**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL CÓDIGO DE AGUAS EN MATERIA DE GESTIÓN INTEGRADA DE LAS CUENCAS U HOYAS HIDROGRÁFICAS Y DE CORPORACIONES GESTORAS BAJO EL MODELO DE FEDERACIONES DE JUNTAS DE VIGILANCIA**

**BOLETÍN N° 12168-33**

**CONSIDERANDO QUE:**

1. Nuestro país ha venido, sostenidamente, enfrentando diversos periodos de sequía, así como una mayor presión y demanda de consumo de agua, ocasionando inevitablemente que el agua sea considerada un recurso escaso. En efecto, según datos de la Dirección General de Aguas, desde 2008 a la fecha se han dictado 86 decretos de escasez hídrica[1], lo cual refleja una condición progresiva de escasez de agua en el país.

2. Asimismo, las causas de la escasez hídrica son variadas. Por un lado, los efectos del cambio climático son cada día más evidentes: por un lado, el aumento de la temperatura que ha traído como consecuencia una progresiva desertización del territorio; y por el otro, las menores lluvias. Pero, también, porque, como decíamos, existe una progresiva presión en el consumo de agua de fuente antrópica, ya sea por usos industriales, agrícolas o mineros.

3. En este escenario, donde la marca característica es la progresiva escasez del recurso hídrico, se hace necesario comenzar a implementar medidas institucionales que permitan gestionar de manera eficiente nuestros recursos hídricos, pero particularmente enfocar el cuidado de manera integral en la gestión de las cuencas, que tanto superficial como subterráneamente, son la principal fuente de provisión de agua.

4. En este sentido, si bien ha existido un importante esfuerzo desde la academia y desde algunos organismos públicos por teorizar sobre la gestión integrada de cuencas, que aparece como el principio más eficiente para asegurar un manejo sustentable del recurso, los esfuerzos legislativos para introducir cambios relevantes al Código de Aguas no han sido equivalentes.

5. En efecto, se ha documento una sola iniciativa para establecer un mecanismo en el país para la gestión integrada de cuencas, que se elaboró durante el gobierno del expresidente don Patricio Aylwin Azócar. En efecto, en dicha ocasión –el 09 diciembre de 1992– el ejecutivo ingresó el proyecto que modifica el Código de Aguas, boletín 876-09. Dicho proyecto, que constituyó una significativa reforma al Código de Aguas y demoró 13 años en su tramitación, convirtiéndose en 2005 en la ley 20.017, implicó que

[1] Véase http://www.dga.cl/DGADocumentos/Decretos_zonas_escasez_historico.xls.

diversas partes de dicho proyecto perecieran en el camino. Uno de ellos fueron las normas sobre gestión integrada de cuencas.

6. El proyecto en comento recogía el hecho de que nuestro sistema de administración de aguas está pensado para la distribución de ellas, así como para la mantención de las obras de extracción, conducción y reparto. "*Sin embargo, los grandes problemas que afectan a las cuencas y a esos mismos usuarios, tales como la erosión y sedimentación consecuente; las sequías que afectan a los ríos en su integridad no obstante su seccionamiento; las inundaciones que azotan su recorrido periódicamente; la contaminación que afecta hoy prácticamente a toda fuente natural de aguas y los procesos de distribución de aguas entre grandes conglomerados de usuarios, con intereses contrapuestos; carecen de una institucionalidad capaz de responder eficazmente los desafíos que ellos representan.*"[2] Podemos decir que a 26 años de dicha iniciativa, los problemas siguen siendo, básicamente, los mismos.

