente, con las salvedades legales.

Cabe consignar que la discusión de la Ley N° 20.017 no fue pacífica en el Congreso, por cuanto durante su extensa tramitación se formularon múltiples críticas al establecimiento de la patente. A modo de ejemplo, se señaló que la patente implicaba un nuevo impuesto que incentivaría la devolución del recurso y desincentivaría la inversión y el uso de las aguas, generando un aliciente a malas inversiones en obras de captación. También se señaló que discriminaría al sector agrícola, al estar afecto a una doble tributación. Sin embargo, también se manifestó que dicha doble tributación, en el caso de quienes pagan el impuesto territorial por tratarse de terrenos de riego, no sería tal ya que no pagarán patente si utilizan el agua, y por el contrario, si no riegan sus campos, deberán pagar patente, pero no contribuciones por suelos regados. Además, se dijo que el establecimiento de la patente sería incapaz de evitar el acaparamiento de derechos, y a la vez incentivaría la no inscripción en el catastro público de aguas para así evitar el pago de la patente. De tal modo, al no existir sanción a la no inscripción, realizarla podría llegar a ser menos beneficioso para el titular del derecho que ocupar el recurso sin efectuar dicha inscripción. También se criticó en un comienzo que la tributación sería un incentivo a la devolución de las aguas a la DGA más que un incentivo a la inversión. Por tanto, se temía que fuera expropiatoria.

Todas esas críticas y juicios se debilitaron con el desarrollo de la tramitación del proyecto, aunque aún hoy se considera por algunos sectores que no es un mecanismo idóneo para incentivar el uso y que no resuelve los problemas que, según la historia fidedigna de la ley, trataba de atacar, especialmente, el acaparamiento de derechos y la especulación<sup>35</sup>. En esta línea, también se ha cuestionado si este mecanismo debe utilizarse solamente para desincentivar la especulación y el acaparamiento, o si debe perseguir otro fin más acotado, como por ejemplo, solventar los costos de mantener el sistema y catastro público de los derechos de agua. Así, los opositores a la patente por no uso aseveran que el pago de la misma representaría una barrera a la entrada al mercado, fomentaría la corrupción y desincentivaría la inversión.

En lo concreto, el cobro de la patente por no uso comenzó a regir a contar del 1º de enero del 2006. En el caso de los derechos no consuntivos de ejercicio permanente recaídos en caudales de la provincia de Palena y regiones de Aysén y Magallanes, la vigencia de la patente fue deferida al 1º de enero del año 2012 (artículo 2º transitorio de la ley). Dicha postergación, según se registra en la historia de la ley, se fundamentó en que los proyectos hidroeléctricos requieren de periodos de maduración largos e inversiones mayores; no existían proyectos a desarrollarse en el corto plazo sino para los años 2020 a 2025, salvo casos puntuales; no se contemplaba construcción en los próximos años, según el plan indicativo de la Comisión Nacional de Energía y tampoco habían grandes demandas por energía hidroeléctrica, factores que no se confirmaron en la práctica y que develan un tratamiento desigual, jurídicamente cuestionable.

---

<sup>35</sup> Ver VALENZUELA JENSEN, Christian, 2011, "Efectos de la aplicación de la patente por no-utilización de los derechos de aprovechamiento de aguas", Memoria de Ingeniero en recursos Naturales renovables, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Agronómicas, Santiago de Chile.

### **3.2 Cálculo para el pago de la patente por no uso.**

Antes, valga señalar que el artículo 129 bis 8 del Código de Aguas dispone que “Corresponderá al Director General de Aguas, previa consulta a la organización de usuarios respectiva, determinar los derechos de aprovechamiento cuyas aguas no se encuentren total o parcialmente utilizadas, al 31 de agosto de cada año, para lo cual deberá confeccionar un listado con los derechos de aprovechamiento afectos a la patente, indicando el volumen por unidad de tiempo involucrado en los derechos. En el caso que los derechos tengan obras de captación, se deberá señalar la capacidad de dichas obras y se individualizará la resolución que las hubiese aprobado”. Cabe señalar que esta norma nunca se ha aplicado de esta manera, pues en los hechos la DGA contrata a terceros que determinan quien usa o no el agua, y en definitiva, quienes se encuentran afectos al pago de la patente.

Ahora, para estimar la cantidad que se debe cobrar por el no uso de los derechos de aprovechamiento, el legislador considera distintos criterios:

3.2.1.- Si se trata de derechos de aprovechamiento consuntivos de ejercicio permanente y derechos no consuntivos permanentes.

Los primeros están afectos al cobro por volúmenes de 10 litros por segundo o más, desde las regiones Primera a Metropolitana, ambas inclusive, y de 50 litros por segundo o más en el resto de las Regiones, según las reglas que entrega el artículo 129 bis 5 del Código de Aguas:

a- En los primeros cinco años, los derechos de ejercicio permanente situados en las Regiones Primera a Metropolitana, pagarán una patente anual cuyo

monto equivale a 1,6 unidades tributarias mensuales, por cada litro por segundo.

b- Para los derechos de aprovechamiento situados en las Regiones Sexta a Novena, la patente será equivalente a 0,2 unidades tributarias mensuales, por cada litro por segundo, y para las situadas en las Regiones Décima, Undécima y Duodécima, ascenderá a 0,1 unidad tributaria mensual por cada litro por segundo.

c- Entre los años sexto y décimo, la patente calculada del modo anterior, se multiplicará por el factor 2, y

d- Desde el año undécimo en adelante, se multiplicará por el factor 4.

En el caso de los derechos de aprovechamiento no consuntivos permanentes, las medidas cambian: de 100 litros por segundo o más desde las regiones Primera a Metropolitana y de 500 litros por segundo o más desde la Sexta Región hacia el Sur, según las reglas que entrega el artículo 129 bis 4 del Código de Aguas:

a- En los primeros cinco años, la patente será equivalente, en unidades tributarias mensuales, al valor que resulte de la siguiente operación:

$$\text{Valor anual de la patente en UTM} = 0.33 \times Q \times H.$$

El factor Q corresponderá al caudal medio no utilizado expresado en metros cúbicos por segundo, y el factor H, al desnivel entre los puntos de captación y de restitución expresados en metros.

b- Entre los años sexto y décimo, la patente calculada del modo ya señalado se multiplicará por el factor 2, y

c- Desde el año undécimo en adelante, se multiplicará por el factor 4.

En el caso de derechos de aprovechamiento no consuntivos cuyos puntos de captación se ubiquen en la provincia de Palena y en las Regiones Undécima y Duodécima:

a- En los primeros cinco años, la patente será equivalente, en unidades tributarias mensuales, al valor que resulte de la siguiente operación: Valor anual de la patente en UTM= $0.22 \times Q \times H$ .

b- Entre los años sexto y décimo, la patente calculada del modo señalado se multiplicará por el factor 2, y

c- A contar del año undécimo en adelante, se multiplicará por el factor 4.

3.2.2.- También se distinguió si el tipo de ejercicio para el derecho de aprovechamiento es eventual:

En este caso la patente tiene un menor valor - específicamente, un tercio de la patente de los derechos de ejercicio permanente, conforme al artículo 129 bis 6 inciso 1° del Código- debido a que se trata de un derecho “condicionado”, según el concepto del artículo 18 del Código de Aguas, y que usualmente se ejerce a continuación de los derechos permanentes, si hay sobrante de aguas.

### **3.3. Derechos de aprovechamiento que no están sujetos al pago de la patente debido a su caudal y ubicación geográfica.**

Tales casos son:

i.- artículo 129 bis 4 N°4: *“Estarán exentos del pago de patente aquellos derechos de aprovechamiento –no consuntivos, de ejercicio permanente- cuyos volúmenes medios por unidad de tiempo, expresados en el acto de constitución original, sean inferiores a 100 litros por segundo, en las Regiones Primera a*

*Metropolitana, ambas inclusive, y a 500 litros por segundo en el resto de las Regiones”*

ii.- artículo 129 bis 5 inciso final: *“Estarán exentos del pago de patente aquellos derechos de aprovechamiento –consuntivos, de ejercicio permanente- cuyos volúmenes medios por unidad de tiempo, expresados en el acto de constitución original, sean inferiores a 10 litros por segundo, en las Regiones Primera a Metropolitana, ambas inclusive, y a 50 litros por segundo en el resto de las Regiones”, y*

iii.- artículo 129 bis 6 incisos segundo, tercero y final del Código: *“Estarán exentos del pago de patente aquellos derechos de aprovechamiento no consuntivos de ejercicio eventual cuyos volúmenes medios por unidad de tiempo, expresados en el acto de constitución original, sean inferiores a 300 litros por segundo, en las Regiones Primera a Metropolitana, ambas inclusive, y a 1.500 litros por segundo en el resto de las Regiones.*

*También estarán exentos del pago de patente aquellos derechos de aprovechamiento consuntivos de ejercicio eventual cuyos volúmenes medios por unidad de tiempo, expresados en el acto de constitución original, sean inferiores a 30 litros por segundo, en las Regiones Primera a Metropolitana, ambas inclusive, y a 150 litros por segundo en el resto de las Regiones.*

*Finalmente, estarán exentos del pago de patente aquellos derechos de aprovechamiento de ejercicio eventual, cualquiera sea su caudal, que sean de propiedad fiscal”*

#### **3.4.- Beneficios tributarios por el pago de la patente por no uso.**

Otra característica del sistema de patentes por no uso es que la ley establece un beneficio tributario a los titulares de derechos de aprovechamiento que

hayan estado afectos al pago de patente e incluso a quienes adquieran luego el derecho: se les permite imputar el pago de la patente a variados impuestos, en la forma como lo establecen los artículos 129 bis 20 y 129 bis 21 del Código.

Las normas indicadas tienen por fin generar un incentivo: el titular de un derecho de aprovechamiento afecto a patente por no uso tiene la certeza que si desarrolla en el período establecido en la ley el proyecto en el que utilizará las aguas, podrá imputar a otros impuestos que lo afecten lo que pagó por patente.

### **3.5.- Remate del derecho de aprovechamiento.**

Es de suma importancia destacar que en caso que no se pague la patente por no uso dentro del plazo indicado en el artículo 129 bis 7 del Código, esto es, dentro del mes de marzo de cada año y en razón del listado elaborado por la DGA de los derechos sujetos a esta obligación, la ley ha establecido, mediante un procedimiento judicial ejecutivo en tribunales civiles, que se disponga al remate de los derechos de aprovechamiento.

Tal procedimiento judicial de remate se encuentra regulado en los artículos 129 bis 11 al 129 bis 19 del Código de Aguas, a los que nos remitimos íntegramente por tratarse de aspectos adjetivos o procesales.

Es dable afirmar que el incumplimiento de la obligación de pago de la patente no genera como sanción una caducidad por no uso, sino más bien, por tratarse de una obligación civil, otorga una acción para perseguir su pago mediante un procedimiento de ejecución de acuerdo a las reglas procesales civiles, modificadas en lo pertinente por el Código de Aguas. En efecto, el pago de la patente goza de una preferencia respecto de los derechos de aguas

rematados, lo que no descarta que otros acreedores puedan participar del producto del remate, si existe un saldo remanente.

### **3.6.- Presunciones de uso de las aguas y eximentes del pago de la patente: artículo 129 bis 9; bis 6 y bis 7 del Código de Aguas.**

Así como se establece el pago de patente por la no utilización de los derechos de aprovechamiento, se intentó dar certeza respecto de ciertas situaciones en que no procede el cobro, diferentes al uso propiamente tal.

Para esos efectos, el legislador establece presunciones de uso y eximentes del pago de la patente en el artículo 129 bis 9, diversas a las ya señaladas en el punto 3.3 relativas al caudal y ubicación geográfica de los derechos.

Dada su naturaleza, podemos señalar que hay una excepción de carácter general o permanente, y otras de carácter especial:

#### **3.6.1. Excepción de carácter general.**

Se trata de una eximente común a todos los derechos de aprovechamiento, cualesquiera sean sus características, establecida en el artículo 129 bis 9 inciso 1° del Código de Aguas: no están afectos al pago de la patente por no uso los derechos de aprovechamiento para los cuales existan obras de captación de las aguas. Para los derechos de aprovechamiento no consuntivos, además deben existir obras de restitución.

Según el artículo 129 bis 9 del Código de Aguas, se entiende por obras de captación de aguas superficiales, aquellas que permitan incorporarlas a los canales y a otras obras de conducción, aun cuando tales obras sean

temporales y se renueven periódicamente. Para las aguas subterráneas, se entenderá por obras de captación aquellas que permitan su alumbramiento<sup>36</sup>.

Respecto a las “obras mayores” del artículo 294 del Código -aquellas que deben recibir aprobación del Director General de Aguas- la jurisprudencia ha señalado que para la procedencia de la exención del pago de la patente, estas obras deben encontrarse recibidas y autorizadas por la autoridad administrativa<sup>37</sup> pues solo con ello se permite su total y pleno funcionamiento – según sostiene el fallo. Creemos que para la Corte la recepción y autorización de las obras por la autoridad les daría a estas el carácter de “idoneidad” a que aluda la normativa.

Se ha establecido esta excepción en beneficio, fundamentalmente, de los usuarios de canales de regadío que construyen obras transitorias y precarias de captación de aguas; obras denominadas usualmente “patas de cabra”.

---

<sup>36</sup> El Decreto Nº 203, de 2014, que aprobó el Reglamento sobre normas de exploración y explotación de aguas subterráneas (derogando la Resolución DGA Nº425, de 2007), señala en su artículo 52 que “Para los efectos de lo previsto en el artículo 129 bis 9 inciso octavo, se entenderán por obras de captación de aguas subterráneas que permitan su alumbramiento, aquellas instalaciones que hacen posible la efectiva extracción de las aguas a que se tiene derecho, tales como: bombas de extracción, ya sean móviles o fijas; instalaciones mecánicas; eléctricas, tuberías u otros.”

<sup>37</sup> “El artículo 129 bis 9 del citado cuerpo de leyes establece una forma de eximirse del pago de patente consistente en que existan obras de captación de las aguas, lo que concuerda con la finalidad de la norma recién reseñada puesto que a partir de la existencia de dichas obras se podrá constatar el uso de las aguas que es lo que precisamente se quiere garantizar.

Al respecto la sentencia ha establecido que existe una parte de los derechos de aprovechamiento de aguas que si bien tienen obras, no se encuentran recibidas. Esta recepción, es necesaria para su funcionamiento, por cuanto tratándose de obras mayores, como ocurre en la especie, el Código exige que éstas sean autorizadas por el Director General de Aguas, lo que ocurrirá una vez aprobado el proyecto definitivo, lo que, como ya se dijo, no había ocurrido a la época de publicación de los listados de derechos afectos a patente. La falta de autorización necesariamente impide el uso de las obras y de las aguas asociadas a ellas, por lo que correspondía que su titular quedara afecto al pago patentes por no uso ya que no se encuentra en la situación excepcional prevista en el artículo 129 bis 9 ya mencionado.” (Corte de Apelaciones de Santiago, Obras y Desarrollo S.A. con DGA, 2014).

Del análisis de esta causal eximente general, podemos afirmar que más que una patente por la no utilización de las aguas pareciera tratarse de una patente por no contar con las obras adecuadas.

## 2. Excepciones particulares.

a.- Se encuentran exentos del pago de patente aquellos derechos de aprovechamiento de ejercicio eventual -cualquiera sea el caudal- que sean de propiedad fiscal, conforme al artículo 129 bis 6 del Código de Aguas.

Cabe anotar que la destinataria principal de esta exención es la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH), dependiente del Ministerio de Obras Públicas y encargada por ley de construir obras de riego con fondos fiscales, conforme lo dispone el DFL N° 1.123, de 13 de agosto de 1981 que “Establece normas sobre ejecución de obras de riego por el Estado”. El inciso 1° del artículo 6 del DFL N° 1.123 señala: *“La Dirección de Riego deberá solicitar el otorgamiento de los correspondientes derechos de aprovechamiento de agua, permanentes o eventuales, que requieran las obras aceptadas de acuerdo a las disposiciones del artículo 3° del presente decreto con fuerza de ley”*.

b.- Están exentos del pago de la patente por no uso de las aguas, aquellos derechos de aprovechamiento de ejercicio permanente que, por decisión de la organización de usuarios correspondiente, hubieren estado sujetos a turno o reparto proporcional, conforme al inciso final del artículo 129 bis 9.

Esta norma no distingue a qué tipo de organizaciones de usuarios de aguas se aplica, pero creemos que las principales destinatarias son las juntas de

vigilancia; pues ejercen sus atribuciones en fuentes naturales<sup>38</sup>, pueden someter la distribución de las aguas a turno o reparto proporcional.

c. Están exentos de forma total o parcial, los derechos de aprovechamiento que sean administrados y distribuidos por una organización de usuarios en un área en que no existan hechos, actos o convenciones que impidan, restrinjan o entorpezcan la libre competencia, por declaración del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, previa petición de una organización de usuarios o de uno de sus miembros e informe de la DGA, según dispone el artículo 129 bis 9 inciso 4° del Código de Aguas. Cabe consignar que desde la modificación legal del año 2005, no se ha verificado esta hipótesis.