7. En esa época, la propuesta del proyecto era la creación de entidades de carácter privado, sin fines de lucro, "*denominados Corporaciones Administradoras de Cuencas Hidrográficas, integrados por los usuarios de aguas, los municipios y los organismos públicos vinculados con los problemas indicados, componentes que le dan una base amplia de participación*"[3]

8. Sin embargo, la institucionalidad que se proponía adolecía de, al menos, cuatro problemas esenciales: el primero, es que la regulación que se proponía era mínima en función de los modelos que se proponían; el segundo, tampoco abordaba las relaciones entre las estructuras privadas y el sector público; su adhesión era voluntaria, por lo que la administración integrada de la cuenca podía devenir irreal[4]; y, finalmente, porque en materia de financiamiento "*está originalmente fundamentado en las cuotas de quienes las integren, en las donaciones que reciban, y en los aportes o ingresos que la legislación del porvenir les reconozca.*"[5]

9. Como ha señalado Dourojeanni, "*Por lo anterior, los mismos legisladores en 1992 estimaron aconsejable someter a un reestudio el proyecto propuesto de crear Corporaciones Administradoras de Cuenca antes de insistir sobre el mismo en el Congreso. En especial, se señaló que debían reunirse los grados de consenso necesarios y efectuar estudios más acabados y exhaustivos y una maduración más*

[2] Boletín 876-09. Texto disponible en https://bit.ly/2IUG8Zv, p. 5. Revisado el 05 de julio de 2018.
[3] Ídem.
[4] *Vid.* Dourojeanni, Axel C. (2017) Gestión del agua por cuencas: avances y desafíos pendientes. En Meller, Patricio, Broschek, Velásquez, Loreto et alii (Ed). Desafíos del Agua para la Región Latinoamericana. Santiago, Chile: Fundación Chile.
[5] Ídem.

*profunda acerca de las distintas alternativas de solución posibles. Esto no había ocurrido hasta diciembre de 2015.*"[6]

10. El autor recién citado da cuenta de diversos modelos comparados de gestión integral de cuencas. Más allá de las particularidades de cada uno de ellos, da cuenta de los desafíos para el éxito de una gestión del agua por cuencas:

    - "*Primer desafío. Crear capacidades de gobernabilidad sobre las cuencas y el agua para regular y ordenar las intervenciones que se hacen en las mismas y sobre el agua con el propósito de minimizar los conflictos actuales y futuros, tanto entre seres humanos como con el medio ambiente;*
    - *Segundo desafío. Crear sistemas de financiamiento continuo para cubrir el costo de todas las actividades requeridas que implica gestionar las cuencas y el agua en forma ordenada y beneficiosa para sus usuarios, el medio ambiente y la sociedad;*
    - *Tercer desafío. Tener apoyo legal y efectivo, pero sobre todo una entidad decidida a poner la ley en práctica, para que se elaboren y apliquen planes de ordenamiento de uso del territorio de las cuencas basados en zonificaciones (de zonas de riesgo de inundación, zonas de recarga de aguas subterráneas, zonas de humedales, etc.), que permitan respetar y mantener las características hidrológicas de las cuencas; y*
    - *Cuarto desafío. Lograr que exista participación efectiva de la sociedad, los usuarios de la cuenca y el agua, y del Estado, sobre todo para obtener equidad y diseñar una visión compartida. Al mismo tiempo se debe conseguir que se respeten los conocimientos científicos (los límites que impone la naturaleza) y que exista una autoridad efectiva de agua que haga cumplir las decisiones y fiscalice efectivamente el cumplimiento de las decisiones dentro del marco de la ley.*"[7]

11. En este punto es necesario recordar que nuestra historia legislativa sobre los recursos hídricos permanentemente ha surgido como respuesta a circunstancias y hechos que ya venían ocurriendo y que requirieron una respuesta por parte del legislador. Así ocurrió por ejemplo con nuestro primer Código de Aguas en 1951, luego con su posterior reforma en el año 1969, como respuesta a una serie de juicios sobre distribución de aguas y con las Organizaciones de Usuarios de Aguas, que desde al menos el año 1857 tuvieron que utilizar normas de derecho civil para poder organizarse y no fue hasta la entrada en vigencia de la ley N° 2.139 de 1908, que existió una institucionalidad jurídica que reglamentara específicamente la organización y funcionamiento de lo que con posterioridad se conocería como organizaciones de usuarios de aguas. Por lo tanto,

[6] Dourojeanni, Axel C. Op. Cit., p. 76.
[7] Dourojeanni, Axel C. Op. Cit., p. 69.

se hace imperativo observar que ha estado ocurriendo en la práctica por parte del legislador.