Al igual que en el caso anterior, esta norma no distingue tipo de organización, pero está dirigida principalmente a las juntas de vigilancia, por la razón señalada antes.

d. En el caso de los volúmenes que hacen procedente el pago de patente, establecidos en los artículos 129 bis 4, 129 bis 5 y 129 bis 6, tampoco serán considerados sujetos al pago de la patente, los derechos de aprovechamiento que posean las empresas de servicios públicos sanitarios y que se encuentren afectos a su respectiva concesión, hasta la fecha que, de acuerdo con su programa de desarrollo, deben comenzar a utilizarse, circunstancia que debe verificar la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

e.- En fin, se suspenderá el pago de la patente por la no utilización de las aguas durante todo el tiempo que se encuentre vigente cualquier medida de un tribunal que ordene la paralización total o parcial de la construcción de las

---

<sup>38</sup> Artículo 266 del Código de Aguas.

obras de captación y/o de las de restitución, si se trata de un derecho de aprovechamiento de uso no consuntivo. Así lo señala el artículo 129 bis 7 del Código de Aguas.

## **CAPÍTULO 4. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, EN ESPECIAL, DE LAS AGUAS, Y LA PATENTE POR NO USO.**

Nos referiremos a la protección ambiental y, especialmente a la protección de las aguas, según las principales fuentes: Constitución Política de la República<sup>39</sup>; Ley N° 19.300; otras normas y, finalmente, el Código de Aguas, para luego engarzar con la patente por no utilización de las aguas y determinar, finalmente, si tiene un componente ambiental, tanto en sus fines como en la posibilidad de eximirse de su pago aduciendo razones de carácter ambiental.

Antes de entrar al desarrollo del contenido de este acápite, huelga recordar la importancia del medio ambiente para el hombre, y de los elementos que lo componen, entre los que destacan suelo, aire y agua.

Como señalamos ya en este trabajo, la naturaleza, sumada al uso desmedido de los recursos naturales y su incesante demanda, han generado diversos problemas ambientales, razón por la cual los Estados han sido los primeros en reaccionar tomando el bastón de la protección ambiental, lo que se ha tornado en una preocupación permanente para bienestar de las actuales y futuras

---

<sup>39</sup> Existen también numerosos tratados internacionales ratificados por Chile tendientes a la protección del medio ambiente y, especialmente, del agua, correspondiéndole al Ministerio del Medio Ambiente velar por su cumplimiento (letra d) del artículo 70 del a Ley N° 19.300), por ejemplo: Convenio internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos de 1954 con sus enmiendas de 1962 y 1969 y un anexo sobre libro registro de hidrocarburos; Convenio sobre prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias con sus anexos I, II y III del año 1972; Convención relativa a las Zonas Húmedas de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de las Aves Acuáticas suscrita en Ramsar Irán el 2 de Febrero de 1971; Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación en particular en África; Protocolo Complementario del Acuerdo sobre la Cooperación Regional para el Combate contra la Contaminación del Pacífico Sudeste por Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas suscrito el 22 de julio de 1983. También hay acuerdos multilaterales, como la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos; o la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

generaciones<sup>40</sup>. Una de las principales herramientas usadas por el Estado para la consecución de tal fin de protección ambiental es el derecho del medio ambiente, junto con la política ambiental y la economía ambiental.

#### **4.1 Constitución Política de la República**

A partir de la década de los 70, el constitucionalismo ambiental latinoamericano se construyó en torno al ya referido deber del Estado de proteger el medio ambiente<sup>41</sup>, y nuestra Carta Fundamental no es ajena a ese fenómeno. Ya en el Capítulo referido a las “Bases de la institucionalidad” podemos encontrar los fundamentos y razón del establecimiento de este deber de protección ambiental del Estado (y consecuente derecho o garantía de las personas). Así, se consagra en el artículo 1º inciso 4º que *“El estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta constitución establece”*. Esta norma nos revela la clara idea del legislador acerca de la superioridad ontológica y teleológica de la persona humana respecto al Estado, imponiéndole a este último la obligación de contribuir a generar las condiciones adecuadas para que todas las personas obtengan su mayor realización, y sin duda alguna que entre tales condiciones encontramos la de brindar un medio ambiente libre de contaminación, para lo cual cobra suma vitalidad la efectiva protección del medio ambiente y en especial del agua. En efecto, la contaminación, además del problema intrínseco que conlleva, dificulta el acceso al agua ya que “... agrava la escasez, pues los

---

<sup>40</sup> BERMÚDEZ SOTO, Jorge, 2007, “Fundamentos de Derecho Ambiental”, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, pp.28

<sup>41</sup> Un ejemplo claro es la Constitución de Panamá de 1972, que en su artículo 160 señalaba: “Es deber del Estado velar por las condiciones ecológicas, previniendo la contaminación del ambiente y el desequilibrio de los ecosistemas, en armonía con el desarrollo económico y social”.

recursos de aguas contaminados se restan a la disponibilidad ya escasa, y además contribuyen a degradar aguas útiles, cuando se descargan en fuentes que debieran mantenerse limpias<sup>42</sup>.

El artículo 19 N° 8 de la Carta Fundamental y su triple contenido.

Constituyéndose en un hito constitucional para el desarrollo de la normativa ambiental encontramos el artículo 19 N° 8, que tiene un triple contenido: en primer lugar, asegura por vez primera el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Luego, en segundo lugar, impone al Estado el deber de velar para que tal derecho no sea afectado y preservar la naturaleza. En tercer lugar, permite restringir el ejercicio de ciertas garantías para cumplir tal deber de protección del medio ambiente.

Señala el artículo 19 N° 8: *“La Constitución asegura a todas las personas:*

*8°.- El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.*

*La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”*

Se suma a lo anterior y con el objeto de tutelar el pleno y efectivo ejercicio del derecho consagrado en el artículo 19 N° 8 el establecimiento de la acción cautelar del artículo 20 inciso 2°, “recurso de protección” ambiental, en los siguientes términos: *“Procederá, también, el recurso de protección en el caso del N°8° del artículo 19, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado por un acto u omisión ilegal imputable a una*

---

<sup>42</sup> MANRIQUEZ LOBOS, Gustavo, 2006, “Apuntes curso derecho de aguas”, Escuela de Derecho, Universidad de Chile, pp.5.

*autoridad o persona determinada*". La diferencia con el recurso de protección ordinario radica en que en la afectación de la garantía –sea por actos u omisiones ilegales- debe existir una imputabilidad determinada del sujeto, es decir, quien cometió la infracción debe ser alguien determinado.

Veamos ahora algunos alcances y efectos de estas disposiciones, centrales para la protección ambiental.

### **El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.**

Como se indicó, el establecimiento de un derecho a nivel constitucional relacionado con el medio ambiente, es común entre las constituciones latinoamericanas de la década del 70, las que han ido asumiendo con mayor énfasis la temática ambiental, a tal punto que actualmente hay cartas fundamentales que reconocen al medio ambiente o la naturaleza como sujetos de derechos<sup>43</sup> al alero del concepto de "buen vivir" o "*sumak kawsay*", con todos los cuestionamientos jurídicos que ello trae aparejado.

En Chile, la Constitución de 1980 no fue innovadora en esta materia, pues tuvo como referentes, en mayor o menor medida, la Proclamación de Estocolmo de la ONU de 1972 en Conferencia sobre medio Ambiente; algunas Constituciones Políticas, como la de Polonia (1952); Panamá (1972); Grecia (1975), U.R.S.S (1977) o la de España (1978); y algunos Pactos internacionales, como el Pacto Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1989.

---

<sup>43</sup> Un ejemplo de ello es la Constitución Política de Ecuador, de 2008. Señala su artículo 14: "Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, Sumak Kawsay". Más explícitos son los artículos 71 y 72, que respectivamente señalan: "La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos" y "La naturaleza tiene derecho a la restauración"

Como primer antecedente de esta garantía inédita en nuestro ordenamiento, encontramos un memorándum de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución que señalaba que uno de los principios en los cuales se debía fundar la futura carta fundamental era el derecho a la vida, para lo cual estimaba necesario evitar la contaminación del medio ambiente, estableciendo normas que conduzcan a tal objetivo. Tal declaración se recogió en el Acta Constitucional N° 3 “De los Derechos y Deberes Constitucionales”, D.L. 1.552, del Ministerio de Justicia, publicado en el Diario Oficial del 13 de septiembre de 1976, que señalaba en su considerando 9: *“Que no puede tampoco el constituyente ignorar el peligro de la contaminación ambiental, el que, aunque no tratado todavía por otras Cartas Constitucionales, implica un riesgo permanente para la vida y desarrollo del hombre”*. Luego, su artículo 1 N° 18 señalaba, en términos similares a los del actual artículo 19 N° 8 de la carta fundamental: *“Los hombres nacen libres e iguales en dignidad. Esta Acta Constitucional asegura a todas las personas:*

*18.- El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar por que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.*

*La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de algunos derechos o libertades para proteger el medio ambiente*

*La integridad territorial de Chile comprende la de su patrimonio ambiental.”*

El actual texto de la garantía, recordemos, señala que se asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Veamos ahora cual es el contenido y alcance de la garantía del artículo 19 N° 8, no sin antes precisar que no es lo mismo “derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación” que “derecho a un medio ambiente libre de contaminación”. Nuestra carta fundamental se refiere al primer enunciado por

su acentuado carácter antropocéntrico y porque es inoficioso proteger el medio ambiente *per se* aisladamente, sin vincularlo al hombre, titular del derecho. Recordemos que en su numeral 1 el artículo 19 de la Constitución asegura a todas las personas el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica – garantía que es presupuesto de todas las demás- pero este derecho implica que el Estado debe procurarnos no cualquier tipo de vida, sino una que se desarrolle en condiciones adecuadas y dignas, y ello necesariamente conlleva que el medio ambiente en el que nos desenvolvamos tenga características que permitan este estándar de vida. Con lo señalado, también es posible concluir que esta garantía solo protege a las personas naturales y no a las jurídicas<sup>44</sup>.

Recalcada la circunstancia que lo que se protege por la Constitución es el derecho a “vivir” en un medio ambiente libre de contaminación, nos referiremos a los otros conceptos claves de la garantía para saber su verdadero alcance: “medio ambiente” y “libre de contaminación”

Como hemos señalado, el concepto de medio ambiente está definido legalmente en el artículo 2 letra II) de la Ley N° 19.300 de modo amplio, al señalar que es *“el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones”*; definición que incluye elementos naturales (físicos, químicos o biológicos) como artificiales de carácter socio cultural que condicionan el desarrollo de la vida, por lo que el entorno que se entiende incorporado en la garantía no solo son los ecosistemas naturales, sino también el medio artificial

---

<sup>44</sup> BERMUDEZ SOTO, Jorge, 2000, “El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación”, en Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso XXI, p.10

socio cultural creado por el hombre, como por ejemplo, la ciudad, áreas urbanas e incluso el patrimonio cultural o histórico.

Luego, la finalidad de la garantía en análisis es que la vida humana se desarrolle en un medio ambiente “libre de contaminación” ¿Qué significa esto?. Pues nuevamente el legislador ha definido tal concepto, esta vez en la letra m) del artículo 2 de la Ley N° 19.300: *“aquél en el que los contaminantes se encuentran en concentraciones y períodos inferiores a aquéllos susceptibles de constituir un riesgo a la salud de las personas, a la calidad de vida de la población, a la preservación de la naturaleza o a la conservación del patrimonio ambiental”*. Por otro lado, la letra c) del mismo artículo 2 define contaminación como *“la presencia en el ambiente de sustancias, elementos, energía o combinación de ellos, en concentraciones o concentraciones y permanencia superiores o inferiores, según corresponda, a las establecidas en la legislación vigente”* y, en un escenario propio, define en la letra e) “daño ambiental” como *“toda pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al medio ambiente o a uno o más de sus componentes”*

De lo señalado se infiere que el legislador entiende que un medio ambiente incontaminado no es aquel en que la contaminación no existe, sino aquel en que el grado de contaminación se mantiene en niveles aceptables, es decir, que no constituyen un riesgo para la salud humana, calidad de vida de la población, la preservación de la naturaleza o conservación del patrimonio nacional. Ello es así por cuanto es prácticamente imposible asegurar un nivel de contaminación cero o nulo, debido a que la mayoría de las actividades

humanas impactan, en mayor o menor medida, el medio ambiente. Incluso naturalmente existe contaminación, es decir, sin injerencia antrópica<sup>45</sup>

### **El deber del Estado de proteger el medio ambiente.**

La Carta Fundamental avanzó notablemente en la protección ambiental, al reconocer de modo expreso en el artículo 19 N° 8 que es deber del Estado velar para que la garantía de vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectada y además, tutelar la preservación de la naturaleza. En esa línea, luego la carta fundamental en el número 24 del artículo 19 establece que la función social de la propiedad comprende, entre otras materias, cuanto exija *"la conservación del patrimonio ambiental"*.

Nuestra Constitución de 1980 no es neutra respecto al sistema económico liberal por el cual opta –al igual que lo hacen la mayoría de las Constituciones latinoamericanas- dando origen a conceptos tales como “constitución económica”, u “Orden Público Económico”, lo cual presenta una problemática de notorios efectos para el cumplimiento de su finalidad ambiental: ¿es posible conciliar la protección del medio ambiente -incluidas las aguas- y el desarrollo o crecimiento económico? La respuesta es, en teoría, afirmativa, en virtud del reconocimiento del principio de “desarrollo sustentable”<sup>46</sup> o “desarrollo sostenible”, al cual debemos yuxtaponer necesariamente otros principios

---

<sup>45</sup> Ejemplo de ello son fuentes de aguas cercanas a faenas mineras que por tal razón contienen, de modo natural, elevados niveles de arsénico, boro, sulfatos y cromo, entre otras sustancias químicas.

<sup>46</sup> La Letra g) del artículo 2 de la Ley N° 19.300 señala: “Para todos los efectos legales, se entenderá por: g) Desarrollo Sustentable: el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras”

cardinales del ordenamiento ambiental: el principio “precautorio”<sup>47</sup> y el “preventivo”<sup>48</sup>.

Nos referiremos ahora al contenido y algunas características del deber de protección ambiental del Estado.

Respecto al sujeto destinatario de tal deber es claro que resulta ser el Estado, incluyendo a todos los órganos del mismo que ejercen potestades públicas, incluidos el poder legislativo y el poder judicial

En cuanto al objetivo de este deber estatal, debemos señalar que hay una doble finalidad: por un lado, se pretende que “que el derecho no sea afectado”, refiriéndose a la garantía de vivir en un medio ambiente libre de contaminación, es decir, que no se produzca una privación o perturbación del mismo, excluyéndose la amenaza, por cuanto esta no implica “afectación”, y por otro lado, es finalidad del deber estatal la “preservación de la naturaleza”, concepto definido legalmente en la letra p) del artículo 2 de la Ley N° 19.300, diverso a “protección del medio ambiente”, lo que desarrollaremos infra.

¿Qué herramientas tiene el Estado para lograr sus objetivos ambientales?

Los instrumentos de protección ambiental pueden ser definidos como “*el conjunto de medidas de variado orden (jurídicas, económicas, planificadoras*

---

<sup>47</sup> El número 15 de la Declaración de Principios sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro se refiere al principio: “Con el fin de proteger el medio ambiente, los estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

<sup>48</sup> ASTORGA JORQUERA, Eduardo, 2014, “Derecho Ambiental Chileno. Parte General”, Editorial Thomson Reuters, en p.14 señala: “Mediante este principio se pretende evitar o reducir efectos negativos de carácter significativo sobre el entorno, justificados jurídicamente –impacto ambiental- o antijurídicos –daño ambiental-”

*etc.) destinadas al logro de finalidades de protección y mejoramiento ambiental”<sup>49</sup>.*

Tales herramientas son de variada índole, partiendo por aquellas que tienen una mayor determinación de la conducta por parte del Estado, siguiendo aquí a Jorge Bermúdez<sup>50</sup>. Así, en primer lugar están aquellos instrumentos de naturaleza jurídica administrativa, entre los están los que determinan la existencia o no de contaminación, denominadas normas ambientales (primarias, secundarias o de emisión); los planes de prevención y de descontaminación; el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; las declaraciones de zonas latentes o saturadas, y, en general, todos los instrumentos de gestión ambiental regulados en la Ley N° 19.300.

Encontramos también aquellas normas jurídicas que fijan estándares de producción o de procesos, y en fin, los delitos ecológicos, haciendo presente que no existe en Chile una regulación sistemática en la normativa de delitos contra el medio ambiente, sino una serie de normas dispersas.

También existen instrumentos de planificación, como por ejemplo, la planificación urbanística o territorial, planes de reciclaje o de tratamiento de aguas. Existen instrumentos de mercado o económicos, entre los que cabe citar los “impuestos verdes” o “ecoimpuestos”; derechos; subvenciones, fondos ambientales, etc.

---

<sup>49</sup> BERMÚDEZ SOTO, Jorge, 2007, “Fundamentos de Derecho Ambiental”, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, pp.140.

<sup>50</sup> BERMÚDEZ SOTO, Jorge, 2007, “Fundamentos de Derecho Ambiental”, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, pp.138.

Por otro lado están los “instrumentos de cooperación”, como los acuerdos formales de sectores productivos y las obligaciones voluntarias a las que se someten agentes económicos productivos.

En fin, están aquellas herramientas de información, como por ejemplo, las “ecoetiquetas” y la educación ambiental.

### **Posibilidad de restringir el ejercicio de ciertos derechos para proteger el medio ambiente.**

La mayoría de las legislaciones, como consecuencia del deber del Estado de proteger el medio ambiente, han permitido el establecimiento de restricciones al ejercicio de ciertos derechos fundamentales cuando ello sea necesario para la protección del medio ambiente. Nuestra constitución no ha sido ajena a ello. Importante es señalar que en este caso el bien protegido es el medio ambiente *per se*.

Entre los derechos fundamentales que suelen ser objeto de restricciones están los de carácter económico, en especial, el derecho de propiedad y la libertad económica. Incluso para el derecho de propiedad nuestra legislación consagró tal restricción en virtud de la “función social de la propiedad” establecida en el artículo 19 N° 24 inciso segundo.

Los requisitos para que opere esta disposición constitucional restrictiva son:

- (i) La limitación se hace mediante ley,
- (ii) Han de ser restricciones específicas. Así, el legislador deberá señalar detalladamente los límites a los que se somete el ejercicio del derecho,

(iii) Respecto a derechos determinados. En principio ello significaría que deben señalarse determinadamente los derechos que serán limitados por ley. Sin embargo, muchas veces la propia naturaleza de la restricción determinará el derecho que se afecta.

(iv) La limitación sólo tendrá por fin la protección ambiental y no puede contrariar el 19 N° 26, es decir, no puede afectar los derechos en su esencia ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio.

Ejemplos de restricciones a garantías para proteger el medioambiente son:

- Artículo 84, inciso 1° del Código Sanitario: *“El Servicio Nacional de Salud podrá disponer el traslado de aquellas industrias o depósitos de materiales ... que representen un peligro para la salud, seguridad y bienestar de la población”*

- Artículo 11 inciso final del D.L. 3557 de 1981 (Ley de protección agrícola): *“En casos calificados el Presidente de la República podrá ordenar la paralización total o parcial de las actividades y empresas artesanales, industriales, fabriles y mineras que lancen al aire humos, polvos o gases, que vacíen productos y residuos en las aguas, cuando se comprobare que con ello se perjudica la salud de los habitantes, se alteran las condiciones agrícolas de los suelos o se causa daño a la salud, vida, integridad o desarrollo de los vegetales o animales”*

- Ley N° 18.290 (Ley del tránsito): la autoridad puede prohibir la circulación de vehículos motorizados por vías públicas. Señala el artículo 113 que los conductores tienen derecho a transitar en sus vehículos por las vías públicas, salvo las excepciones que establece esta ley y las medidas que, en contrario y en casos especiales, adopte la autoridad.

#### **4.2 Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.**

Para saber el contenido y alcance de la protección medioambiental que regula esta Ley, es necesario recordar que define el medio ambiente en el artículo 2 letra l) de una manera amplia, incluyendo tanto los elementos naturales como aquellos socio culturales. Relacionado a ello, también define cuando el medio ambiente está libre de contaminación, en la letra m) del artículo 2, en los siguientes términos: *“aquél en el que los contaminantes se encuentran en concentraciones y períodos inferiores a aquéllos susceptibles de constituir un riesgo a la salud de las personas, a la calidad de vida de la población, a la preservación de la naturaleza o a la conservación del patrimonio ambiental”*

La misma Ley N° 19.300 ha definido también qué se entiende por “protección del medio ambiente”, en la letra q) del artículo 2, en el siguiente sentido: *“el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones destinados a mejorar el medio ambiente y a prevenir y controlar su deterioro”*

Por tanto, destacamos de la definición que las herramientas para la protección del medioambiente son los planes, programas, normas y acciones, cuya finalidad es mejorar el medio ambiente y prevenir y controlar su deterioro.

Ahora, también es necesario precisar que existen otros conceptos similares en esta Ley. La “conservación del patrimonio ambiental” se define en la letra b) del artículo 2 como *“el uso y aprovechamiento racionales o la reparación, en su caso, de los componentes del medio ambiente, especialmente aquellos propios del país que sean únicos, escasos o representativos, con el objeto de asegurar su permanencia y su capacidad de regeneración”*. Destaca de la definición que se permite el uso de los elementos del medioambiente –en especial los propios o significativos- pero de un modo racional para su permanencia y regeneración.

También se define “preservación de la naturaleza” en la letra p) del art. 2° como *“El conjunto de políticas, planes, programas, normas, acciones destinadas a asegurar la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y de los ecosistemas del país”*. Destacamos que sólo atiende a los elementos naturales vinculados a la vida y desarrollo de las especies y ecosistemas.

Retomando la definición de “protección del medioambiente” cabe señalar que los planes y programas de protección son de competencia del Ministerio del medio Ambiente, los cuales tienen un carácter programático. Por ende, nos dedicaremos a revisar las normas o herramientas que encontramos en la Ley N° 19.300 destinadas a mejorar el medio ambiente y su componente agua, las que, como se señaló, tienden a la prevención y control de su deterioro. Tales herramientas normativas se conocen como “instrumentos de gestión ambiental”, entendiendo por tales a los *“mecanismos legales con los que la institucionalidad ambiental cuenta para lograr sus objetivos”*<sup>51</sup>

Los principales instrumentos de gestión ambiental, a los que nos referiremos, son: Normas de Emisión; Normas de Calidad; Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; Planes de Prevención y Descontaminación; Planes de manejo y la Educación Ambiental

#### **4.2.1 Normas de emisión.**

Son aquellas que establecen niveles de contaminación admisibles en relación a cada fuente emisora contaminante. Las fuentes emisoras pueden ser de

---

<sup>51</sup> Definición que se encuentra en el portal Web de del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) <http://www.sinia.cl/1292/w3-propertyname-2022.html>

carácter fijo (fabricas por ejemplo); móviles (vehículos) o estándares por producto (niveles permitidos de un contaminante en la elaboración del mismo)

Están definidas en la letra o) del artículo 2 de la Ley N° 19.300 como aquellas que *“establecen la cantidad máxima permitida para un contaminante medida en el efluente de la fuente emisora”*. En otras palabras, son aquellas que señalan los límites de la cantidad de contaminantes que pueden emitir al aire o al agua las instalaciones industriales o fuentes emisoras en general. Por tanto, las normas de emisión apuntan al control durante el desarrollo de actividades contaminantes, por lo que deben ser cumplidas por los emisores, y en caso de ser superadas, el órgano fiscalizador debe exigir su cumplimiento. Por lo señalado, son una eficaz herramienta para proteger el medio ambiente.

Ejemplos de normas de emisión relacionadas con las aguas son, en primer término, el Decreto 90<sup>52</sup> del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el que establece la *“Norma de emisión para la regulación de contaminantes asociados a las descargas de residuos líquidos a aguas marinas y continentales superficiales”*, que en su considerando 1 indica que *“la presente norma tiene como objetivo de protección ambiental prevenir la contaminación de las aguas marinas y continentales superficiales de la República, mediante el control de contaminantes asociados a los residuos líquidos que se descargan a estos cuerpos receptores.*

*Con lo anterior, se logra mejorar sustancialmente la calidad ambiental de las aguas, de manera que éstas mantengan o alcancen la condición de ambientes libres de contaminación, de conformidad con la Constitución y las Leyes de la República”*. En segundo lugar, también es relevante citar el Decreto 46 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, publicado en el Diario Oficial el

---

<sup>52</sup> Publicado en el Diario Oficial el 07 de marzo de 2001.

17 de enero de 2003, el cual establece la “Norma de emisión de residuos líquidos a aguas subterráneas”<sup>53</sup>, la que en su considerando 3 señala que *“la presente norma de emisión tiene como objeto de protección prevenir la contaminación de las aguas subterráneas, mediante el control de la disposición de los residuos líquidos que se infiltran a través del subsuelo al acuífero. Con lo anterior, se contribuye a mantener la calidad ambiental de las aguas subterráneas”*

Estas normas pueden tener 2 objetivos: la prevención de la contaminación o de sus efectos, o bien ser un medio para reestablecer los niveles de calidad del aire o del agua cuando estos han sido sobrepasados.

La aplicación de las normas de emisión puede ser a nivel nacional o a nivel local, dependiendo del objetivo de protección que tenga la norma.

En cuanto a su origen y forma, las normas de emisión se establecen mediante decreto supremo, el que debe señalar su ámbito territorial de aplicación. Si se tratare de materias que no corresponden a un ministerio determinado, serán mediante decreto del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. El respectivo decreto se publica en el Diario Oficial.

#### **4.2.2 Norma de calidad ambiental.**

También conocida como norma de inmisión, es una normativa de carácter técnico que fija niveles de contaminación tolerables en un entorno o medio determinado. Se busca con ello un fin de protección fijando un estándar que

---

<sup>53</sup> Texto en [http://www.dga.cl/administracionrecursoshidricos/Documents/DTO\\_46\\_17\\_ENE\\_2003.pdf](http://www.dga.cl/administracionrecursoshidricos/Documents/DTO_46_17_ENE_2003.pdf)

permite saber cuándo estamos en presencia de un medioambiente libre de contaminación. Puede ser primaria o bien secundaria. La primera es definida en la letra n) del artículo 2 de la Ley N° 19.300 como *“aquella que establece los valores de las concentraciones y períodos, máximos o mínimos permisibles de elementos, compuestos, sustancias, derivados químicos o biológicos, energías, radiaciones, vibraciones, ruidos o combinación de ellos, cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la vida o la salud de la población”*. Por su lado, la norma de calidad secundaria es definida en la letra ñ) del artículo 2 como *“aquella que establece los valores de las concentraciones y períodos, máximos o mínimos permisibles de sustancias, elementos, energía o combinación de ellos, cuya presencia o carencia en el ambiente pueda constituir un riesgo para la protección o la conservación del medio ambiente, o la preservación de la naturaleza”*. Los bienes protegidos aquí son aquellos propiamente ambientales, que apuntan a una mejor calidad de vida (protección y conservación del medioambiente, preservación de la naturaleza)

Cabe señalar que el Decreto 38 del Ministerio del Medio Ambiente, publicado en el Diario Oficial el 22 de julio de 2013 aprueba el Reglamento para la dictación de normas de calidad ambiental y de emisión.

Podemos decir que en cuanto a su contenido y estructura, las normas de calidad primarias y secundarias son prácticamente idénticas, y que la gran diferencia está en el fin que persiguen: En las primeras, el objeto de protección es la vida o salud humana, por lo que son verdaderas normas de salud pública; mientras que para las segundas el objetivo es la protección del medioambiente, o la preservación de la naturaleza.

Respecto a su campo de aplicación, las normas primarias se aplican a todo el territorio de la República, en cambio las normas secundarias pueden tener aplicación a nivel nacional o, lo más común, es que sea a nivel local, dependiendo del recurso que se está protegiendo.

El cumplimiento de la norma de calidad primaria se verifica mediante mediciones donde existen asentamientos humanos y en los medios cuyo uso afecte directa o indirectamente la salud de la población. La norma secundaria se verifica en aquellos lugares donde se encuentre el objetivo de protección.

Atendida su naturaleza y finalidades, el principal obligado a la observancia y cumplimiento de las normas de calidad ambiental es el Estado, lo que implica que es el encargado de medir o monitorear la calidad del medio ambiente –en especial, agua y aire- y detectar si los valores establecidos como límites se han superado o no. Si se superan los niveles de contaminación establecidos en las normas, entonces debe declararse el área como zona saturada (artículo 2 letra u) de la Ley N° 19.300) y aplicar un plan de descontaminación, que es un conjunto de acciones y disposiciones a efectuar en un plazo de tiempo determinado, que tienen como fin recuperar los niveles establecidos por las normas de calidad ambiental. Ahora, si los niveles del contaminante en el aire, agua o suelo se encuentran entre el 80% y 100 % del valor de la norma respectiva, se procede a la declaración de zona latente (artículo 2 letra t) de la Ley N° 19.300) y en este caso corresponde realizar un plan de prevención, cuyo objetivo es anticipar y evitar que se llegue a la superación de la norma. Los planes de prevención y descontaminación se regulan en el párrafo 6 de la Ley N° 19.300.

En el año 1978 se estableció la primera norma de calidad del agua, como norma técnica: la Norma Chilena Oficial (NCh) N° 1.333, contenida en el

Decreto Supremo N° 867, del Ministerio de Obras Públicas<sup>54</sup>, la que, en síntesis definió, según criterios técnicos, físicos, químicos y biológicos, las concentraciones de los diversos contaminantes que se pueden descargar a las aguas, según los distintos usos (agua potable, riego, o recreacional). Luego, en 1984 se dicta la Norma Chilena Oficial N° 409, que establece los requisitos de calidad que debe cumplir el agua potable, hoy contenida en el Decreto exento N° 446, del Ministerio de Salud<sup>55</sup> la que establece los requerimientos físicos, químicos, radiactivos y bacteriológicos que debe tener el agua para tal uso.

Otros ejemplos más recientes de normas de calidad ambiental primarias son, para el agua, el Decreto Supremo 143/08 “aguas continentales aptas para actividades de recreación en contacto directo” y el Decreto Supremo 144/08 “aguas marinas y estuarias aptas para actividades de recreación con contacto directo”, ambas del Ministerio secretaria General de la Presidencia. En el caso del aire, tenemos el Decreto 12<sup>56</sup>, que “Establece norma primaria de calidad ambiental para material particulado fino respirable mp 2.5”; y el Decreto 20<sup>57</sup>, que “Establece norma de calidad primaria para material particulado respirable mp10 en especial de los valores que definen situaciones de emergencia”.

En relación a las normas de calidad secundarias, estas, como se adelantó, pueden ser de aplicación local, y usualmente así sucede. Ejemplos de este tipo que protegen el recurso hídrico son el Decreto 53<sup>58</sup>, que “Establece normas secundarias de calidad ambiental para la protección de las aguas continentales superficiales de la cuenca del río Maipo”; el Decreto 9<sup>59</sup>, que “Establece normas secundarias de calidad ambiental para la protección de las aguas continentales

---

<sup>54</sup> Publicada en el Diario Oficial el 05 de abril de 1978.

<sup>55</sup> Publicada en el Diario Oficial el 27 de junio de 2006.

<sup>56</sup> Publicado en el Diario Oficial el 09 de mayo de 2011.

<sup>57</sup> Publicado en el Diario Oficial el 16 de diciembre de 2013.

<sup>58</sup> Publicado en el Diario Oficial el 04 de julio de 2014

<sup>59</sup> Publicado en el Diario Oficial el 27 de noviembre de 2015.

superficiales de la cuenca del río Bio Bío” o el Decreto 19<sup>60</sup>, que “Establece normas secundarias de calidad ambiental para la protección de las aguas continentales superficiales del lago Villarrica”

#### **4.2.3 Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)**

El origen de la evaluación ambiental se remonta a la década de los 60 en Estados Unidos con la dictación de la Ley (NEPA)

La ley nacional lo define en el artículo 2, letra j), señalando que es *“el procedimiento a cargo del Servicio de Evaluación Ambiental, que, en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes”*. En otras palabras, es un instrumento de gestión ambiental diseñado para introducir la dimensión ambiental en las etapas de construcción, operación y cierre y abandono de proyectos o actividades que se realicen en el país. Se trata de asegurar que los proyectos del sector público y del sector privado sean sustentables desde el punto de vista ambiental.

Se encuentra normado en el Párrafo 2 de la Ley N° 19.300, artículos 8 al 31, y en el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto Supremo 40 de 30 de octubre de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente.

Es el instrumento preventivo de protección ambiental más utilizado y difundido en el derecho comparado y también en Chile, transformándose, sin lugar a duda, en la herramienta ambiental más importante atendidas, sus características:

---

<sup>60</sup> Publicado en el Diario oficial el 16 de octubre de 2013.

-Preventivo. Su mayor sello es precisamente su carácter preventivo o anticipatorio. Su correcta ejecución permite determinar con anterioridad si un determinado proyecto se ajustará a las normas ambientales vigentes, y en consecuencia, evitar todos los efectos ambientales negativos que el mismo podría acarrear.

-Igualitario. Esta herramienta se aplica a todo sujeto que esté interesado en realizar alguna de las actividades que se encuentre comprendida en la enumeración taxativa que la ley realiza, en igualdad de condiciones, no diferenciando si quien lo lleva adelante es un particular o el Estado.

-Cooperativo. El procedimiento que se realiza contempla la participación de una serie de personas y organismos, tanto particulares como estatales, de los cuales depende el éxito de este instrumento. El legislador buscó que todos los entes que participan en él se pronuncien en esta instancia. Así, se desenvuelven tanto el titular del proyecto o proponente, las autoridades con competencia ambiental, la comunidad organizada y las personas que se encuentran directamente afectadas por el proyecto.

-Extensivo. El carácter extensivo tiene una proyección doble, por un lado, cuando un proyecto se somete a evaluación, se consideran todos los impactos o alteraciones que dicho proyecto puede ocasionar sobre el medio ambiente. Por otra parte, se abarcan todas las etapas de realización de un proyecto: inicio, desarrollo y finalmente el abandono que se haga del mismo.