12. En consideración a lo expuesto precedentemente, se hace necesario destacar un fenómeno que espontáneamente viene ocurriendo en nuestro país como respuesta a la necesidad de contar con un sistema coherente de gestión de cuencas, esto es la conformación de agrupaciones de Organizaciones de Usuarios de Aguas, en algunos casos denominadas Confederaciones o Federaciones de Juntas de Vigilancia, que han asumido en mayor o menor medida, los desafíos señalados en el punto 10 precedente.

13. Si bien es cierto que las reglas sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República impiden ofrecer a la consideración de esta Honorable Cámara un proyecto más robusto, no es menos cierto que tales restricciones no son excusa para no avanzar, desde el Congreso Nacional, en las bases generales de un ordenamiento sobre gestión integrada de cuencas, recogiendo, al menos, los elementos que pueden establecer mediante moción, dado nuestro sistema institucional. En efecto, ya en el año 2016 se informaba que el 76% de la superficie del país está afectado por sequía, desertificación y suelo degradado[8]. Ese mismo año, se informaba que Chile perdía, anualmente, al menos US $160 millones por el avance de la desertificación[9].

14. Como hemos intentado establecer, es necesario urgir por el avance en la legislación sobre gestión integrada de cuencas. El proyecto que se ofrece busca entregar las bases esenciales de un ordenamiento sobre gestión integrada de cuencas bajo un paradigma de cooperación público-privada sobre un modelo de Federaciones de Juntas de Vigilancia, ya sea sobre una cuenca completa, o bien múltiples cuencas.

15. A este efecto, el proyecto que se ofrece consta de un artículo único con cinco numerales:

    15.1. El primer numeral modifica el inciso segundo del artículo 3º del Código de aguas, en el sentido de incorporar a la definición de cuenca u hoya hidrográfica el que estas son la unidad indisoluble que forman todos los afluentes, subafluentes, quebradas, esteros, lagos y lagunas que afluyen a ella, en forma continua o discontinua, superficial o subterráneamente;

    15.2. El numeral segundo, que incorpora un nuevo inciso final al artículo 3º del Código de Aguas, se refiere a la gestión de la cuenca. Así, se establece en primer

[8] https://bit.ly/1Rj1r8g. Revisado el 06 de julio de 2018.
[9] https://bit.ly/2KMLuLn. Revisado el 06 de julio de 2018.

lugar que la gestión de la cuenca, es decir, la planificación sustentable de su aprovechamiento, desde sus nacientes hasta la desembocadura en el mar, debe realizarse de manera integrada, sin perjuicio de las secciones que se encuentren establecidas con anterioridad a la promulgación del Código de Aguas, dentro de la cuenca para una mejor gestión de ella ni de otros tipos de delimitaciones geográficas. Esta modificación, como la anterior, deben verse como conjunto, pues reafirman el hecho de ser la cuenca una unidad no susceptible de división para su gestión integral.

15.3. El numeral tercero se refiere a las organizaciones de usuarios. Así, el artículo 186 del Código de Aguas, que establece cuáles son las organizaciones de usuarios, se modifica para incorporar a las organizaciones que deberán realizar la gestión integrada de las cuencas, incorporando, al efecto, a las Federaciones de Juntas de Vigilancia.

15.4. Finalmente, los numerales cuarto y quinto, agregan un nuevo párrafo 4 bis al Título III del Libro II del Código de Aguas y su respectivo articulado, estableciendo la norma general respecto de las Federaciones de Juntas de Vigilancia.

15.5. Sobre ellas, se propone que se conformen como corporaciones, esto es, agrupaciones de personas, que contarán con personalidad jurídica de Derecho Público y patrimonio propio. Bajo esta figura, quedarán regidas, imperativamente, por las disposiciones del Código de Aguas, y en lo no previsto, por sus estatutos.