En cuanto a la operatividad de esta herramienta, cabe señalar que el inciso 1 del artículo 8 de la Ley N° 19.300 indica que los proyectos o actividades que enuncia el artículo 10 de la ley solo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental. Luego su inciso final indica es el Servicio de Evaluación Ambiental quien administra el sistema de evaluación de impacto

## Ambiental (SEIA)

Luego, es el artículo 10 de la Ley N° 19.300 el que fija el ámbito de aplicación del SEIA, estableciendo un listado de actividades obligadas<sup>61</sup> a someterse a la evaluación ambiental. Tales actividades son<sup>62</sup>:

- a) Acueductos, embalses o tranques y sifones que deban someterse a la autorización establecida en el artículo 294 del Código de Aguas, presas, drenaje, desecación, dragado, defensa o alteración, significativos, de cuerpos o cursos naturales de aguas;
- b) Líneas de transmisión eléctrica de alto voltaje y sus subestaciones;
- c) Centrales generadoras de energía mayores a 3 MW;
- d) Reactores y establecimientos nucleares e instalaciones relacionadas;
- e) Aeropuertos, terminales de buses, camiones y ferrocarriles, vías férreas, estaciones de servicio, autopistas y los caminos públicos que puedan afectar áreas protegidas;
- f) Puertos, vías de navegación, astilleros y terminales marítimos;
- g) Proyectos de desarrollo urbano o turístico, en zonas no comprendidas en alguno de los planes evaluados según lo dispuesto en el Párrafo 1 Bis;
- h) Proyectos industriales o inmobiliarios que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas;
- i) Proyectos de desarrollo minero, incluidos los de carbón, petróleo y gas comprendiendo las prospecciones, explotaciones, plantas procesadoras y disposición de residuos y estériles, así como la extracción industrial de áridos, turba o greda;
- j) Oleoductos, gasoductos, ductos mineros u otros análogos;

---

<sup>61</sup> Consignamos que el artículo 9 de la Ley N° 19.300 permite el sometimiento voluntario al SEIA para proyectos que no están obligados a hacerlo.

<sup>62</sup> Mayor detalle de las características de cada una de estas actividades se señalan en el artículo 3 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Decreto Supremo 40 de 30 de octubre de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente.

- k) Instalaciones fabriles, tales como metalúrgicas, químicas, textiles, productoras de materiales para la construcción, de equipos y productos metálicos y curtiembres, de dimensiones industriales;
- l) Agroindustrias, mataderos, planteles y establos de crianza, lechería y engorda de animales, de dimensiones industriales;
- m) Proyectos de desarrollo o explotación forestal en suelos frágiles, en terrenos cubiertos de bosque nativo, industrias de celulosa, pasta de papel y papel, plantas astilladoras, elaboradoras de madera y aserraderos, todos de dimensiones industriales;
- n) Proyectos de explotación intensiva, cultivo, y plantas procesadoras de recursos hidrobiológicos;
- ñ) Producción, almacenamiento, transporte, disposición o reutilización habituales de sustancias tóxicas, explosivas, radioactivas, inflamables, corrosivas o reactivas;
- o) Proyectos de saneamiento ambiental, tales como sistemas de alcantarillado y agua potable, plantas de tratamiento de aguas o de residuos sólidos de origen domiciliario, rellenos sanitarios, emisarios submarinos, sistemas de tratamiento y disposición de residuos industriales líquidos o sólidos;
- p) Ejecución de obras, programas o actividades en parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, reservas de zonas vírgenes, santuarios de la naturaleza, parques marinos, reservas marinas o en cualesquiera otras áreas colocadas bajo protección oficial, en los casos en que la legislación respectiva lo permita;
- q) Aplicación masiva de productos químicos en áreas urbanas o zonas rurales próximas a centros poblados o a cursos o masas de agua que puedan ser afectadas, y
- r) Proyectos de desarrollo, cultivo o explotación, en las áreas mineras, agrícolas, forestales e hidrobiológicas que utilicen organismos genéticamente modificados con fines de producción y en áreas no confinadas.

De las señaladas actividades, las que se relacionan directa o indirectamente con el agua son las letras a), f), n), o), p) y q). El reglamento del SEIA detalla cuando tales actividades generan impactos significativos, atendiendo, principalmente, a la magnitud de las obras y superficies intervenidas (criterio cuantitativo).

Respecto al modo de ingreso al SEIA, este puede ser de 2 maneras: a través de una Declaración de Impacto Ambiental o mediante un Estudio de Impacto Ambiental. Ambos mecanismos están definidos en el artículo 2 de la Ley N° 19.300. Así, la letra f) señala que la declaración de impacto ambiental es “el documento descriptivo de una actividad o proyecto que se pretende realizar, o de las modificaciones que se le introducirán, otorgado bajo juramento por el respectivo titular, cuyo contenido permite al organismo competente evaluar si su impacto ambiental se ajusta a las normas ambientales vigentes. Por otro lado, la letra i) define el estudio de impacto ambiental como “el documento que describe pormenorizadamente las características de un proyecto o actividad que se pretenda llevar a cabo o su modificación. Debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental y describir la o las acciones que ejecutará para impedir o minimizar sus efectos significativamente adversos”

Ahora, la determinación de uno u otro medio de ingreso al SEIA no queda al arbitrio del titular del proyecto. Para ello, la ley ha señalado que si la actividad genera o presenta una o más circunstancias o efectos de lo que enuncia, tal proyecto debe ingresar mediante un Estudio de Impacto Ambiental. Si la actividad no genera alguno de los efectos, la forma de ingreso será una Declaración de Impacto Ambiental, la que constituye entonces la regla general.

Señala el artículo 11 de la Ley N° 19.300: “Los proyectos o actividades enumerados en el artículo precedente requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, si generan o presentan a lo menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias:

- a) Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos;
- b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire;
- c) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos;
- d) Localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos y glaciares, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar;
- e) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, y
- f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

De los efectos o circunstancias señalados, claramente las letras b) d) y e) son aquellas que se vinculan o pueden afectar el recurso hídrico.

Valga indicar que tanto un EIA como una DIA tienen contenidos mínimos señalados en la Ley y detallados en el reglamento del SEIA.

Los trámites, plazos y etapas tanto de un EIA como de una DIA se encuentran normadas en la Ley N° 19.300 y Reglamento del SEIA, a los que nos remitimos, por tener un carácter meramente procedimental. Si no detendremos en la Resolución de Calificación Ambiental, acto administrativo que pone fin a

la evaluación ambiental y que en términos simples es una autorización previa del impacto<sup>63</sup>, es decir, permite al titular del proyecto llevarlo a cabo bajo las condiciones que tal acto administrativo establezca

#### **4.2.4 Planes de Prevención y Descontaminación.**

Se trata de mecanismos que tienen su origen en la experiencia inglesa de 1958 con ocasión de una crisis atmosférica en Londres que costó numerosas vidas, y que luego se replicó en otros países en la década de los 70' y 80'<sup>64</sup>.

En nuestro país, conforme al artículo 33 de la Ley N° 19.300, le corresponde al Ministerio del Medio Ambiente administrar la información de los programas de medición y control de calidad ambiental del aire, agua y suelo, a fin de garantizar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Los planes de prevención y de descontaminación se encuentran regulados en el párrafo 6 de la Ley N° 19.300, artículos 41 a 48 bis y en el Decreto N° 39 del Ministerio del Medio Ambiente, de 30 de octubre de 2012, Reglamento para la dictación de Planes de prevención y descontaminación,

El Plan de Prevención es un instrumento de gestión ambiental que tiene por finalidad evitar la superación de una o más normas de calidad ambiental primaria o secundaria, en una zona latente. El Plan de Descontaminación, por su lado, es un instrumento de gestión ambiental que tiene por finalidad recuperar los niveles señalados en las normas primarias y/o secundarias de calidad ambiental de una zona saturada.

---

<sup>63</sup> ASTORGA JORQUERA, Eduardo, 2014, "Derecho Ambiental Chileno. Parte General", Editorial Thomson Reuters, pp. 281.

<sup>64</sup> ASTORGA JORQUERA, Eduardo, 2014, "Derecho Ambiental Chileno. Parte General", Editorial Thomson Reuters, pp.339.

#### **4.2.5 Planes de manejo.**

Una herramienta de gestión ambiental que puede brindar más cobertura que un plan de prevención o de descontaminación son los planes de manejo, los que pueden ser definidos, conforme al artículo 41 de la Ley N° 19.300 como aquellos que tienen por finalidad efectuar un uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, asegurando su capacidad de relegación y la diversidad biológica asociada a ellos, en especial, de aquellas especies en peligro de extinción, vulnerables, raras o insuficientemente conocidas.

Esta herramienta es especialmente importante para el uso y cuidado del recurso hídrico, por cuanto una de las consideraciones que debe tener son<sup>65</sup>, entre otras, la mantención de los caudales de aguas (lo que de inmediato vinculamos a los caudales ecológicos mínimos) y la conservación de suelos.

#### **4.2.6 Educación Ambiental.**

Implica promover en la población la generación de hábitos y conductas sustentables que mejoren la calidad de vida de los habitantes, fomentando la participación de la ciudadanía en el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo del medio ambiente. La ley la define en la letra h) del artículo 2 de la Ley N° 19.300 como el “proceso permanente de carácter interdisciplinario, destinado a la formación de una ciudadanía que reconozca valores, aclare conceptos y desarrolle las habilidades y las actitudes necesarias para una convivencia armónica entre seres humanos, su cultura y su medio biofísico circundante”.

Sin dudas es un instrumento de gestión ambiental de relevancia para el país. De hecho, la Ley N° 19.300 señala en el artículo 6 que la educación ambiental

---

<sup>65</sup> Los otros elementos que deben considerar los planes de manejo, conforme al artículo 42 de la Ley N° 19.300 son la mantención del valor paisajístico y la protección de especies clasificadas, según lo dispuesto en el artículo 37 de la misma ley.

debe ser entendida como: “el proceso educativo, en sus diversos niveles, a través de la transmisión de conocimientos y de la enseñanza de conceptos modernos de protección ambiental, orientados a la comprensión y toma de conciencia de los problemas ambientales”, además “deberá incorporar la integración de valores y el desarrollo de hábitos y conductas que tiendan a prevenirlos y resolverlos”.

El responsable de su desarrollo e implementación es el Ministerio del Medio Ambiente, según dispone la letra m) del artículo 70 de la Ley N° 19.300, que señala como función: “m) Colaborar con las autoridades competentes a nivel nacional, regional y local en la preparación, aprobación y desarrollo de programas de educación, promoción y difusión ambiental, orientados a la creación de una conciencia nacional sobre la protección del medio ambiente, desarrollo sustentable, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental, y a promover la participación ciudadana responsable en estas materias”

Para esos efectos, el Ministerio cuenta con una División Educación Ambiental y Participación Ciudadana, cuyas principales funciones son<sup>66</sup>:

- Asesorar al Ministro en las acciones de colaboración que preste a las autoridades competentes a nivel nacional, regional y local, en la preparación, aprobación y desarrollo de programas de educación, promoción y difusión ambiental.
- Preparar, coordinar y ejecutar acciones de capacitación y actualización técnica a los funcionarios públicos en materias ambientales, la que también podrá otorgarse a los particulares.

---

<sup>66</sup> Web del Ministerio del Medio Ambiente: <http://portal.mma.gob.cl/division-de-educacion-ambiental/>

- Asistir al Ministerio en la administración del Fondo de Protección Ambiental. Fomentar la participación de la ciudadanía en la elaboración y modificación de planes de descontaminación y en los procesos de dictación de normas ambientales.
- Promover la participación ciudadana en la gestión ambiental local con el fin de asegurar la corresponsabilidad en la toma de decisiones que impacten la calidad de vida de la población.

Asimismo, hay otra norma relacionada con la protección del agua en la Ley N° 19.300: artículo 36, que señala que formarán parte de las áreas protegidas las porciones de mar, terrenos de playa, playas de mar, lagos, lagunas, glaciares, embalses, cursos de agua, pantanos y otros humedales.

#### **4.3 Otras normas.**

Existen otras normativas que, directa o indirectamente y en mayor o menor medida, también tienden a la protección del medio ambiente y, en particular, del agua.

Así, en primer término, podemos citar el Código Sanitario. Este se refiere en particular a las Aguas y sus Usos Sanitarios en el Libro III denominado: *“de la Higiene y Seguridad del Ambiente y de los Lugares de Trabajo”*, Título II *“de la higiene y seguridad del ambiente”*, Párrafo I *“de las aguas y sus usos sanitarios”*, que contempla los artículos 69 a 76, ambos inclusive. Las normas más relevantes respecto de esta materia se contienen en los artículos 73, 74 y 75 del Código Sanitario.

Estos artículos señalan, en síntesis, que:

- a)- Se prohíbe descargar aguas servidas y residuos o mineros en ríos o lagunas, o en fuentes o masas de agua que sirvan para proporcionar agua potable a alguna población o que sirvan para riego o para balneario, sin que previamente hayan sido depurados (artículo 73);
- b)- No se podrán ejecutar labores mineras en sitios donde se han alumbrado aguas subterráneas en terrenos particulares ni en lugares cuya explotación pueda afectar el caudal o la calidad natural del agua, sin previa autorización del Servicio de Salud, el que fijará condiciones de seguridad y el área de protección de la fuente o caudal (artículo 74); y
- c)- Se prohíbe el uso de aguas contaminadas para la crianza de moluscos o el cultivo de vegetales y frutas que se consumen sin cocer o crecen a ras de tierra (artículo 75).

Por otro lado encontramos el DL. 2.222 de 1978, Ley de Navegación, de 31 de Mayo de 1978, el que contiene importantes regulaciones relacionados con la contaminación de las aguas; en particular, en su Título IX titulado “*De la contaminación*”, Párrafo I “*Del derrame de hidrocarburos y otras sustancias nocivas*”, artículo 142. Señala también que la autoridad a quien corresponde supervigilar el cumplimiento de tales normas es la Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante. La norma referida indica que “*Se prohíbe absolutamente arrojar lastre, escombros o basuras y derramar petróleo y sus derivados o residuos, aguas de relaves de minerales u otras materias nocivas o peligrosas, de cualquier especie, que ocasionen daños o perjuicios en las aguas sometidas a la jurisdicción nacional, y en puertos, ríos y lagos*”.

También resulta importante citar la Ley N°18.902, que creó la Superintendencia de Servicios Sanitarios, cuyo artículo 2 establece expresamente que “Corresponderá a la Superintendencia de Servicios Sanitarios ... el control de los residuos líquidos industriales que se encuentren vinculados a las

prestaciones o servicios de las empresas sanitarias ...”. Asimismo, su artículo 4 letra b) entrega al Superintendente la facultad de “proponer las normas técnicas relativas al diseño, construcción y explotación de servicios sanitarios y a las descargas de residuos líquidos industriales”.

Finalmente, el Código Penal<sup>67</sup> tipifica algunos delitos en el párrafo 14, del Título VI del Libro II, que se refiere a “crímenes y simples delitos contra la salud pública”, principalmente en los artículos 314 y 315. En estos se regulan algunos delitos relacionados con la contaminación del agua destinada al consumo público, presumiendo la norma que están destinados al consumo público los comestibles, aguas u otras bebidas elaboradas para ser ingeridas por un grupo de personas indeterminadas.

Destacamos que el bien jurídico protegido no es el medio ambiente sino la salud pública, como queda claro del solo tenor literal del título del párrafo 14 que se refiere explícitamente a: “crímenes y simples delitos contra la salud pública”. Por tanto, sólo indirectamente se protege al medio natural.

Podemos citar también el artículo 459 del Código Penal, que establece el delito de “usurpación de aguas”, que protege más bien el derecho de propiedad sobre los derechos de aprovechamiento antes que la incontaminación de las aguas.

En último término, el artículo 480 del Código Penal sanciona a quienes *“causen estragos por medio de sumersión o varamiento de nave, inundación, destrucción de puentes, explosión de minas o máquinas de vapor, y en general por la aplicación de cualquier otro agente o medio de destrucción tan poderoso como los expresados”*

---

<sup>67</sup> En nuestro sistema jurídico no se contempla un tipo penal genérico protector del bien jurídico medio ambiente o también llamado “delito ecológico”, sino diversas normas especiales repartidas en diversas leyes o incluso reglamentos.