15.6. Las disposiciones que se introducen al Código de Aguas, con todo, son relacionadas esencialmente con las atribuciones mínimas que deben contemplar sus estatutos. Ellas son, en lo esencial, realizar la planificación de las obras necesarias para la sustentabilidad de la cuenca, establecer comisiones de monitoreo conjuntamente con la Dirección General de Aguas y la Dirección de Obras Hidráulicas, la facultad para resolver controversias con atribución para aplicar y percibir las multas por infracción a sus estatutos o desacato a sus acuerdos y crear comisiones de trabajo y proponer a proponer a los organismos de la Administración del Estado, en cualquier orden de cosas, las medidas necesarias para la gestión y sustentabilidad de la cuenca respectiva.

En consideración a las razones previamente expuestas, los diputados que suscribimos, venimos en proponer a esta Honorable Cámara el siguiente

**PROYECTO DE LEY**

**ARTÍCULO ÚNICO**: Introdúzcanse las siguientes modificaciones al Código de Aguas:

1. Intercálese en el inciso segundo del artículo 3º, después de la expresión "*de aguas*", el siguiente texto: "*es la unidadindisoluble que*"; y suprímase el artículo "*la*" que precede a la expresión "*forman*".

2. Incorpórese un nuevo inciso final al artículo 3º, del siguiente tenor:

"*La gestión de los recursos hídricos de la cuenca u hoya hidrográfica, esto es, la planificación sustentable de su aprovechamiento, desde sus nacientes hasta la desembocadura en el mar, se realizará de manera integrada, sin perjuicio de las secciones de gestión que, dentro de cada cual, existan a la fecha de promulgación de este código.*"

3. Incorpórese un inciso segundo, nuevo al artículo 186, con el siguiente texto:

   "*Corresponderá a la o las Federaciones de Juntas de Vigilancia, la implementación de los planes para la gestión hídrica de la cuenca u hoya hidrográfica, de conformidad a las reglas prescritas por la ley y sus estatutos.*

4. Incorpórese un nuevo párrafo "*4 bis*" al Título III del Libro II, con el siguiente título:

   "*4 bis. De las Federaciones de Juntas de Vigilancia*"

5. Incorpórense los artículos 282 bis, 282 ter y 282 quáter, nuevos, del siguiente tenor, al nuevo párrafo 4 bis:

   "*Artículo 282 bis.- Las Federaciones de Juntas de Vigilancia son personas jurídicas de Derecho Público que gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propio, las cuales deberán conformarse por las organizaciones de usuarios de aguas, de una o varias cuencas u hoyas hidrográficas.*

   *Las Federaciones de Juntas de Vigilancia se regirán por las disposiciones respectivas de este Código y, en lo no dispuesto por él, por sus estatutos.*"

*“Artículo 282 ter.- Sin perjuicio de las disposiciones que establezcan sus estatutos, las corporaciones gestoras tendrán las siguientes atribuciones para la gestión integrada de la cuenca:*

1. *La planificación a cinco años de las obras que serán necesarias para la sustentabilidad de la cuenca;*
2. *Crear las comisiones de trabajo necesarias para la consecución de sus fines;*
3. *Establecer una comisión de monitoreo de la cuenca conjuntamente con la Dirección General de Aguas y la Dirección de Obras Hidráulicas;*
4. *Establecer organismos arbitrales de resolución de controversias con la atribución, sin perjuicio de aquellas que sus estatutos establezcan, de aplicar y percibir multas por infracción a sus estatutos o desacato a sus acuerdos.*
5. *Proponer a los organismos de la Administración del Estado, en cualquier orden de cosas, las medidas necesarias para la gestión y sustentabilidad de la cuenca respectiva.*”

“*Artículo 282 quáter.- La constitución y funcionamiento de las Federaciones de Juntas de Vigilancia se sujetará, en la forma, a las reglas prescritas para el Decreto Ley 2.757, sin perjuicio de la obligación de remitir a la Dirección General de Aguas copia de los estatutos y demás antecedentes que se señalan en el artículo 6 de la norma citada.*”

**JOSÉ MIGUEL CASTRO BASCUÑÁN**
**DIPUTADO**