#### **4.4 Código de Aguas**

Hemos dejado para el final este código, de modo de engarzar con el objeto de este trabajo: determinar si la patente por no uso de las aguas tiene relación o no con la protección del medio ambiente (componente agua)

El Código de Aguas contiene algunas normas puntuales que tienden a la protección del recurso hídrico y, especialmente, a su calidad:

a.- Artículo 14 inciso 2°: Esta norma, referida a los derechos no consuntivos, señala que la extracción y restitución de las aguas debe hacerse sin perjudicar derechos de terceros sobre las mismas aguas, en cuanto a su cantidad, calidad, substancia, oportunidad, uso y otras particularidades.

b.- Artículo 63: La DGA puede, mediante resolución fundada, declarar zonas de prohibición para nuevas explotaciones de aguas para la protección del acuífero.

c.- Artículo 92: Esta disposición prohíbe botar a los canales substancias, basuras, desperdicios y otros objetos similares que alteren la calidad de las aguas. Se señala que corresponde a las municipalidades respectivas establecer las sanciones a esta infracción.

d.- Artículo 147 bis inciso 3°: Señala que cuando sea necesario reservar el recurso hídrico para el abastecimiento de la población por no existir otros medios para obtener el agua, o bien, tratándose de solicitudes de derechos no consuntivos y por circunstancias excepcionales y de interés nacional el Presidente de la Republica podrá denegar, total o parcialmente, una solicitud de derecho de aprovechamiento. Respecto al abastecimiento de la población, con ello se refiere a poder contar con el recurso para dotar de condiciones

dignas de vida, salud e higiene a los habitantes de la Nación. En cuanto a las situaciones de circunstancias excepcionales y de interés nacional, se trata de una facultad discrecional. Ejemplos de circunstancias excepcionales y de interés nacional son, precisamente, la protección del medio ambiente y su componente hídrico o la preservación de la naturaleza.

e.- Artículo 148. Indica que el Presidente de la República podrá, en el caso del inciso primero del artículo 142, con informe de la Dirección General de Aguas y por circunstancias excepcionales y de interés general, constituir directamente el derecho de aprovechamiento. Cabe señalar que esta norma se encontraba en el Código antes de la modificación de la Ley N° 20.017. Para que opere, deben darse las siguientes exigencias: i. Que exista una solicitud de derecho de aprovechamiento de aguas, sea que ésta se haya encontrado pendiente al momento de la entrada en vigencia de la ley que aprobó la reforma al Código de Aguas, o que se trate de una nueva solicitud; ii. Que concurren las circunstancias que dan lugar al remate de derechos de aprovechamiento de aguas; y iii. Que la medida del Presidente de la República se encuentre fundada en circunstancias excepcionales y de interés general y previo informe de la Dirección General de Aguas. Tales circunstancias “calificadas” pueden constituir las, a nuestro juicio, la protección del medio ambiente o la preservación de la naturaleza.

f.- Artículo 149 N° 7: señala que el acto administrativo que constituye el derecho de aprovechamiento debe contener “Otras especificaciones técnicas relacionadas con la naturaleza especial del respectivo derecho y las modalidades que lo afecten, con el objetivo de conservar el medio ambiente o proteger derechos de terceros”

g.- Artículo 9 transitorio: Señala que hasta que no se dicten las normas legales referidas a la conservación y protección de las aguas, corresponde a la DGA aplicar la política sobre la materia y coordinar las funciones que correspondan a los distintos organismos públicos. Entonces, al entrar en vigor diversa normativa referente a la conservación y protección de las aguas, se han extinguido gran parte de las facultades de la DGA en esta materia, por cuanto esa normativa ha radicado en otros organismos y servicios públicos las competencias a este respecto. Por esta razón, y en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, a la DGA le corresponde sólo otorgar determinados Permisos Ambientales Sectoriales (PAS). Ejemplos de ello es el PAS establecido en el artículo 155 del reglamento del SEIA, relativo a la construcción de ciertas obras hidráulicas, cuyo requisito es, precisamente, que no se contaminen las aguas; el del artículo 156 del mismo Reglamento, referido a la modificación de cauces, cuya exigencia es que no se afecte la vida o salud de los habitantes mediante la no contaminación de las aguas, o el PAS del artículo 158 del Reglamento, que se refiere al permiso para ejecutar obras para la recarga artificial de acuíferos, y cuyo requisito es la conservación y protección del acuífero

Cómo se adelantó, las principales normas relacionadas con la protección del medio ambiente, especialmente el agua, se incorporaron al Título X “De la protección de las aguas y cauces” mediante la Ley N° 20.017, de 2005:

A.- Artículo 129 bis. Se refiere a la recuperación de terrenos húmedos o pantanosos y perjuicio a terceros. Señala la norma: “Si de la ejecución de obras de recuperación de terrenos húmedos o pantanosos resultara perjuicio a terceros, las aguas provenientes de tales obras deberán ser vertidas al cauce natural más próximo. De no ser posible lo anterior, ellas serán vertidas a cauces artificiales, con autorización de sus propietarios, o a otros cauces

naturales. En este último caso, deberá obtenerse autorización de la Dirección General de Aguas en conformidad al Párrafo 1º del Título I del Libro II de este Código”

Al leer esta norma se colige que su hipótesis fáctica es la del “drenaje”, y en especial, del “sistema de drenaje” del artículo 47 del Código de Aguas. Se trata de obras ejecutadas con el fin de extraer aguas de terrenos que, por variados motivos, presentan una excesiva cantidad de la misma. Se alude en este artículo a la circunstancia que esas obras “perjudiquen a terceros”, concepto que no es desarrollado por el legislador, de modo que, como concepto jurídico indeterminado, quedará a la interpretación del juez en cada caso, aunque cabe indicar que se trata de una norma sin mayor aplicación práctica.

De todos modos, la expresión “perjuicio a terceros” no es del todo acertada en este contexto, toda vez que las obras no sólo pueden perjudicar a otras personas (terceros) sino que también pueden tener importantes efectos medioambientales, los cuales deberían ser considerados, sobre todo si nos encontramos ante una disposición que no persigue, precisamente la protección de las personas, sino que de las aguas y cauces.

B.- Artículo 129 bis 1. Establece el caudal ecológico: “Al constituir los derechos de aprovechamiento de aguas, la Dirección General de Aguas velará por la preservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente, debiendo para ello establecer un caudal ecológico mínimo, el cual sólo afectará a los nuevos derechos que se constituyan, para lo cual deberá considerar también las condiciones naturales pertinentes para cada fuente superficial.

Un reglamento determinará los criterios en virtud de los cuales se establecerá el caudal ecológico mínimo. El caudal ecológico mínimo no podrá ser superior al veinte por ciento del caudal medio anual de la respectiva fuente superficial. En casos calificados, y previo informe favorable del Ministerio del Medio Ambiente, el Presidente de la República podrá, mediante decreto fundado, fijar caudales ecológicos mínimos diferentes, sin atenerse a la limitación establecida en el inciso anterior, no pudiendo afectar derechos de aprovechamiento existentes.

Como se señalara supra, esta figura es una de las principales novedades de la Ley N° 20.017, que modificó el Código de Aguas, y es quizás el instrumento más relevante para la protección de aguas y cauces. Asimismo, señalamos que la DGA, de facto, y antes de la Ley N° 20.017 ya establecía caudales ecológicos mínimos, fundada en supuestas atribuciones ambientales que le confería el artículo 42 de la Ley N°19.300.

La expresión “caudal ecológico mínimo” se refiere a la cantidad mínima de agua que debe tener una determinada fuente natural para mantener y conservar adecuadamente todo el ecosistema que existe y se desarrolla a su alrededor. Ello por cuanto el fin del establecimiento de estos caudales mínimos es la preservación de la naturaleza y la conservación del medio ambiente<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> La E. Corte Suprema indicó: “... de la mencionada norma legal y de lo que la doctrina señala se puede entender que el caudal ecológico mínimo es aquel que deben contener las fuentes naturales superficiales para los efectos de la preservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente, esto es, para la protección de la flora y fauna y los ecosistemas existentes” (Agrícola Leyda Limitada con Dirección General de Aguas, 2007). Por su lado, la I. Corte de Apelaciones de Santiago señaló: “...la Dirección General de Aguas órgano de la administración detenta el derecho y le afecta el deber, al estudiar y conceder un derecho de aprovechamiento, de prevenir que no se menoscaben los caudales ecológicos imprescindibles de mantener en el respectivo cauce, para proteger, para preservar el medio ambiente, todo ello en aras del bien común y sin afectar los derechos de terceros cual debe estimarse para estos efectos, la comunidad toda. El mantenimiento de un caudal ecológico, asegura la supervivencia de la fauna y flora asociadas a la corriente de agua, contribuyendo a la conservación de su hábitat; permite, en múltiples casos la bebida, así como contribuye a impedir la acumulación de detritus

Para el titular de un derecho de aprovechamiento “afecto” a un caudal ecológico mínimo ello significa que en el ejercicio de su derecho debe observar que, una vez extraídas las aguas, se mantenga en el cauce el caudal mínimo establecido, de modo tal que si ello no ocurre, debe abstenerse de ejercerlo.

La autoridad competente para imponer este caudal, es, por regla general, la DGA, la que debe fijarlo al constituir el derecho de aprovechamiento, velando así por la preservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente. Excepcionalmente podrá el Presidente de la República fijar caudales ecológicos mínimos, bajo las reglas que señala el Código de Aguas.

Es relevante señalar que la fijación de caudales ecológicos mínimos afecta solo a los derechos de aprovechamiento de aguas superficiales que se constituyen a partir de la incorporación de esta figura, es decir, desde el año 2005.

Respecto a la cuantía del caudal ecológico mínimo, la regla general es que no exceda del 20% del caudal medio anual de la fuente superficial respectiva; y de modo excepcional, cuando es determinado por el Presidente de la República, podrán fijarse cuantías diferentes, que en todo caso no pueden exceder el 40% del caudal medio anual de la respectiva fuente superficial.

En relación a los elementos y criterios para su determinación, la norma señala que la DGA debe considerar las condiciones naturales de cada fuente superficial. Además, el Decreto 14 del Ministerio del Medio Ambiente, publicado en el Diario Oficial el 30 de julio de 2013 aprobó el “Reglamento para la determinación del caudal ecológico mínimo”

---

que se vacían a ellos y dañan la salud; en definitiva, contribuye a la preservación del medio ambiente” (Aguas Chacabuco S.A. con Dirección General de Aguas, 2004”

En fin, podemos afirmar que de todas las disposiciones contenidas en este Título X sobre “Normas sobre conservación y protección de aguas y cauces”, el caudal ecológico mínimo es la que más aplicación práctica ha tenido, pues las otras ya existían antes o bien han tenido nulos efectos. Sin embargo, debemos afirmar que igualmente este caudal ecológico mínimo tiene una limitación de base que presenta la realidad física, y es que en nuestro país prácticamente la totalidad de los derechos de aprovechamiento de aguas superficiales ya han sido otorgados con anterioridad a su entrada en vigencia.

C.- Artículo 129 bis 2. Se refiere a las atribuciones protectoras de la DGA en materia de obras hidráulicas, en el siguiente tenor “La Dirección General de Aguas podrá ordenar la inmediata paralización de las obras o labores que se ejecuten en los cauces naturales de aguas corrientes o detenidas que no cuenten con la autorización competente y que pudieran ocasionar perjuicios a terceros, para lo cual podrá requerir el auxilio de la fuerza pública en los términos establecidos en el artículo 138 de este Código, previa autorización del juez de letras competente en el lugar en que se realicen dichas obras.

Asimismo, en las autorizaciones que otorga la Dirección General de Aguas referidas a modificaciones o nuevas obras en cauces naturales que signifiquen una disminución en la recarga natural de los acuíferos, podrán considerarse medidas mitigatorias apropiadas. De no ser así, se denegará la autorización de que se trate”

Recordemos que a la DGA (artículo 299 letra c) del Código de Aguas) le corresponden las labores de policía y vigilancia de las aguas en los cauces naturales, debiendo impedir que en los mismos se ejecuten construcciones, modificaciones o destrucciones de obras hidráulicas sin autorización previa, por lo que en realidad la norma se reiteró. La DGA, derivado de esa función

general, además tiene la facultad de ordenar la paralización de las obras o faenas que se ejecuten sin autorización en cauces naturales, pudiendo pedir el auxilio de la fuerza pública. Para ello esta norma exige, además, que las obras o labores puedan provocar “perjuicios a terceros”, concepto entregado a la determinación del juez, reiterando de este modo la norma.

D.- Artículo 129 bis 3. Relativo a la obtención y difusión de información hídrica por la DGA: “La Dirección General de Aguas deberá establecer una red de estaciones de control de calidad, cantidad y niveles de las aguas tanto superficiales como subterráneas en cada cuenca u hoya hidrográfica. La información que se obtenga deberá ser pública y deberá proporcionarse a quien la solicite”

Esta norma, centrada en la protección de aguas y cauces, deriva de la función genérica que establece el artículo 299 letra b) del Código, cuando atribuye a la DGA la potestad de investigar y medir el recurso. Es decir, nuevamente estamos en presencia de una norma que ya existía en nuestra legislación de aguas.

Se impone a la DGA el deber de implementar en cada cuenca un sistema de medición y control de elementos cuantitativos y cualitativos del agua, sea superficial o subterránea. Se busca con esto que el referido servicio genere información respecto a la calidad y cantidad del recurso en cada hoya hidrográfica.

En fin, esta norma va de la mano con el principio de publicidad y transparencia que rige, como regla general, para todos los actos de los órganos del Estado.

#### **4.4.1. La patente por la no utilización de las aguas y la protección del medio ambiente.**

A continuación pretendemos determinar si la patente por no uso tiene relación o no con la protección del medio ambiente. En primer lugar, veremos si es causal eximente del pago de la patente la no extracción de aguas basada en una razón de protección ambiental. En segundo lugar, determinaremos si la patente por no uso puede considerarse un instrumento de gestión ambiental.

##### **4.4.1.1 Causales que eximen del pago de la patente: ¿protección del medio ambiente?**

Tal como se expuso en el Capítulo III, los derechos de aprovechamiento que se encuentren en las siguientes circunstancias habilitan a su titular para eximirse del pago de la patente por no uso:

a.- Aquellos derechos de aprovechamiento, con las características, ubicación geográficas y bajo los caudales señalados en los artículos 129 bis 4 N°4; 129 bis 5 inciso final y 129 bis 6 incisos segundo y tercero del Código.

b.- Los derechos de aprovechamiento que cuenten con obras de captación. En el caso de derechos no consuntivos, además deben existir obras de restitución (artículo 129 bis 9 el Código de Aguas). El legislador entiende que no contar con estas obras es indiciario de que no se pretende utilizar las aguas.

c.- Los derechos de aprovechamiento de ejercicio eventual -cualquiera sea el caudal- de propiedad fiscal (artículo 129 bis 6 del Código de Aguas)

d.- Los derechos de aprovechamiento de ejercicio permanente que por decisión de la respectiva organización de usuarios, hubieren estado sujetos a turno o reparto proporcional (según dispone el artículo 129 bis 9 inciso 3 del Código).

e.- Los derechos de aprovechamiento que sean administrados y distribuidos por una organización de usuarios en un área en que no existan hechos, actos o convenciones que impidan, restrinjan o entorpezcan la libre competencia (artículo 129 bis 9 inciso 4° del Código)

f. En el caso de los volúmenes que hacen procedente el pago de patente, según los artículos 129 bis 4, 129 bis 5 y 129 bis 6, se eximen del pago los derechos de aprovechamiento que posean las empresas de servicios públicos sanitarios, afectos a su concesión, hasta la fecha que, de acuerdo con su programa de desarrollo, deben comenzar a utilizarse, lo que debe verificar la Superintendencia de Servicios Sanitarios (artículo 129 bis 9 inciso 7°)

g.- Se suspende el pago de la patente mientras se encuentre vigente cualquier medida de un tribunal que ordene la paralización total o parcial de la construcción de las obras de captación y/o de restitución (artículo 129 bis 7)

**¿Es posible entonces eximirse del pago de la patente fundado en la no extracción por razones de protección ambiental, ecológicas o similares?**

Antes de responder esta pregunta, debemos señalar que son numerosas las reclamaciones judiciales que han impugnado las resoluciones de la DGA que fijan el listado de derechos de aprovechamientos afectos a patente por no uso. Las razones que basan las discusiones jurisdiccionales son, principalmente, las características de las obras que permitirían eximirse del pago de la patente, es decir, si se trata de obras suficientes para captar y restituir las aguas, cuando

corresponda. Además, como veremos infra, también se han planteado otros temas como defensa por parte de los titulares de derechos.

Si revisamos con detención las normas y causales que permiten eximirse del pago de la patente, podemos afirmar desde ya que no existen más causales que aquellas que el legislador ha establecido de modo taxativo. Si bien, como adelantamos, varias acciones judiciales han fundado su causa de pedir en razones diversas a las establecidas por la ley para que no proceda el pago de la patente, pretendiendo extender los supuestos de exención del pago, sea creando nuevas excepciones, sea ampliando las que existen, en general, las Cortes han sido más o menos uniformes con sus criterios.

De tal modo, se han fundado acciones judiciales para eximirse del pago de la patente en circunstancias tan variopintas como: el robo de cables eléctricos o daños a las bombas que permiten extraer el agua; que se está profundizando el pozo; cambio de punto de captación pendiente de trámite ante la DGA<sup>69</sup>; el caso de derechos eventuales sujetos a turno o reparto proporcional por una organización de usuarios (la ley solo permite eximirse a los derechos permanentes bajo esta situación, cuestión criticable bajo la lógica de isonomía legal, y que parece ser un olvido legislativo); situaciones en que la DGA no ha efectuado la consulta a la organización de usuarios<sup>70</sup> que señala el artículo 129 bis 8, o bien cuando ha determinado el listado de derechos en base a un estudio hecho por una empresa consultora; o bien situaciones de sequía o escasez. Esta última circunstancia, relevante para los efectos de este trabajo,

---

<sup>69</sup> Causa Rol Nº 1.799-2010, “Agrícola Arboleda Ltda. con DGA”, fallo de la E. Corte Suprema de 17 de octubre de 2012.

<sup>70</sup> Señaló la E. Corte Suprema en fallo del 20 de agosto de 2013 “...esa consulta a las organizaciones de usuarios que pudieran contar con antecedentes acerca de lo que la autoridad administrativa tuviera a su cargo resolver, surgió con un propósito explicativo, vale decir, a manera de ilustrar a la autoridad acerca de cuestiones particulares existentes relativas al hecho eventualmente gravado con el pago de una patente. Por consiguiente, no constituye un trámite obligatorio o vinculante para la Dirección General de Aguas.” (causa Rol 2.640-2012, “Cooperativa de Servicio de Riego del Centro Limitada con DGA”)

lamentablemente no fue considerada por el legislador, y representa un quiebre con la realidad de numerosas regiones del país en que prácticamente no existe recurso suficiente para satisfacer todos los derechos de aprovechamiento.

Prácticamente la totalidad de las acciones judiciales que se fundan en las ya señaladas razones u otras distintas a las que dispone la legislación, han sido rechazadas, reforzando las Cortes de Apelaciones primero, y luego la Corte Suprema, la interpretación literal y restrictiva de las causales legales eximentes del pago de la patente por no uso.

No obstante lo expuesto, hay un caso especial en que se han pronunciado de modo diverso los tribunales, cuando respecto a la patente por no uso se han aducido razones de exención basadas en la legislación indígena, en especial, respecto a derechos que se adquieren con fondos provenientes de la Ley N° 19.253 de 1993, más conocida como “ley indígena”. A ese respecto, el artículo 22 inciso 1° de dicha Ley señala “Las tierras no indígenas y los derechos de aguas para beneficio de tierras indígenas, adquiridas con recursos de este Fondo, no podrán ser enajenados durante veinticinco años contados desde el día de su inscripción. Los Conservadores de Bienes Raíces, conjuntamente con la inscripción de las tierras o derechos de aguas, procederán a inscribir esta prohibición por el solo ministerio de la ley. En todo caso será aplicable el artículo 13”. Por su parte, este último artículo señala en lo pertinente que “Las tierras a que se refiere el artículo precedente, por exigirlo el interés nacional, gozarán de la protección de esta ley y no podrán ser enajenadas, embargadas, gravadas, ni adquiridas por prescripción, salvo entre comunidades o personas indígenas de una misma etnia. No obstante, se permitirá gravarlas previa autorización de la Corporación”

En relación con las citadas normas, los Tribunales estimaron que a pesar de no tener obras de captación, estos derechos de aprovechamiento deben considerarse exentos del pago de patente, atendida su naturaleza inembargable y la prohibición de ser enajenados; además que si se siguiera un criterio diverso, tales derechos podrían ser objeto de remate, lo que contraviene la Ley Indígena. Señaló la Corte Suprema "...resulta innegable que la obligación de pago de patente por no uso de las aguas, importa un gravamen que afecta el derecho de aprovechamiento de aguas, que en el presente caso resulta incompatible con la circunstancia de tratarse de derechos de aprovechamiento de personas y comunidades indígenas, adquiridos con fondos provenientes de la Ley Indígena, no susceptibles de ser gravados, ni menos aún embargados, como se dispone en el procedimiento ejecutivo de cobro de patente. Esta incompatibilidad se aprecia con mayor nitidez si se considera que el procedimiento de cobro puede derivar en la enajenación forzada del derecho afecto al pago de patente, el que puede ser adquirido por cualquier persona interesada, lo que desde luego transgrede el artículo 13 de la normativa indígena, que prohíbe la enajenación de estos derechos, salvo entre personas o comunidades indígenas de una misma etnia... Que en consecuencia, las normas especiales de la Ley Indígena a que se ha hecho referencia, impiden aplicar a los reclamantes la obligación de pago de patente por no uso de las aguas, en mérito de lo cual deben ser excluidas del listado..."<sup>71</sup>

No obstante este criterio judicial, recordemos que ni el Código de Aguas ni otra norma legal establecen la exención del pago de la patente para los derechos adquiridos con fondos de la Ley Indígena. Con ello, se ha variado el criterio jurisprudencial casi unánime de no admitir otras causales de exención de aquellas expresamente establecidas en la Ley.

---

<sup>71</sup> Fallo de 05 de mayo de 2014, causa Rol N° 7899-2013, "Corporación Movimiento Unitario Campesino y Etnias de Chile con DGA"

Pareciera que la Corte mezcla ideas, ya que si bien es efectivo que existe un régimen especial de protección a los indígenas en materia de adquisición de derechos de aguas estimamos que en su ejercicio, tales derechos igualmente deben observar las normas a las cuales están sujetas todos los derechos de aprovechamiento. Por lo demás, el que un derecho de aguas se encuentre afecto a la patente por no uso no significa que ese derecho va a ser necesariamente rematado, lo que sucederá en caso de no efectuarse el pago.

En la misma línea, sólo conocemos un caso judicial –que analizaremos en el capítulo siguiente- en que se discutió, de manera muy tangencial, la posibilidad de eximirse del pago de la patente por razones de protección ambiental y fines recreativos. En estricto rigor, se trató de derechos solicitados por una Municipalidad, no ejercidos para proteger el medio ambiente y el turismo. Lamentablemente para los fines de este trabajo, tal caso no se resolvió por los Tribunales de Justicia, sino por un acuerdo entre las partes, como veremos.

Acorde con el criterio mayoritario antes expuesto, estimamos que dada la naturaleza de la patente por no uso de las aguas y su relación con un bien nacional de uso público, las causales de exención de la patente son solamente aquellas que ha establecido de modo expreso el Código de Aguas, las que por tanto se deben interpretar de manera restrictiva. Por ende, no es posible que queden exentos del pago de la patente por no utilización de las aguas aquellos derechos de aprovechamiento no ejercidos por razones de protección ambiental, turística o recreativas, salvo que cuenten con obras de captación y restitución –cuando proceda- adecuadas; caso en el cual la exención se debe solo y exclusivamente a la existencia de tales obras. La situación anterior presenta evidentes sinsentidos normativos y prácticos: por un lado, los titulares de derechos de aprovechamiento de aguas están compelidos, legalmente, a extraer las aguas de sus derechos –aunque no lo necesiten- lo que significará

que con ello están haciendo un correcto “uso social”<sup>72</sup> y eficiente del agua, cuestión que no se condice con las necesarias políticas y medidas de ahorro de agua y de protección del medio ambiente; y por otro lado, los titulares de derechos de aprovechamiento de aguas que decidan no ejercerlos en aras de la protección del medio ambiente y la naturaleza, no obstante ello, deberán invertir importantes sumas de dinero para construir las obras de capitación y/o restitución que muy probablemente nunca utilizaran, con el único y exclusivo fin de evitar el pago de la patente <sup>73</sup>.

Reafirma nuestro juicio sobre la imposibilidad de eximirse del pago de la patente basado en la no extracción de las aguas con un fin ambiental la circunstancia que el proyecto de ley de reforma al Código de Aguas que hoy se discute en el parlamento incluye esta materia, a lo cual nos referiremos infra.

#### **4.4.1.2 La patente por no uso ¿es un instrumento de gestión ambiental?**

Para dilucidar esta pregunta, y saber si la patente es una herramienta que cumple fines de protección ambiental, recurriremos a la historia de la Ley N° 20.017, al Código de Aguas y a la Ley N° 19.300.

A.- La tramitación de la Ley N° 20.017 se inicia mediante mensaje de 02 de diciembre de 1992 del Presidente de la República dirigido a la Cámara de Diputados. Este mensaje señala que uno de las causas en que se basa el proyecto, además de la especulación y la concentración de derechos de aprovechamiento en pocas manos, es la contaminación. En efecto, se señala que “Uno de los desafíos y problemas mayores a que la sociedad chilena se

---

<sup>72</sup> VERGARA BLANCO, Alejandro, 2015, “Crisis institucional del agua. Descripción del modelo jurídico, crítica a la burocracia y necesidad de Tribunales especiales”, Ediciones UC, Santiago, p. 201.

<sup>73</sup> MEZA SUAREZ, Carolina, 2014, “Aplicación de la patente por no uso de las aguas en Chile”, Actas de Derecho de Aguas N° 4, Santiago, Pontificia Universidad Católica, pp. 57

verá enfrentada en los próximos años es el que se relaciona con la disponibilidad de recursos de aguas, en cantidad y calidad apropiadas, para responder a los requerimientos de su desarrollo económico y social, en un proceso que signifique, además, respeto al medio ambiente”, y “el país se encuentra enfrentado a condiciones generales críticas de escasez y de contaminación acentuadas en las zonas más áridas, que requieren de normas legales eficaces para solucionar esas dificultades”.

Tal mensaje agrupó las modificaciones al Código de Aguas en 4 bloques:

- a.- Recuperación de la condición de bien nacional de uso público del agua, la justificación de su necesidad y su uso obligatorio;
- b.- Conservación y protección de las aguas y cauces (que generó el Título X del Libro I, al que antes ya nos hemos referido)
- c.- Administración integrada de cuencas y perfeccionamiento de organizaciones de usuarios; y
- d.- Normas relacionadas con aspectos regionales.

El mensaje no contiene referencias a la patente por no uso de las aguas; figura que fue incorporada a la tramitación del Proyecto de ley (Boletín 876-09) mediante indicación del Ejecutivo dirigida a la Cámara de Diputados, de 30 de septiembre de 1993, por la cual se pretendía agregar diversas disposiciones transitorias (artículos 14 al 17). Luego, por indicación del Ejecutivo, de 04 de julio de 1996, se agruparon las modificaciones en 6 grupos, siendo el primero de ellos el “Establecimiento del pago de una patente por la no utilización de las Aguas” (manteniendo las normas sobre conservación y protección de las aguas y cauces). A ese respecto, se indica que la libre comercialización de los derechos de aprovechamiento es, en general, un adecuado mecanismo de asignación del recurso, pero que ha traído problemas en la práctica pues “no contempla un sistema de precios que permita valorizar la obtención originaria y la conservación a perpetuidad de los derechos de aprovechamiento”; que “no

existe costo para la conservación indefinida del derecho de aprovechamiento, incentiva la especulación y el mal uso del recurso” y que “... la posesión de derechos de agua puede distorsionar gravemente el mercado de la energía en el país, al introducir barreras a la libre concurrencia de nuevos competidores”.

Como vemos, se trata de aspectos relacionados con la “economía de los recursos naturales” que pretenden eliminar los obstáculos e ineficiencias de nuestro sistema de derechos de aprovechamiento mediante este incentivo que es la patente por no uso. De tal modo, se pretende incorporar el Título XI al libro I del Código de Aguas, “Del pago de una patente por la no utilización de las aguas”, artículos 129 bis 4 a 129 bis 18 inclusive.

De la tramitación, bastante extensa -razón por la que iremos directo a nuestro objetivo- podemos indicar que contó con un primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados; un segundo trámite constitucional en el Senado; un tercer trámite constitucional en la Cámara Baja y un trámite de Comisión Mixta, además del trámite ante el Tribunal Constitucional, todo lo cual concluye con la dictación de la Ley N° 20.017.

Señalaremos algunos aspectos que estimamos merecen destacarse de la dilatada tramitación parlamentaria, para efectos de este trabajo:

- Originalmente, el proyecto contemplaba la co-existencia tanto de la patente por no uso como de la caducidad. El Ejecutivo concluyó que ambos mecanismos eran constitucionalmente incompatibles, ya que no se podía gravar un mismo hecho -el no uso del agua- con 2 efectos diversos.

- Se define la patente por no uso como "la obligación que la ley impone al dueño de un derecho de aprovechamiento que no utiliza las aguas, de pagar una determinada cantidad de dinero en la proporción que señala la Ley"<sup>74</sup>

- Resulta curioso ver que se reconoció durante la discusión parlamentaria como un foco de preocupación la falta de disponibilidad del agua y la contaminación; no obstante lo cual se plantea de todos modos el establecimiento de la patente por no uso, mecanismo que va en línea contraria a las situaciones antes descritas, pues obliga a los usuarios a utilizar el recurso para no pagar la patente, más que a preservarlo.

- De la discusión parlamentaria, aparece claro que los factores que motivaron el establecimiento de la patente por no uso son más bien de índole económico: falta de valorización de un bien "común"; la gratuidad en la obtención de los derechos; la especulación y el mal uso del recurso; y distorsiones para el mercado de la energía (barreras al libre ingreso de los competidores)

- Los únicos aspectos ambientales que se discutieron, y que fueron recogidos finalmente en el texto legal son los relativos a las normas sobre conservación y protección de aguas y cauces, a la que ya nos hemos referido supra.

B.- Respecto al Código de Aguas, y como señalamos antes, las normas sobre pago de la patente por no uso no hacen mención alguna, como elemento integrante de tal herramienta, a la protección del medio ambiente o la naturaleza, y tampoco consideran como causal de exención de tal tributo la no extracción de las aguas por razones ambientales o ecológicas, según se expuso.

---

<sup>74</sup> Primer Informe Comisión de Obras Públicas, en segundo trámite constitucional ante el Senado.

C.- La Ley N° 19.300 en su Título II contiene los instrumentos de gestión ambiental, es decir, las herramientas normativas con que la institucionalidad ambiental cuenta para lograr sus fines, que son: la Educación y la Investigación; la Evaluación Ambiental Estratégica; el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; la Información Ambiental; las Normas de Emisión; los Planes de Manejo, Prevención o Descontaminación; y la certificación, rotulación y etiquetado.

La Ley N° 19.300 no se refiere de modo alguno a la patente por no uso de las aguas como una herramienta de gestión ambiental, la que en vista de lo señalado supra, tampoco podría considerarse un instrumento de esta naturaleza, por cuanto su fin no es la protección ambiental. Tampoco existen referencias a la patente en el Reglamento del SEIA.

En base a todo lo ya señalado, podemos afirmar con absoluta certeza que la patente por no uso de las aguas, ni en su espíritu y finalidad, ni en sus elementos componentes regulados en el Código de Aguas, ni en el desarrollo doctrinario ni jurisprudencial, tiene relación alguna con la protección del medio ambiente y la naturaleza<sup>75</sup>, por lo que no es un instrumento de gestión ambiental. Incluso, el cobro de patente por no uso a derechos de aprovechamiento solicitados con fines ambientales, recreacionales o turísticos –que nada tienen de especulativos- puede calificarse como una externalidad

---

<sup>75</sup> Este panorama podría variar con la modificación al Código de Aguas que se discute hoy en el Congreso (Boletín 7.543-12) que incluiría como eximente del pago el no uso del derecho por razones ambientales. Esto demuestra, creemos, que hubo un análisis incompleto durante la tramitación de la Ley N° 20.017, pues uno de los ejes de esta reforma fue, precisamente, el aspecto ambiental: el Estado, al establecer la patente, solo atendió a los usos productivos e industriales del agua, sin considerar que una solicitud de derechos de aprovechamiento también puede tener como fines (usos) la conservación del medio ambiente, conservación del valor paisajístico o la protección del turismo.

socio-ambiental negativa<sup>76</sup>, al igual que en el caso del cobro a derechos de aprovechamiento de aguas de comunidades indígenas o la mayor presión que origina sobre el recurso en zonas con déficit hídrico, por cuanto la patente dificulta una situación claramente conveniente, pues la finalidad o uso ambiental/recreacional si bien no produce beneficios económicos directos y determinados, sí genera un bienestar público-social invaluable, del que todos se favorecen. Entonces, se produce una paradoja: el uso de las aguas para un fin ambiental/ecológico<sup>77</sup>, tan relevante y válido como el uso agrícola, minero o sanitario, tiene una clara desventaja frente a estos últimos, por cuanto para operar no necesita obras destinadas al ejercicio de los derechos de aprovechamiento, y ello trae de inmediato una pesada carga al titular: el cobro de la patente por no uso.

Por otro lado, la experiencia ha mostrado que la patente por no uso no desincentiva eficazmente la no utilización de los derechos, pues usualmente los titulares –sobre todo si tienen poder económico- preferirán pagar la patente por no uso para así no perder derechos de aprovechamiento cuyo valor supera ampliamente el monto de la patente<sup>78</sup>.

Finalmente, y en base a lo expuesto, podemos afirmar que la patente por no uso de las aguas se trata más bien de un instrumento económico que va en sentido contrario a la ecología: no está dirigida a la protección del medio ambiente (agua) debido a que pretende, a fin de combatir la especulación y el

---

<sup>76</sup> VALENZUELA JENSEN, Christian, 2011, “Efectos de la aplicación de la patente por no-utilización de los derechos de aprovechamiento de aguas”, Memoria de Ingeniero en Recursos Naturales Renovables, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Agronómicas, Santiago, p.40.

<sup>77</sup> A inicios de la década de los 90’, y conforme a la facultad establecida en el artículo 148 del Código de Aguas, el Presidente de la República constituyó un derecho de aprovechamiento no consuntivo sobre la totalidad de las aguas del río Cochiguaz, a la Junta de Vecinos de dicha localidad, para fines de protección ambiental y ecológica. La DGA nunca cobró patente por no uso a este derecho.

<sup>78</sup> VALENZUELA JENSEN, Christian, 2011, “Efectos de la aplicación de la patente por no-utilización de los derechos de aprovechamiento de aguas”, Memoria de Ingeniero en Recursos Naturales Renovables, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Agronómicas, Santiago, p. 49.

acaparamiento -según la historia de la ley- que los derechos de aprovechamiento efectivamente se usen por sus titulares, con el único propósito de no pagar este tributo. Por el contrario, los instrumentos de gestión ambiental, como hemos indicado son “herramientas de política pública que, mediante regulaciones, incentivos o mecanismos que motivan acciones o conductas de agentes, permiten contribuir a la protección del medio ambiente, así como a prevenir, atenuar o mejorar problemas ambientales”<sup>79</sup>

#### **4.4.2 Proyecto de reforma al Código de Aguas, Boletín 7.543-12: la patente por no uso y la protección del medio ambiente**<sup>80</sup>

Ha quedado claro que la patente por no uso de las aguas no es un instrumento de gestión ambiental ni permite eximirse del pago fundado en razones de protección del medio ambiente o de la naturaleza. Sin embargo, hoy se discuten en el Parlamento modificaciones al Código de Aguas y a esta herramienta económica para vincularla al medio ambiente.

El proyecto se inicia por moción de 17 de marzo de 2011, y reconoce los problemas que presenta hoy el uso del agua, entre ellos, el ambiental, al señalar “La gestión del agua no debe restringirse a su condición de bien económico e insumo productivo, sino ser protegida y administrada como un bien esencial para la sobrevivencia humana, de las demás especies y de los ecosistemas; además de un bien intangible para la cultura, la calidad de vida y el desarrollo social....La gestión social y ambientalmente sustentable del agua

---

<sup>79</sup> <http://sinia.mma.gob.cl/temas-ambientales/instrumentos-para-la-gestion-ambiental/>

<sup>80</sup> También cabe mencionar que el 10 de octubre de 2017, el Congreso Nacional aprobó el proyecto de ley que modifica la legislación de aguas en materia de fiscalización y sanciones -Boletín N° 8.149-09- remitido el 12 de octubre al Tribunal Constitucional para su pronunciamiento. En materia ambiental destacamos el artículo 62, que señala: “Si la explotación de aguas subterráneas por algunos usuarios afectare la sustentabilidad del acuífero u ocasionare perjuicios a los otros titulares de derechos, la Dirección General de Aguas, de oficio o a petición de uno o más afectados, podrá establecer la reducción temporal del ejercicio de los derechos de aprovechamiento, a prorrata de ellos, mediante resolución fundada”.

requiere una mirada integral de este recurso natural como parte del espacio ambiental en que se desarrollan la sociedad humana y los ecosistemas. Esto constituye la base para las políticas públicas de asignación, utilización y gestión sustentable del agua en el tiempo”.

Este proyecto, al igual que otros presentados, pretende, en síntesis, reforzar el estatus legal y constitucional de las aguas como bienes nacionales de dominio público; fortalecer las múltiples funciones del agua y priorizar algunos usos.

Hace presente algunas políticas públicas contenidas en tratados internacionales<sup>81</sup>, destacando la permanente atención y prioridad que requiere el uso sostenible de los recursos naturales, y especialmente la protección de las fuentes de agua dulce y el acceso humano al agua.

Respecto a los fines del proyecto, estos son:

- i.- Generar mayor seguridad y equidad en el acceso al agua, y
- ii.- Establecer una nueva categoría de derecho: el agua como derecho esencial.

El texto de esta moción de modificación legal no contiene nada en relación con la patente por no uso.

---

<sup>81</sup> Cita, entre otras, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de junio de 1992; la Agenda 21 o Programa 21 de junio de 1992 ; las Resoluciones del Consejo de Derechos Humanos N°7/22, de 28 de marzo de 2008, y N°12/8, de 1 de octubre de 2009 sobre “los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento”; El Informe del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos , y la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 28 de junio de 2010 que declara el “derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”.

En cuanto a la tramitación del proyecto<sup>82</sup>, en términos generales, este pasó por el primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, donde tras ser ampliamente analizado en las comisiones permanentes de Recursos Hídricos y Desertificación, Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural y Hacienda, fue finalmente aprobado por la Cámara de Diputados (por 63 votos a favor, 32 en contra y 3 abstenciones) el 22 de noviembre de 2011. Luego pasa a segundo trámite constitucional en el Senado para su análisis por la Comisión Especial sobre Recursos Hídricos, Desertificación y Sequía, etapa en la que hoy se encuentra, siendo la gestión más reciente de 3 de octubre de 2017, por la cual se hace presente la urgencia simple.

Particularmente, podemos destacar como hitos de la tramitación del proyecto de ley:

A.- La indicación sustitutiva formulada el 8 de septiembre de 2014 por la Presidenta de la República. Para efectos de este trabajo, destacamos de esta indicación algunas de sus pretensiones, recogidas en su texto: permitir a la Administración limitar el ejercicio de los derechos de aprovechamiento en función del interés público; permitir al Estado constituir reservas de aguas sobre las cuales se podrán otorgar concesiones para la función de subsistencia; prohibir el otorgamiento de derechos de aprovechamiento en Parques Nacionales y Reservas de Región Virgen; eximir del pago de la patente por no uso a las asociaciones de agua potable rural; modificar algunas normas sobre el remate de derechos de aprovechamiento cuya patente no ha sido pagada, para hacer más eficiente, económico y eficaz el procedimiento de cobro; caducar los derechos de aprovechamiento si no se ejercen durante cierto lapso de tiempo, y permitir al Presidente de la República con el fin de

---

<sup>82</sup> Ver en [http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=7543-12](http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=7543-12)

garantizar los usos de la función de subsistencia -fundado en el interés público- constituir derechos de aprovechamiento aun cuando no haya disponibilidad.

B.- Las indicaciones formuladas por la Presidenta de la Republica al proyecto, de 06 de enero de 2015, de la cual destacamos aquella por la cual se reemplaza la expresión “caducidad” o análogas por “extinción del derecho”, y otras menores relativas al cálculo de la patente por no uso.

C.- Retiro de indicaciones y formulación de otras, de la Presidenta de la República, de 06 de julio de 2015. Se refieren, principalmente, a algunos cambios para la determinación (aumento) y cobro de la patente por no uso, sin relación a aspectos ambientales, y a la situación de derechos de aprovechamiento constituidos antes de la publicación de la ley sin las obras pare ser ejercicios, caso en el cual se extinguirá el derecho en la parte no utilizada. Para efectos de este trabajo, destacamos ya un elemento relevante en relación a la patente por no uso de las aguas y la protección ambiental, pues los vincula por vez primera: se posibilita la exención de la patente fundada en razones de protección ambiental (“función ecológica”) y afines (turísticas y recreativas). Señala el proyecto que se eximirán del pago de la patente por no uso de las aguas: “los derechos de aprovechamiento que no sean utilizados por sus titulares con el objeto de mantener la función ecológica de las áreas protegidas, declaradas como tales mediante decreto del Ministerio del Medio Ambiente, y cuyo punto de captación se encuentre dentro de los límites de la misma; y los derechos de aprovechamiento que hayan sido solicitados por sus titulares con la finalidad de desarrollar un proyecto recreacional, turístico u otro, siempre que dicho proyecto implique no utilizarlas ni extraerlas de su fuente, circunstancia que deberá comprobarse a la Dirección General de Aguas y declararse en la memoria explicativa de que da cuenta el numeral 6 del artículo 140. Para este último caso, un reglamento establecerá las condiciones que

deba contener la solicitud del derecho de aprovechamiento cuya finalidad sea el desarrollo de los proyectos descritos y que impliquen no extraer las aguas; la justificación del caudal requerido; y la zona o tramo del cauce que se verá comprometido.”

D.- Indicaciones al proyecto de ley por la Presidenta de la República, de 08 de septiembre de 2015. Destacamos las modificaciones a los artículos 2 y 5 transitorio del Código de Aguas: para el primer artículo se señala que la DGA resolverá –y no el juez, como sucede hoy- pudiendo consultar a la organización de usuarios respectiva su opinión fundada sobre características de uso y antigüedad, respuesta que no será vinculante; además, la organización podrá presentar solicitudes de regularización en representación de sus usuarios; respecto al segundo artículo, se pretende que la competencia que hoy tiene el Servicio Agrícola y Ganadero para determinar los derechos de aprovechamiento provenientes de predios expropiados o adquiridos conforme a las Leyes N° 15.020 y 16.640, pase a la DGA.

E.- Primer informe de la Comisión especial sobre recursos hídricos, desertificación y sequía, de 25 de noviembre de 2011, que contiene el cuadro comparado del texto legal vigente, modificaciones introducidas y el texto aprobado por dicha Comisión, entre ellas, la circunstancia que el derecho de aprovechamiento tendrá una duración de 30 años, conforme a la disponibilidad de la fuente de abastecimiento y/o de sustentabilidad del acuífero, pudiendo otorgarse por un plazo menor, lo que debe ser justificado.

En fin, reafirmamos el juicio ya emitido: la absoluta ausencia de aspectos y fines ambientales en la instauración y aplicación de la patente por no uso de las aguas; cuestión que probablemente variará con este proyecto de ley, de ser aprobado, pues permitirá a los titulares de derechos de aprovechamiento

eximirse del pago de tal tributo siempre que no utilicen ni extraigan las aguas para mantener la función ecológica o bien con fines recreacionales o turísticos, así declarado en la memoria explicativa de la respectiva solicitud. El tiempo dirá si bajo este eventual nuevo escenario, la patente por no uso de las aguas se transformará o no en un instrumento de gestión ambiental.

## **CAPÍTULO 5. CASO DEL MUNICIPIO DE PUCÓN: DERECHOS DE APROVECHAMIENTO DE AGUAS SOLICITADOS CON FINES AMBIENTALES AFECTOS A PATENTE POR NO USO.**

### **5.1. Descripción del caso y judicialización.**

El 15 de marzo de 2005, mediante Resolución DGA Región de la Araucanía N° 64, se constituyeron a favor del Municipio de Pucón diez derechos de aprovechamiento de aguas -solicitados en 1998 conforme al Código de Aguas vigente a la época, que no contenía la patente por no uso- los que luego se inscribieron en el Registro de Propiedad de Aguas del Conservador de Bienes Raíces de Pucón a fojas 75 vuelta número 72 del año 2005.

Tales derechos de aprovechamiento de aguas son no consuntivos de aguas superficiales y corrientes, de ejercicio permanente, por diversos caudales que en total suman 105.000 litros por segundo y recaen sobre las aguas de los ríos Pucón, Menetúe, Maichín, Trancura, Liucura, Relicura, Nevado, Claro, Turbio y Palguín.

Se trata éste de un caso especialísimo para el derecho de aguas y del medio ambiente<sup>83</sup>, pues los derechos de aprovechamiento de aguas se solicitaron

---

<sup>83</sup> Podemos consignar un antecedente similar: el 13 de octubre de 1993, mediante Decreto 335 del Ministerio de Obras Públicas, el Presidente de la República don Patricio Aylwin constituyó (expediente ND-IV-1-167) a favor de la Junta de Vecinos del río Cochiguaz un derecho de aprovechamiento no consuntivo, de aguas superficiales y corrientes del río Cochiguaz –provincia de Elqui, Región de Coquimbo- de ejercicio permanente y continuo, por un caudal de 430 l/s para fines ecológicos y de protección ambiental, conforme al artículo 148 del Código de Aguas, evitando con ello que la empresa SITAC, que solicitó derechos para generación eléctrica, “entubara” la totalidad del cauce y perjudicase el medio ambiente de la cuenca. El considerando del Decreto 335 señaló: “el hábitat natural del sector del río Cochiguaz debe ser protegido de cualquier acción o alteración que eventualmente pudiere provocar un grave peligro que lleve a la extinción de uno de los valles de mayor interés por sus factores ambientales y su agricultura, siendo estas características circunstancias excepcionales y de gran interés general para dicha zona y el país” En este caso, y en relación a lo que se expone en este capítulo, la DGA nunca pretendió cobrar patente por no uso del derecho.

expresamente con la “finalidad preservar el medio ambiente, el turismo y desarrollar deportes náuticos”<sup>84</sup> y evitar así que los recursos hídricos se destinen a fines hidroeléctricos o acuícolas.

A partir del año 2009 y hasta el 2013, el Municipio de Pucón apareció en los listados de derechos de aprovechamiento afectos al pago de patente por no uso elaborados por la DGA, debido a que no existían obras para la captación y restitución de las aguas. Tales listados se contenían en las siguientes resoluciones de la DGA: Resolución DGA N°4.398, de 2009, que impuso una patente de 2.078,36 UTM; Resolución DGA N°3.624, de 2010, que impuso una patente de 2.078,36 UTM; Resolución DGA N°4.200, de 2011, que impuso una patente de 6.546,87 UTM; Resolución DGA N°3.670, de 2012, que impuso una patente de 6.546,87 UTM, y Resolución DGA N°3.600, de 2013, que impuso una patente de 6.546,87 UTM.

La DGA, a través de la Tesorería General de la República, comenzó los trámites administrativos correspondientes a los cobros, desembocando en el remate de estos derechos decretado por el Juez de Letras de Pucón en las causas Roles 127-2013; 160-2014 y 129-2015.

A raíz de ello, el 12 de junio de 2015, el Municipio de Pucón, de conformidad al artículo 137 del Código de Aguas, reclama judicialmente<sup>85</sup> en contra de la Resolución DGA (exenta) N°1.325, de 08 de mayo de 2015, la que rechazó el recurso de reconsideración que había interpuesto contra la Resolución DGA N° 3.600, de 26 de diciembre de 2013, que fijó el listado de derechos de aprovechamiento afectos a pago de patente por no uso, dentro del cual se encontraban los derechos de propiedad del Municipio.

---

<sup>84</sup> Ordinario N° 419, de 31 de mayo de 2004, dirigido por el Municipio de Pucón al Director Regional de Aguas, IX región.

<sup>85</sup> Autos Rol N°726-2015, de la I. Corte de Apelaciones de Temuco.

Las razones esgrimidas por el Municipio en su reclamación se fundan en vicios (omisiones) de índole procedimental, que afectan garantías constitucionales y que le ocasionan perjuicios, no arguyéndose de modo directo, lamentablemente para efectos de este trabajo, la protección del medio ambiente como eximente del pago, sino solo esbozando que los derechos se “usaron” para la finalidad con que se pidieron. En particular, señaló la reclamación que el Municipio no fue debidamente emplazado (insuficiencia de la publicación del listado en el Diario Oficial); que no hubo contradictoriedad puesto que el procedimiento administrativo no se recibió a prueba; que la DGA no verificó la construcción de las obras de captación y restitución y si las aguas se han usado o no; citando diversas disposiciones de la Ley N°19.880.

La DGA, informando el recurso mediante Ord. N° 2112 de 13 de noviembre de 2015 solicita el rechazo de la reclamación, argumentando principalmente, que el acto recurrido se dictó por órgano competente cumpliendo todas las disposiciones legales del procedimiento para elaborar los listados de derechos de aprovechamientos afectos a pago por no uso de las aguas, siendo este un procedimiento reglado que finaliza con una Resolución, es decir, un acto administrativo que goza de una presunción de legalidad, y que durante estos procesos se comprobó que el Municipio no tenía las obras de captación y restitución que les permitiese eximirse del pago de la patente, conforme lo dispone el Código de Aguas, reiterando que las causales eximentes son de derecho estricto y solo aquellas que taxativamente establece la normativa legal.

Tras la vista del recurso, y mediante sentencia de 05 de agosto de 2016, la Corte de Apelaciones de Temuco acogió la reclamación, ordenándose a la DGA retrotraer la gestión “al estado de que la autoridad administrativa decreta un término probatorio con el fin de que la reclamante pueda rendir prueba en defensa de sus alegaciones”. Las razones para acoger el recurso fueron:

i.- que el Municipio es una persona jurídica de Derecho Público, y que debió ser emplazada para poder efectuar sus alegaciones;

ii.- la DGA no cuenta con pruebas del no uso de las aguas por parte del Municipio, sino solo presunciones; y

iii.- que la DGA no abrió un término probatorio.

Todas esas circunstancias implicaron, a juicio de la Corte, una vulneración a las normas del debido proceso.

Para efectos de este trabajo, destacamos el considerando quinto del fallo, pues, si bien como indicamos la Municipalidad no basó su reclamación en el uso o finalidad ambiental de los derechos, para la Corte “resulta muy importante y relevante, que el objeto de la petición de aprovechamiento pedido y otorgado a la Municipalidad de Pucón con "la única finalidad de preservar el medio ambiente, el turismo y desarrollar deportes náuticos". Lo cual denota que no existe un fin patrimonial o empresarial, para lo cual la reclamada lo debió tener en consideración, ya que el mismo Código de Aguas en su artículo 129 bis 1 ordena a la Dirección General de Aguas al constituir los derechos de aprovechamiento de aguas, "velar por la preservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente..." Norma que está conforme con la garantía constitucional del artículo 19 N° 8 de la Constitución Política”. Este mismo considerando cita un fallo de la Corte Suprema<sup>86</sup> que señala "Las Municipalidades, corporaciones autónomas de derecho público, reconocidas como tales por la Constitución Política de la República, están a cargo de la administración comunal, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas, según lo consigna el artículo 1 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, y no hay ninguna duda que

---

<sup>86</sup> Causa Rol N° 4690-2010.

proveer de un entorno libre de contaminación es cumplir el mandato constitucional y legal de satisfacción de necesidades de los recurrentes"

Luego, el 11 de agosto de 2016, la DGA interpuso recurso de casacion en el fondo en contra del fallo de la Corte de Apelaciones de Temuco. El recurso de nulidad acusó la infracción a las siguientes normas:

i.- artículos 14, 129 bis 1; 129 bis 9 incisos 1° y 7°, todos del Código de Aguas, debido a que se hizo una falsa aplicación de ellos,

ii.- artículos 10 y 35 de la Ley N° 19.880, al haberse interpretado erróneamente ambos y hacerlos imperativos a este caso, y

iii.- artículo 23 del Código Civil en relación al artículo 129 bis 9 del Código de Aguas, los que se dejaron de aplicar, contraviniendo su texto. Cita la DGA el Boletín 7.543-12, en especial el nuevo artículo 129 bis 9 que permite eximirse del pago de la patente por no uso a los derechos de aprovechamiento no usados por sus titulares con el objeto de mantener la función ecológica de las áreas protegidas y aquellos derechos solicitados con el fin de desarrollar un proyecto recreacional, turístico u otro, siempre que no se extraigan las aguas y así se haya declarado en la memoria explicativa. Señala que actualmente la Municipalidad de Pucón no puede eximirse del pago basada en razones ambientales o recreacionales, y al no contar con obras adecuadas para ejercer sus derechos, se encuentra afecta al pago de la patente.

Tal recurso de casacion no fue fallado por la Corte Suprema (Rol ingreso 62.206-2016) debido a que el Municipio de desistió de su reclamación, lo cual fue aceptado por la DGA, con lo que la Corte entendió, a su vez, el desistimiento del recurso de nulidad; todo lo cual se tuvo presente, ordenándose el archivo de la causa el 07 de junio de 2017 a raíz del referido equivalente jurisdiccional. Hubiese sido interesante un pronunciamiento del

máximo tribunal acerca de si era procedente una causa ambiental o turística para que el Municipio de Pucón se eximiera del pago de la patente por no uso.

Ahora, las razones de fondo que explican tales presentaciones procesales, y la solución adoptada al caso por las partes, las desarrollaremos a continuación.

## **5.2. La solución adoptada. Donación de los derechos de aprovechamiento de aguas.**

Después de un análisis entre los equipos jurídicos de ambas partes, Municipio de Pucón y DGA, se intentó buscar una salida extrajudicial a este interesante caso, involucrando al Fisco, a través del Ministerio del Medio Ambiente.

Fue así como el 14 de julio de 2017, en un acto inédito, el Alcalde de Pucón, Carlos Barra y el Subsecretario de Medio Ambiente, Jorge Canals firmaron una escritura de donación modal de los derechos de aprovechamiento del Municipio (105 mil litros por segundo). La modalidad<sup>87</sup> implica que se donan los derechos con el único objeto de “ser utilizados, con el fin especial, de preservación del medio ambiente, desarrollo de proyectos recreacionales, turísticos u otros que no impliquen la extracción de aguas desde su fuente...”<sup>88</sup>. Además, con ello se evita el pago de la patente por no uso, que ascendía a más de \$1.700.000.000, y el remate de los derechos de aprovechamiento. Con tal donación, el Ministerio queda como titular de los derechos de agua; la Municipalidad liberada del pago de patente y el Ministerio exento de la misma por no ser sujeto de impuestos y además por confundirse acreedor con deudor (Fisco).

---

<sup>87</sup> La oferta de donación señalaba también que los derechos de aprovechamiento volvería al dominio municipal en el evento de aprobarse la modificación al Código de Agua, hoy en discusión en el Congreso.

<sup>88</sup> Decreto exento N° 279, de 07 de febrero de 2017, de la I. Municipalidad de Pucón, que autoriza la donación de los derechos de aprovechamiento.

### **5.3. Juridicidad de la solución e interrogantes.**

Es dable destacar que este caso fue considerado para incorporar en la indicación del Ejecutivo del proyecto de ley que reforma el Código de Aguas, actualmente en el Senado, la eximente del pago de patente por razones ambientales. En efecto, y como hemos expuesto, la reforma "... considera una exención del pago de patentes por no uso de las aguas en la medida que su no extracción sea parte un proyecto turístico, recreacional u otro similar y en la medida que así lo declare el titular en la solicitud", indicó en su oportunidad el Director General de Aguas, Carlos Estévez<sup>89</sup>

Sin perjuicio de tal medida, efectuada con el fin de resguardar los caudales de diversos ríos de la Región de la Araucanía, surgen algunas interrogantes sobre la juridicidad de la solución adoptada: ¿Tiene el Ministerio del Medio Ambiente la facultad para recibir en donación y ser titular de derechos de aprovechamiento con fines ambientales y recreacionales?; ¿puede la Municipalidad de Pucón eximirse del pago de la patente por no uso de aguas de esta manera?; ¿es válido crear por esta vía titularidad sobre derechos de aprovechamiento de aguas que no serán ejercidos?; ¿fue la donación una herramienta idónea para conservar el aguas en los ríos?

Respecto a tales dudas, podemos señalar desde ya que nos merece reparo la juridicidad de la solución implementada por el Municipio, la DGA y el Ministerio del Medio Ambiente.

---

<sup>89</sup> <http://www.dga.cl/noticias/Paginas/DetalledeNoticias.aspx?item=487>

Es efectivo que el Municipio está habilitado para enajenar a cualquier título el dominio de bienes muebles o inmuebles, previo acuerdo del Concejo Municipal, según el artículo 65 letra e) de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. A su vez, el artículo 35 de dicha Ley permite a los Municipios donar dichos bienes a instituciones públicas o privadas sin fines de lucro.

Pero respecto al Ministerio del Medio Ambiente, no resulta clara su facultad para ser titular de derechos de aprovechamiento ni tampoco parece adecuado que lo sea. Recordemos que según la Ley N° 19.300 (artículo 70) la principal función de este servicio es “a) Proponer las políticas ambientales e informar periódicamente sobre sus avances y cumplimientos”, no encontrándose, de modo expreso, la posibilidad del Ministerio de ser titular de derechos de aprovechamiento para fines ambientales, turísticos o recreacionales. De hecho al aceptar la oferta de donación<sup>90</sup> del Municipio, no se hace referencia a alguna disposición de la Ley N° 19.300<sup>91</sup>, sino al artículo 4 de la Ley N° 19.896, que modifica el Decreto Ley N° 1.263, Orgánico de Administración Financiera del Estado, que permite a los órganos públicos recibir donaciones y recursos destinados al cumplimiento de actividades que les competen; todo lo cual estimamos implica una debilidad jurídica que atentaría incluso contra el principio de legalidad de las actuaciones de los órganos del Estado, recogido en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República.

Nos parece asimismo que la donación de los derechos de aprovechamiento fue en realidad un modo “oblicuo” para eximirse del pago de la patente, por cuanto,

---

<sup>90</sup> Mediante Resolución exenta N° 168, de 06 de marzo de 2017, de la Subsecretaría del Medio Ambiente.

<sup>91</sup> Pudo haberse citado la letra r) del artículo 70 de la Ley N° 19.300, que señala que “Corresponderá especialmente al Ministerio: r) Establecer convenios de colaboración con gobiernos regionales y municipalidades destinados a adoptar las medidas necesarias para asegurar la integridad, conservación y reparación del medio ambiente regional y local, así como la educación ambiental y la participación ciudadana. Cuando dichos convenios contemplen transferencia de recursos, deberán contar con la autorización del Ministerio de Hacienda”

como hemos visto, las causales de exención de tal tributo solo son aquellas que establece el Código de Aguas, burlando así el carácter de derecho estricto y finalidad de dicho cuerpo legal con un objetivo esencialmente económico. En efecto, si para el Municipio era tan relevante la protección ambiental y turística, y es socialmente conveniente ¿por qué no pagó las patentes por no uso? Sólo determinó esta “salida alternativa” que fue la donación una vez que la deuda por patente era cuantiosa, ascendiendo a más de \$1.700.000.000.

Estimamos que resulta un tanto inoficiosa la donación amparada en razones de protección ambiental y turística, por cuanto se señaló expresamente que los derechos, a fin de conseguir tales objetivos, no debían ser ejercidos ni extraídas las aguas por el Ministerio del Medio Ambiente, encontrándose, entonces, en la misma situación en que estaba el Municipio de Pucón, que detentaba las titularidades de los derechos, mas sin ejercerlos y sin contar con las obras. Todo ello nos motiva a afirmar que el principal objetivo de esta donación fue la de soslayar el pago de las patentes por no uso y evitar el eventual remate de los derechos de aprovechamiento de aguas del Municipio.

En fin, reiteramos nuestros serios reproches de curiosidad a la salida determinada por las partes involucradas en este caso, pues creemos que la donación de los derechos de aprovechamiento de aguas no fue la medida idónea para proteger el medio ambiente y el turismo, por cuanto la normativa del Código de Aguas contempla herramientas derechamente ambientales, como lo es la posibilidad de imponer, cumplidas las exigencias normativas, por cierto, caudales ecológicos mínimos y reservas de agua; ambas herramientas e inmediatas que tienden a la protección del recurso hídrico, en cuanto componente relevante del medio ambiente.

## CONCLUSIONES

Luego de la investigación efectuada durante la realización del presente trabajo, podemos emitir las siguientes conclusiones:

1. El agua es un elemento vital para la existencia del hombre y componente clave del medio ambiente. Ambos conceptos son bienes jurídicos que atendidas sus características han sido objeto de una intensa regulación normativa.
2. El derecho de aguas tiene una extensa historia, que se remonta a Roma, a diferencia del derecho del medio ambiente, que nace a fines de 1960.
3. La actual legislación de aguas, surgida a inicios de la década de los 80' tiene un acentuado carácter liberal, que se traduce en la gratuidad en la obtención de derechos de aprovechamiento, la libre transferibilidad de los mismos y la posibilidad de destinarlos al uso que estime conveniente su titular. Por su parte, el derecho del medio ambiente se caracteriza por sus elementos precautorio y participativo, además del principio de responsabilidad.
4. A pesar de la evidente vinculación que debe haber entre derecho de aguas y derecho de medio ambiente, solo a partir de la dictación de la Ley N° 20.017 –uno de cuyos ejes es la protección del medio ambiente– que reforma el Código de Aguas introduciendo, entre otros, el caudal ecológico mínimo y la patente por no uso de las aguas, y de la Ley N° 20.417, que modifica completamente la institucionalidad ambiental, se han abierto reales espacios comunicantes entre ambas ramas, en especial, mediante diversos instrumentos de gestión ambiental, como lo son las normas de calidad ambiental, el SEIA y los planes de manejo.
5. La patente por no utilización de las aguas es una herramienta de carácter económico, que afecta a los titulares de derechos de aprovechamiento que no estén haciendo uso de las aguas, con las

salvedades legales. Incluso, sin necesidad de utilizar efectivamente las aguas pueden eximirse de tal pago si cuentan con las obras adecuadas para extraer las aguas.

6. La normativa vigente que regula la patente por no uso de las aguas no permite, lamentablemente, eximirse de su pago aduciendo la no utilización de las aguas por razones de protección ambiental y/o ecológica; uso o finalidad tan o más relevante aún que los usos hidroeléctricos, mineros o agrícolas. Las causales de exención de la obtener por no uso son de carácter taxativo y por tanto, de derecho estricto e interpretación restrictiva.
7. La patente por no uso no puede ser catalogada entonces como un instrumento de gestión ambiental, por cuanto su finalidad es que los derechos de aprovechamiento se ejerzan efectivamente y que las aguas se utilicen, lo que implica un “eficiente uso social”; lo cual se aparte y va en contra, precisamente, de la conservación del escaso recurso hídrico y del medio ambiente, lo que se acentúa más aun en épocas de sequía o escasez.
8. La patente por no uso puede ser calificada incluso como una externalidad socio ambiental negativa en algunos casos, como lo son los derechos de aprovechamiento de la ley indígena o bien para aquellos supuestos de derechos de aprovechamiento solicitados para un uso ambiental, ecológico o recreacional, como expusimos. Señalamos esto para esta última hipótesis, por cuanto el costo de la patente por no uso difícilmente será internalizado y asumido por la autoridad o por los integrantes de la comunidad, todos directos beneficiarios de estos servicios o utilidades públicas que representa el recurso hídrico, tan válidos como los usos agrícolas, sanitarios o mineros, según se espuso.
9. El actual proyecto de ley de reforma al Código de Aguas, Boletín 7.543-12 pretende introducir cambios relevantes a la legislación de aguas.

Entre ellos, consagrar el derecho humano de acceso al agua; la temporalidad en el otorgamiento de los derechos de aprovechamiento de aguas; establecer priorización de usos, privilegiando el consumo humano; re introducir la caducidad como causal de extinción del derecho de aprovechamiento en caso de no uso. Para el caso de la patente por no uso, pretende incorporar una causal eximente en beneficio de los APRs, y, en especial, respecto de aquellos derechos solicitados con fines ambientales, ecológicos o recreacionales, que no sean ejercidos y siempre que así se declare en la respectiva solicitud.

10. Tal eximente del pago de patente por no uso en razón de una finalidad o uso ambiental se incorporó a la discusión parlamentaria a raíz del caso del Municipio de Pucón, el cual solicitó antes de la reforma al Código de Aguas introducida por la Ley N° 20.017, derechos de aprovechamiento de aguas no consuntivos para resguardar el medio ambiente, el valor paisajístico y aspectos recreacionales (turismo); derechos que nunca ejerció, por lo que al no contar con las obras para ello, se vio afecto al pago de una cuantiosa patente por no uso y un muy probable remate de sus derechos, todo lo cual derivó finalmente en un conflicto judicial con la DGA que se zanjó con una solución extrajudicial, consistente en la donación modal de los derechos de aprovechamiento del Municipio de Pucón al Ministerio del Medio Ambiente, confundiendo así acreedor con deudor; solución que nos merece algunas dudas en cuanto a su juridicidad, debido a que se crea de modo indirecto una exención de un tributo, no aparece claro de la legislación que tal Ministerio pueda ser titular de derechos y con qué finalidad, y porque el real objetivo de tal medida, más que la protección del medio ambiente, como se declaró, creemos que fue evitar el pago de una cuantiosa patente por no uso y un eventual remate de los derechos de aprovechamiento de aguas.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

### LIBROS

- ASTORGA JORQUERA, Eduardo, 2014, “Derecho Ambiental Chileno. Parte General”, Santiago, Editorial Thomson Reuters.
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge, 2007, “Fundamentos de Derecho Ambiental”, Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- GUZMÁN ALCALDE, Alberto y RAVERA HERRERA, Ernesto, 1993, “Estudio de las aguas en el Derecho Chileno”, Santiago, Ediciones Jurídicas La Ley.
- LIRA URQUIETA, Pedro y DE LA MAZA, Lorenzo, 1940, “Régimen legal de las aguas en Chile”, Santiago, Editorial Nascimento.
- MATUS, N.; FERNÁNDEZ, B.; AEDO M. y LARRAÍN, S., 2004 “Recursos hídricos en Chile: Desafíos para la sustentabilidad”, Programa Chile sustentable, Santiago, LOM Ediciones.
- TALA JAPAZ, Alberto, 1995, “Código de Aguas concordado, jurisprudencia judicial y administrativa”, Santiago, Editorial Jurídica Conosur Ltda.
- TISNÉ NIEMANN, Jorge Bertrand, 2016, “Derecho ambiental y recursos naturales”, Santiago, Universidad de Los Andes.
- VERGARA BLANCO, Alejandro, 1998, “Derecho de Aguas”, Tomo I y II, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- VERGARA BLANCO, Alejandro (dirección), 2012, “Código de Aguas Comentado: doctrina y jurisprudencia”, Santiago, Abeledo Perrot.
- VERGARA BLANCO, Alejandro, 2015, “Crisis institucional del agua. Descripción del modelo jurídico, crítica a la burocracia y necesidad de Tribunales especiales”, Santiago, Ediciones UC.

## ARTICULO DE REVISTAS

- BAUER, Carl, 1993, “Los derechos de agua y el mercado: efectos e implicancias del Código de Aguas chileno de 1981”, Revista de Derecho de Aguas, vol. IV, Santiago y Copiapó, Instituto de Derecho de Minas y Aguas, Universidad de Atacama.
- BERMUDEZ SOTO, Jorge, 2000, “El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación”, Valparaíso, Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso XXI.
- MALLEA ÁLVAREZ, María Isabel, 2011, “Protección ambiental de las aguas en Chile: avances hacia una gestión integrada de los recursos hídricos, Santiago, Revista de Derecho Consejo de Defensa del Estado.
- MEZA SUAREZ, Carolina, 2014, “Aplicación de la patente por no uso de las aguas en Chile”, Actas de Derecho de Aguas N° 4, Santiago, Pontificia Universidad Católica.
- VERGARA BLANCO, Alejandro, 1996, “El mercado de aguas en el derecho chileno. Titularidades privadas y libertad de transacción”, en “Precios y mercados del agua”, Embid Irujo, Antonio (director), Madrid, Editorial Civitas.
- VERGARA BLANCO, Alejandro, 1997, “El principio de la unidad de la corriente en el derecho de aguas”, Santiago, Revista de Derecho de Aguas.
- VERGARA BLANCO, Alejandro, 1999 “Estatuto Jurídico de la Fijación de Caudales Mínimos o Ecológicos”, Revista de Derecho Administrativo Económico, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. I (enero-junio).
- VERGARA BLANCO, Alejandro, 2001, “La summa divisio de bienes y recursos naturales en la Constitución de 1980”, en “20 años de la

Constitución Chilena, 1981-2001”, Santiago, Conosur-Universidad Finis Terrae.

## TESIS

- HUICHALAO RÍOS, Gabriela Miriam, 2009, “Las causales eximentes del pago de patentes del derecho de aprovechamiento del artículo 129 bis 9 del código de aguas: alcances jurídicos y prácticos”, Memoria de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Valdivia, Universidad Austral de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- VALENZUELA JENSEN, Christian, 2011, “Efectos de la aplicación de la patente por no-utilización de los derechos de aprovechamiento de aguas “, Memoria de Ingeniero en Recursos Naturales Renovables, Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Agronómicas.

## FUENTES ICONOGRÁFICAS

- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE  
<http://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/512/5/HL20017.pdf> 12
- SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN AMBIENTAL (SINIA)  
<http://www.sinia.cl/1292/w3-propertyname-2022.html>
- DIRECCION GENERAL DE AGUAS  
[http://www.dga.cl/administracionrecursoshidricos/Documents/DTO\\_46\\_1\\_7\\_ENE\\_2003.pdf](http://www.dga.cl/administracionrecursoshidricos/Documents/DTO_46_1_7_ENE_2003.pdf)
- MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE  
<http://portal.mma.gob.cl/division-de-educacion-ambiental/>
- SENADO REPUBLICA DE CHILE

- [http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=7543-12](http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=7543-12)

### OTRAS FUENTES

- AREVALO CUNICH, Gonzalo, 2001, “Apuntes de Clases, Derecho de Aguas”, Escuela de Derecho Pontificia Universidad Católica de Chile.
- MANRIQUEZ LOBOS, Gustavo, 2006, “Apuntes Curso de Derecho de Aguas”, Escuela de Derecho Universidad de Chile.